

## Självständigt arbete i krigsvetenskap, 15 hp

<i>Författare</i> Mj Ove Härnqvist		<i>Program</i> ChP 06-08
<i>Handledare</i> Dr Magnus Petersson och Inge Tjöstheim		
	<i>FHS beteckning</i> 1443/7:1	
<p style="text-align: center;"><b><u>Svensk-Norskt försvarssamarbete anno 2007 - "Möjligheternas begränsning..."</u></b></p> <p>Sammanfattning</p> <p>Den 31 augusti 2007 lämnade det norska och svenska högkvarteren in ett förslag på fördjupat försvarssamarbete mellan länderna. Det råder det inga som helst tvivel om att den mest väsentliga drivkraften för detta samarbete är ekonomi. Bägge länderna riskerar att förlora väsentliga delar av sina förmågor p.g.a. nedskurna budgetar. Man vill därför åstadkomma ett "ömsesidigt förstärkande" av de bägge ländernas produktionsförutsättningar. Förslaget innebär ett nytt synsätt på försvarssamarbeten. Frågan blir då hur man kan karaktärisera detta nya samarbete och var gränsen går mellan allians och försvarssamarbete? Denna uppsats utreder graden av integration och beroende i föreslaget samarbete, samt vilka konsekvenser detta kan få. Jämförelsen görs mot rådande och tidigare samarbeten. Resultatet indikerar att samarbetet går mot en hög grad av integration mellan ländernas försvarsmakter. Graden av beroende är svårare att avgöra då den politiska avtalsbildningen inte är klarlagd. Konsekvenserna av samarbetet bedöms påverka svensk trovärdighet avseende alliansfriheten samt utmaningen hur personalfrågorna inom respektive försvarsmakterna skall hanteras. Svårigheten ligger dessutom i att klarlägga konsekvenserna av indirekta beroenden som skapas genom djup integration och politiska lojalitetsdeklarationer.</p> <p><b><u>Nyckelord:</u></b> Sverige, Norge, Norden, försvarssamarbete, allians, alliansfrihet, integration, beroende.</p>		

**Swedish-Norwegian military cooperation 2007 – the limitation of possibilities?**

*Abstract*

*On the 31 of august 2007, both Swedish and Norwegian supreme headquarters presented a proposal of a new military cooperation between the countries. The main motive is the economic situation. The military forces in both countries are in a risk of losing vital areas of there capabilities because of downsizing in budgets. To avoid that situation, both headquarters wants to achieve a “mutual reinforcement” to support the force generation process. This essay attempts to clarify the degree of integration and dependence, including possible consequences. Existing and historical cooperation are used as a comparison. The result indicates that this cooperation will lead to high degree of military integration. The degree of dependence is more difficult to conclude, because the lack of decided political agreements. The consequences will affect the Swedish declaration of non-alignment and challenges in staffing policy issues. Another problem is elucidating possible consequences of indirect dependences, which are influenced by deep integration and political declarations of loyalty.*

**Key words:** *Sweden, Norway, Nordic, military cooperation, alliance, integration, non-alignment, dependence*



Figur 1. Foto av landskapet runt treriksröset<sup>1</sup>

## Svensk-Norskt Försvarssamarbete anno 2007

### ”Möjligheternas begränsning...”

---

<sup>1</sup> ©Tomas Utsi Naturfoto AB, Sweden, <http://www.naturfoto.se>. Fotot kopierad med fotografens tillstånd efter telefonsamtal den 12 mars 2008.

Innehållsförteckning:

1	Inledning.....	5
1.1	Problemställning.....	5
1.2	Syfte .....	7
1.3	Frågor .....	7
1.4	Avgränsningar .....	7
1.5	Teoretiska och metodologiska utgångspunkter .....	8
1.6	Material och källor .....	13
1.7	Disposition .....	13
2	Undersökning .....	14
2.1	Rådande och tidigare samarbeten.....	14
2.1.1	Analys av NATO.....	16
2.1.2	Slutsatser avseende NATO.....	19
2.1.3	Partnerskap För Fred, PFF .....	20
2.1.4	Slutsatser PFF.....	22
2.1.5	EU:s Gemensamma Utrikes och Säkerhetspolitik, GUSP .....	23
2.1.6	Slutsatser om EU .....	28
2.1.7	Skandinaviska Försvarsförbundet 1949 .....	28
2.1.8	Slutsatser om Försvarsförbundet.....	31
2.1.9	Sammanfattning .....	31
2.1.10	Grafisk representation av aktuella samarbeten.....	32
2.2	Analys av föreslaget samarbete.....	32
2.2.1	Bakgrund och politisk kontext .....	33
2.2.2	Samarbetets huvudinnehåll .....	39
2.2.3	Likheter med rådande och tidigare samarbeten.....	40
2.2.4	Skillnader mot rådanden och tidigare samarbeten .....	41
2.2.5	Föreslaget samarbete i referensmodellen .....	42
3	Diskussion kring konsekvenserna av det föreslagna samarbetet .....	42
3.1	Utåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenser .....	43
3.2	Inåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenser .....	46
3.3	Konsekvenser för försvarsmakterna.....	47
4	Avslutning .....	49
4.1	Slutsatser .....	49
4.2	Utblick och reflektioner .....	50
	Litteraturlista .....	52

# 1 Inledning

Sveriges säkerhetspolitisk har efter det kalla kriget haft lite svårt att hålla en tydlig och klar linje. Mest framträdande är omsvängningen i synen på begreppen alliansfrihet, neutralitet och internationell samverkan. Sedan det kalla krigets slut har Sverige successivt ökat sitt engagemang på det internationella planet. De senaste 10 åren har denna trend ökat, med omfattande internationell samverkan som en följd, men denna samverkan har hittills varit baserat på en längre tradition av deltagande i fredsfrämjande operationer, huvudsakligen under FN-mandat. Frågan om anslutning till NATO har tidvis aktualiserats, dock utan stöd av parlamentets flertal. Sverige är förmodligen en av de mest aktiva deltagarna i NATO:s partnerskap för fred, och mot dagens hotbilder och konflikter så är incitamenten för bindande NATO-anslutning få. Fler argument för denna linje i svensk säkerhetspolitik kan säkert spåras, men de framkommer inte på ett helt entydigt sätt.

Denna osäkra, eller kanske sökande, inriktning som Sverige uppvisar i sin säkerhetspolitik kvarstår då man nu (hösten 2007) föreslår ett fördjupat militärt samarbete med Norge. Målsättningen är återigen inte entydig, i vilket fall inte från politiskt håll, och belyser inte vilka konsekvenser detta kan få för respektive lands säkerhetspolitiska handlingsfrihet eller andra militära begränsningar som skulle uppkomma, exempelvis stridsduglighet för respektive Försvarsmakt under integrationsprocessen.

Initiativet till det förslagna samarbetet har tagits av de bägge försvarsheferna i respektive land och är inte deklarerad av respektive regeringar, vilket får anses normalt för större internationella samarbeten.

Samarbete med Norge har även en historisk dimension vilket både underlättar och försvårar och det är med en viss försiktighet som det konstateras att, det Försvarförbund som tidigare varit på tapeten kanske inom kort kommer att förverkligas i någon form, kanske till och med på 60 årsdagen för det förra misslyckandet – vem vet?

## 1.1 Problemställning

Under sommaren 2007 presenterades några artiklar i dagspressen, samt även genom ÖB:s Nyhetsbrev<sup>2</sup>, om en uppstartad studie kring ett mer utvecklat svensk-norskt försvarssamarbete. I dessa artiklar talas det om helt integrerade förband, gemensam utbildning och utbildningsanläggningar, integrerade beredskapsförband och gemensamma sensorkedjor, men samtidigt saknas vilken övergripande politisk målsättning som är uppsatt för detta samarbete eller om utvecklingen kan leda till konsekvenser för svensk eller norsk säkerhetspolitik.

Under samma månad gavs en föreläsning<sup>3</sup> vid FHS av en representant från det svenska högkvarteret. I denna föreläsning kan konstateras att det har skett ett antal "sjumilasteg" i studien.

Den 31 augusti 2007 lämnade respektive länders militära högkvarter in sin gemensamma (samskrivna) studierapport till respektive regering.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Syren, Håkan, ÖB Nyhetsbrev (2007-07-24), "Försvarets utveckling måste styras av helhetssyn och långsiktighet", Publicerad 24 juli 2007, webbutgåva, <http://www2.mil.se/sv/Nyheter/OBs-nyhetsbrev/Nyhetsbrev-24-juli-2007/?page=5746> hämtad den 7 mars 2008

<sup>3</sup> Plambeck, Jens, Kk, (2007-08-17), föreläsning om "FM Perspektivplanering", FM, HKV LEDS STRA analysavdelningen, bildspelet finns hos författaren.

Ämnet är idag följaktligen utomordentligt aktuellt, både på det politiska som militära planet och är således inte enbart fokuserat på den Nordiska snabbinsatsstyrkan (NBG08).

Att den mest väsentliga drivkraften för detta samarbete är ekonomi, råder det inga som helst tvivel om. Detta nämns helt utan förbehåll. Ingen av ländernas försvarsschefer vill förlora sin förmåga att upprätthålla kunskap och kompetens på bredden och på djupet i sina verksamhetsområden (funktioner) och inser i dessa nedskärningstider att det gäller att vara kreativ. Dagens budgetar för Försvarsmakterna kommer inte att räcka till för att innehålla en total uppsättning operativa förmågor vad avser vare sig djup eller bredd hävdar den svenske ÖB.

Ett antal huvudfrågor börjar skönjas:

Varför har detta intresse uppkommit nu och inte tidigare, samt går det att finna dess **orsaker**?  
Vad är målsättningen för detta samarbete, både avseende **djup och bredd i samarbetet**, och vad betyder ordföljden ”ömsesidigt förstärkande” som framkommer som ett mantra i studierapporten från den 30 augusti 2007?

Är detta samarbete en förutsättning för att bägge länderna skall kunna utveckla och bibehålla sina militära maktmedel och vilka problem kan uppstå – dess **konsekvenser**?

Alla huvudfrågorna är intressanta men har en potential som troligen ligger långt utanför disponibel undersökningstid och ramarna för denna uppsats.

Med denna slutsats kommer huvudinriktningen för denna uppsats att vara en undersökning av graden eller djupet i detta samarbete och diskutera dess tänkbara konsekvenser för ländernas vidkommande, avseende säkerhetspolitisk handlingsfrihet och andra risker eller begränsningar som kan uppkomma för framförallt de militära organisationerna i respektive land.

Motivet för detta val, är att bi- eller multilaterala samarbeten tenderar till att förändra sin karaktär idag jämfört med exempelvis mitten på 1900-talet då bl.a. NATO bildades. Dagens samverkansformer står inför flera djupgående omstruktureringar, eller kanske modernare, transformeringar och ger därvid ett mer komplext perspektiv vid studierna av dessa samarbeten. Går det att på ett enkelt sätt karaktärisera dagens militära samarbeten?

Norge och Sverige har sedan andra världskriget utvecklat sitt militära samarbete och man skulle kunna fråga sig om det nu föreslagna samarbetet är ett tecken på fortsatt kontinuitet på rådande samarbete eller om det är ett trendbrott. Ett så betydande trendbrott att det finns anledning att undersöka det i ett självständigt arbete. Utifrån de inledande exemplen om integration och gemensamma enheter och med generalerna Håkan Syrén och Sverre Diesens artikel i DN från den 31 augusti 2007 finns det definitivt anledning att tala om ett trendbrott.

I artikeln står:

”Tillsammans kan Sverige och Norge utveckla en ny modell för ömsesidigt förstärkande militärt samarbete anpassat till dagens och morgondagens krav.” och de fortsätter: ”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”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> HKV skrivelse, (2007-08-30), 23 200:73266, *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten

<sup>5</sup> Försvarsmakten, webbartikel, ”Sverige och Norge kan vinna på försvarssamarbete”, Publicerad 31 augusti 2007 <http://www2.mil.se/sv/Nyheter/Nyheter-milse/Sverige-och-Norge-kan-vinna-pa-forsvarssamarbete/>, hämtad den 3 oktober 2007

Med utgångspunkt från denna bakgrund uttrycks uppsatsens problemformulering enligt följande:

## **Hur kan man karaktärisera dagens föreslagna samarbete – var går gränsen mellan allians och samverkan?<sup>6</sup>**

### **1.2 Syfte**

Syftet med denna uppsats är att undersöka om dagens föreslagna samarbete liknar eller skiljer sig från tidigare samarbetsformer och diskutera vilka konsekvenser dagens föreslagna samarbete kan få för säkerhetspolitiken och de militära stridskrafterna.

### **1.3 Frågor**

Hur kan man karaktärisera samarbetena i NATO, Partnerskap för fred, EU och Skandinaviska Försvarsförbundet från 1949?

Vilka likheter och skillnader finns i det föreslagna samarbetet med rådande och tidigare samarbetsformer?

Vilka konsekvenser kan detta förslag få för säkerhetspolitiken och de militära stridskrafterna för respektive länder, med huvudfokus på Sverige?

### **1.4 Avgränsningar**

Rumsligt avgränsas denna uppsats till huvudaktörerna, Sverige respektive Norge och deras militära samarbetspartners, oberoende av stat eller organisation. Även om övriga nordiska länder kommer att påverkas av detta samarbete kommer dessa inte att behandlas i denna undersökning. Då forskningen kring våra länders samarbeten huvudsakligen finns under 1900-talet fram till 2000-talets början avgränsas undersökningen till denna period. Huvudfokus ligger på de senaste årens utveckling av den anledning att idéerna till detta samarbete kom fram kring 2005 och den nästintill explosionsartade utvecklingen av samarbeten som kännetecknar svensk säkerhetspolitik de senaste 10 åren. Undersökningsmaterial efter den sista februari 2008 kommer inte att behandlas i denna uppsats, om inte detta underlag på ett avgörande sätt påverkar innehållet. Nytt material kommer troligen att flöda in efter denna tidpunkt men formella tider för denna uppsats begränsar undersökningens omfattning.

Sverige och Norge har haft och fullföljer idag ett omfattande samarbete. Exempelvis kan nämnas att det finns ett kontinuerligt samarbete mellan de bägge ländernas Försvarshögskolor med utbyte av studenter. Samarbete kring forskning är även detta välutvecklat. Rådande samarbeten underlättar och är tillsammans med ekonomi, troligen huvudorsakerna till att man nu växlar upp samarbetet till en ny nivå. Även om orsakerna till detta samarbete skulle vara intressant att söka och utforska, avgränsas dessa bort då detta har lägre koppling till syftet med denna undersökning.

För att hantera komplexiteten i uppgiften avgränsas denna undersökning till två delområden. Undersökningen kommer att inriktas mot områden som rör säkerhetspolitiska och militära utmaningar.

Slutsatser och konsekvenser för ländernas säkerhetspolitik och frågor runt begrepp som integration – beroenden – har på ett tidigt stadium i samarbeten ett större intresse för

---

<sup>6</sup> Jfr. Andrén, Nils, (2002) *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, andra upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik, s. 144

kommande utveckling en djupet på den i studierapporten<sup>7</sup> föreslagna operativa samverkan och samarbetet. Detta är motivet för att undersökningen kommer att prioritera bredd före djup. Det ger naturligtvis en begränsning i undersökningen men motiveras av att vi endast står i startgroparna för detta samarbete. Det innebär att resultatet av denna uppsats i första hand kommer att ge ett antal indikatorer på vilken riktning detta samarbete är på väg och får därför mer ett värde av kunskapsuppbyggande och underlag för vidare fördjupning.

### **1.5 Teoretiska och metodologiska utgångspunkter**

Metoden för att lösa denna undersökning kan göras enligt två olika vetenskapliga angreppssätt. Antingen används en deduktiv metod vilket innebär att en analysmodell bestäms och därefter fungerar som ett verktyg för att analysera rådanden förhållanden. Den andra metoden är induktiv, vilket innebär att rådande förhållanden inledningsvis undersöks och därefter dras slutsatser som bygger upp en modell som kan användas för vidare analys och slutsatser. Även om induktiv metod skulle kunna vara ett fungerande angreppssätt har en deduktiv metod valts. Motivet för detta val är att det deduktiva angreppssättet har bedömts mer lämplig, främst med hänsyn till tillgänglig tid och tillgång till empirin runt det nya förslaget som får anses något begränsad för att passa ett induktivt angreppssätt.

För att svara upp mot syftets inledning, avses att skapa en beskrivning av hur rådande och tidigare samsarbetsformer kan graderas utifrån två avgörande begrepp – integration och beroende. Därefter placeras de i en referensmodell. Modellen ger därvid samsarbetena en indelning från någon sorts utpräglad militär allians till ett militärt samarbete som åt andra hållet skulle kunna beskrivas som synnerligen begränsat. Samsarbetsformer som får anses ligga mellan dessa ändpunkter kommer att exemplifieras för att läsaren skall få en uppfattning om samsarbetsformernas dynamik och ger samtidigt referensobjekt för det nu föreslagna samsarbetet.

Det hade varit fullt möjligt att skapa en teoretisk referensmodell, med fiktiva samsarbeten uppvisade ett antal tydliga karaktäristika som jämförelseobjekt. Detta hade exempelvis kunnat vara en fyrfältsmatris med fiktiva samsarbeten för att presentera utfallsrummet, men genom valet av rådande och tidigare samsarbeten förtydligas till viss del den komplexitet och dynamik som omfattar säkerhetspolitiska samsarbeten. En komplexitet och dynamik som möjligen hade riskerat att förloras genom en teoretisk modell med utvalda karaktäristika.

Modellen byggs upp runt begreppen *integration* som en axel och *beroende* på den andra axeln.

Modellen får inte anses som absolut, i termer av naturvetenskaplighet, utan tjänar som syfte att för läsaren visualisera olika samsarbetsformer kopplat till begreppen. Graderingen av samsarbetena kan heller inte ses som linjära och skall därför betraktas som indikatorer snarare än exakta definitioner för respektive samsarbetsform.

Konsekvensanalys av samsarbetsformerna kan säkert utveckla modellen till en tredje dimension men väljs bort för att istället diskuteras mer generellt senare i uppsatsen. Risken är annars att modellen förvirrar mer än den klarlägger.

---

<sup>7</sup> HKV skrivelse, (2007-08-30), 23 200:73266, ”Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete”, Stockholm, Försvarsmakten



Valet av begrepp har avgjorts efter studier av tidigare forskning kring säkerhetspolitiska förhållanden inom Nordiska länders samarbeten i allmänhet och Svensk- Norska relationer i synnerhet.<sup>8</sup>

Begreppen användes tidigare bl.a. för att förklara hur Sverige respektive Norge hanterade sin säkerhetspolitiska strategi gentemot, å ena sidan västmakterna och å andra sidan Sovjetunionen. I norsk forskning har två väletablerade begrepp använts: ”avskrekking og beroligelse” respektive ”integrasjon og avskjerming”.<sup>9</sup> Avskräckande och förtroendeskapande<sup>10</sup> åtgärder användes för att förtydliga den avvägning Norge gjorde gentemot Sovjetunionen. Medlemskapet i NATO tillhörde den ”avskräckande” delen, medan restriktionerna mot att NATO skulle få basera flygstridskrafter, lagra kärnvapen och gruppera främmande trupp i norra Norge, får ses som den ”förtroendeskapande” delen av strategin. Vidare så ansågs det att Norges säkerhetspolitik mot NATO även kunde betraktas som en avvägning mellan integration och avskärmning. Å ena sidan lät sig Norge ”integreras” i NATO för att öka sin försvarsförmåga, å andra sidan ville man delvis ”avskärma” sig från NATO för att bibehålla en viss handlingsfrihet vilket bl.a. gav utrymme för att kunna vidta de ”förtroendeskapande” åtgärderna som ansågs nödvändiga.<sup>11</sup>

På samma sätt kan dessa begrepp användas på Svenskt säkerhetspolitiskt agerande under kalla kriget. Genom en uppbyggnad av en starkt svensk försvarsmakt ville man i någon mån verka ”avskräckande” samtidigt som man ville åstadkomma en visst mått av ”förtroendeskapande” genom sin alliansfrihet, att verka oberoende. Även den svenska regeringen ansåg sig behöva genomföra ett visst mått av ”integration” gentemot de västliga försvarsstrukturerna, men det var samtidigt väsentligt för den svenska regeringen att upprätthålla en tydlig ”avskärmning” eller lägre grad av integration mot de västliga strukturerna för att verka trovärdiga i sin alliansfrihet. En trovärdighet som annars riskerade att begränsa den nationella handlingsfriheten.<sup>12</sup>

Kritik går att rikta mot nyttjandet av dessa begrepp, då de sätts i ett helt annat sammanhang med andra säkerhetspolitiska förhållanden, men får ändå anses tillräckligt allmängiltiga för att fungera som analysverktyg för denna studie då de fortfarande används i studier kring Nordiska säkerhetspolitiska relationer. Förutom i Magnus Petersons och Nils Andrés böcker som redan nämnts, nyttjas begreppen för studier även efter det kalla kriget bl.a. av författare som Hans Mouritzen, Ole Waever och Håkan Wiberg vars böcker, *European integration and National Adaptions: A Theoretical Inquiry*. (1996), *External Danger and Democracy: Old Nordic Lessons and New European Challenges* (1997) som just fokuserar runt betydelsen av integration och beroendefrågor och hur stater hanterar detta på olika sätt.<sup>13</sup>

Tolkningen av begreppsparen passar ändå syftet med denna undersökning. Det handlar om att beskriva graden av integration och graden av beroende i ett säkerhetspolitiskt samarbete. Genom att därefter modellera graderna av dessa begrepp kan olika önskade effekter eventuellt

---

<sup>8</sup> Jfr Petersson, Magnus, (2003), *Brödrafolkens väl, Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949-1969*, Stockholm, Santérus, s. 14-17

<sup>9</sup> Jfr Petersson, Magnus, (2003), *Brödrafolkens väl, Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949-1969*, Stockholm, Santérus, s. 15

<sup>10</sup> Förf. översättning.

<sup>11</sup> Jfr Petersson, Magnus, (2003), *Brödrafolkens väl, Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949-1969*, Stockholm, Santérus, s. 15

<sup>12</sup> Jfr Petersson, Magnus, (2003), *Brödrafolkens väl, Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949-1969*, Stockholm, Santérus, s. 15 samt SOU 1994:11, Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, Stockholm, Statsrådberedningen

<sup>13</sup> Jfr. Wivel, Anders, (2000), *Theory and Prospects for Northern Europe's Small States*, Review essay, Cooperation and Conflict 2000; 35; 331, DOI: 10.1177/00108360021962156, Nordic International Studies Association, SAGE Publications, also published on <http://cac.sagepub.com>, hämtad den 21 feb 2008

uppnås. Under kalla kriget och i Norden handlade dessa önskade effekter om avskräckning respektive förtroende mot Sovjetunionen – en säkerhetspolitisk balansgång.

Hur skall vi då förstå betydelsen av begreppen *integration* respektive *beroende* i denna undersökning?

Nationalencyklopedin, NE, ger oss följande vägledning om integration:

”integration, integrering, inom samhällsvetenskapen: process som leder till att skilda enheter förenas: även resultatet av en sådan process. Termen används bl.a. om processer genom vilka ett samhälle bildas och bevaras eller genom vilka flera samhällen förenas med varandra till större enheter, t.ex. europeisk integration. Inom den klassiska samhällsvetenskapen förekommer två förklaringar till hur och varför samhällens olika delar är och förblir förenade. Enligt den ena bygger integrerade samhällen på att dess medlemmar har gemensamma värden. Enligt den andra är integration en effekt av arbetsdelning eller specialisering. Arbetsdelning leder till differentierade verksamheter, men även till en starkare integration, eftersom specialisering medför ökat beroende av annan produktion.

Integration definieras olika, och termen bör därför bestämmas närmare när den används.”<sup>14</sup>

Förening eller integration sker följaktligen genom ett antal processer. För säkerhetspolitik handlar det om att dela gemensamma värderingar vilket anges i definitionen. Dessa värderingar kan uttryckas i offentliga deklARATIONER av olika slag. Om flera sådana värderingar överensstämmer mellan länder underlättas integrationen. Den utgör en slags värdegrund. Inom militära organisationer krävs även där en samsyn avseende väsentliga militära värderingar. För militära organisationer betyder detta att man kommer överens om att nyttja gemensamma styrdokument för sitt handlande. Graden av integration kan därvid sägas öka desto fler sådana styrdokument som undertecknas. Sådana styrdokument är militära doktriner och standarder för vilka metoder eller medel som skall nyttjas. Gemensamma övningar blir därefter en bekräftelse på att man verkligen fullföljer vad man kommit överens om samt ett mått på hur väl integrationen fungerar.

Utifrån detta används följande analysfaktorer för att avgöra graden av *integration*:

- **Gemensamma värderingar** – främst politiska men även militära principer, exempelvis synen på demokrati, mänskliga rättigheter, rättsystem samt samsyn runt begrepp som ”manövertänkande” i doktriner.<sup>15</sup>
- **Anammande av gemensamma riktlinjer för verksamhetsprocesser och materielutveckling – standarder**, som exempelvis gemensam planeringsmodell för militära operationer samt nyttjande av samma tekniska format för telekommunikationer.
- **Gemensamma övningar** – i avsikt att utveckla förmågan att samverka och samordna sina medel och därmed få ökad effekt vid insatser.

Nationalencyklopedin ger oss följande vägledning om *beroende*:

”Beroende • som på ett avgörande sätt påverkas av ngn el. ngt; betr. sitt sätt att fungera, sin förekomst. BET. NYANSER: a) spec. med tonvikt på osjälvständighet, bundenhet e.d.: beroendeställning.”<sup>16</sup>

Det handlar om att vara bunden, och till något, vilket NE förklarar enligt följande:

---

<sup>14</sup> Nationalencyklopedin, (2007-12-07), [http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=212264](http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=212264), hämtad 10 mars 2008

<sup>15</sup> Jfr. Försvarmakten, (2002), *Militärstrategisk Doktrin*, Stockholm, Högkvarteret, utgåva (M7740-774002), s. 81

<sup>16</sup> Nationalencyklopedin, (2007-12-07), [http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=0116796](http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=0116796), hämtad 10 mars 2008

”bunden • särsk. ofri på grund av många förpliktelser.”<sup>17</sup>

Osjälvtändighet eller bundenhet hämmar normalt en nations handlingsfrihet, såväl för den politiska nivån som för ett lands försvarsmakt och dess ledning. Graden av denna bundenhet är ofta beroende av antalet eller omfattningen på förpliktande avtal. Vid flernationella samarbeten är det även viktigt vilka möjligheter de enskilda länderna har i beslutsprocesserna. Även formen på beslutgången är av betydelse, såsom konsensus eller majoritetsbeslutsprincip. Detta avgör graden av påverkansmöjligheter för den enskilda staten. En tredje beroendefaktor är om samarbetena leder fram till att länderna delar på resurser som inte det enskilda landet själv har handlingsfrihet med.

Utifrån denna förklaring används för denna undersökning följande analysfaktorer för att avgöra graden av beroende:

- **Förpliktande avtalsbildningar**, som exempelvis kollektivt försvar eller förpliktelser om att rådgöra med andra nationer inför avgörande säkerhetspolitiska beslut.<sup>18</sup>
- **Påverkansmöjlighet i beslutsprocesser**, som röstberättigande eller rätt att lämna avgörande underlag till beslutsprocesser inför militära operationer
- **Upprättande av gemensamma resurser**, sådana resurser som nyttjas av en eller flera länder för att lösa specifika militära verksamheter, exempelvis luftstridledning

Beroendeförhållandet är särskilt viktigt vilket motiveras framförallt av att det finns en absolut gräns, där suveräna stater blir mer tydligt beroende av varandra. Detta sker i samband med undertecknande av avtal om ömsesidiga förpliktelser, såsom kollektivt försvar. Det finns även mer flytande skala av beroende, som hänger ihop med graden på integration som dagens militära samarbeten skapar. Arbetsdelning leder till differentierade verksamheter, men även till en starkare integration, eftersom specialisering medför ökat beroende av annan part.

För att åskådliggöra referensmodellen och dess begrepp visas nedan två ytterligheter på militära samarbetsformer.



Figur 2. Referensmodell med generella samarbeten

Genom att undersöka rådande och tidigare samarbeten skapas referenser som sedan kan användas för att jämföra med dagens förslagna samarbete. Som jämförande samarbeten väljs

<sup>17</sup> Nationalencyklopedin, (2007-12-07), [http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=O127740](http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O127740), hämtad 10 mars 2008

<sup>18</sup> Jfr. NATO:s ”Washington treaty article 5” och VSB-avtalet mellan Finland och Sovjetunionen

de idag mest kända existerande samarbetsformerna samt en historisk jämförelse, nämligen det samarbete – försvarsförbund, som var föreslaget mellan Sverige, Norge och Danmark 1949.

Den jämförande analysen avser därefter att undersöka de likheter och skillnader som finns mellan referensobjekten och undersökningsobjektet. Syftet med denna analys är att kunna placera undersökningsobjektet i modellen och därvid försöka avgöra graden av integration, respektive graden av beroende i samarbetet samt bedöma dess inriktning i nuvarande läge.

Utifrån denna jämförelse och placering förs därefter en diskussion om tänkbara konsekvenser av föreslaget samarbete kopplat till utåtriktad och inåtriktad säkerhetspolitik och påverkan på främst den svenska Försvarsmakten.<sup>19</sup>

För denna diskussion har Nils Andréns bok (2002), *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, valts för att åskådliggöra tänkbara säkerhetspolitiska konsekvenser. Andréns kommer fram till en analysmodell för ett lands säkerhetspolitik och han delar upp denna i två delar, den utåtriktade och inåtriktade säkerhetspolitiken. I den utåtriktade säkerhetspolitiken sätter Andréns upp fyra mål, och till dessa mål kopplade medel. Som exempel på dessa mål kan nämnas ”Strategiskt rollval: försvarspolitiska relationer till andra stater” och till dessa kopplas medlet: ”Utrikespolitiskt rollval mellan ytterligheterna total integrering och total isolering”. Begrepp som ligger nära ovanstående begreppsdeklaration. Motsvarande framförs kring den inåtriktade säkerhetspolitiken men här är exempelvis målet ”Förmåga till självförsvar” och medlet ”militära resurser”.<sup>20</sup> Dessutom använder Andréns, i sin andra del av boken, Sverige som exempel och för, i flera fall, en diskussion som ligger nära denna studies omfattning. Denna del har därför både stått som exempel och dessutom som jämförelse för diskussionen.

Detta är huvudmotivet för att Andréns modell har nyttjats för denna uppsats.

Avseende förslagens påverkan på de bägge försvarsmakterna har svensk *Militärstrategiska doktrin* (2002) använts. I denna finns en modell för hur man kan se på krigföringsförmågan hos olika aktörer, i detta fall stater försvarsmakter. Denna modell används ofta som ett analysverktyg för att värdera hur olika faktorer påverkar krigföringsförmågan. Krigföringsförmågan framhävs som avgörande för försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter.<sup>21</sup> Förmågan hos en försvarsmakt byggs upp av tre pelare som består av, fysiska faktorer, konceptuella faktorer och slutligen moraliska faktorer. Motivet för valet av denna modell är att den även förekommer i det norska försvarets doktrin för gemensamma operationer vilket betyder att den har en tillämpning för bägge länderna.<sup>22</sup>

### **Validitet**

Med utgångspunkt från valda referensobjekt och dess egenskaper bör undersökningen rimligen svara upp mot syftet. Metodval och antalet källor avgör självklart validiteten i en undersökning varför tiden och antalet jämförande objekt i detta fall sätter vissa begränsningar.

### **Reliabilitet**

Undersökningen kommer att baseras på dokument och artiklar som f.n. finns tillgängliga runt det aktuella temat. Då källorna i huvudsak är såväl primära som enkelt kontrollerbara, bedöms

---

<sup>19</sup> Jfr. Andréns, Nils, (2002) *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, andra upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik

<sup>20</sup> Andréns, Nils, (2002) *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, andra upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik, s 35

<sup>21</sup> Försvarsmakten, (2002), *Militärstrategisk Doktrin*, utgåva (M7740-774002), Stockholm, Högkvarteret, s. 75

<sup>22</sup> Forsvarets stabsskole, (2007), *Forsvarets fellesoperative doktrine*, Oslo, Forsvarsstaben, s. 68

reliabiliteten öka. Eftersom dessa källor troligen kommer att fullföljas med såväl mer utvecklade dokument, och även i framtiden möjliga avtal kring samarbetet, så bör det markeras att denna undersökning endast kan anses tillförlitlig under förutsättning att en upprepning verkligen nyttjar, i denna undersökning, medtagna källor och satt i dagens sammanhang. Att svara på kommande, framtida, händelseutvecklingar är alltid vanskligt och det finns därför en risk att den som vill pröva denna undersöknings reliabilitet kan komma att rikta kritik mot resultaten beroende av att ytterliggare underlag finns tillgängligt eller att andra källor kunde ha använts.

## **1.6 Material och källor**

Undersökningen baseras på idag tillgängliga textkällor kompletterat med en intervju av sekreteraren på svensk sida för det föreslagna samarbetet, i syfte att få en tydligare och mer underliggande kunskap om förslaget innehåll. I intervjun avses bl.a. att söka kunskap, klarläggande och motiv för användandet av begreppet ”ömsesidigt förstärkande”, vilket känns som ett av de mest centrala begreppen i studierapporten till respektive försvarsdepartement.

Huvudfokus för denna uppsats kommer att ligga på den Svensk-norska förslaget som insändes till respektive försvarsdepartement den 31 augusti 2007. Det är denna handling som behandlar samarbetets former, bredd och djup på det militära området.

De källorna som i övrigt används för denna undersökning baseras på öppna handlingar från såväl de svenska som norska statliga förvaltningarna. Dessa källor kompletteras med artiklar i olika form från såväl dagspress som organisationer och institutioner. Syftet med att lyfta in citat och kompletteringar från dessa källor är dels att de baseras på intervjuer där företrädare för länderna ibland på ett mer fritt sätt uttrycker de bakomliggande tankarna för förslaget samarbete än de mer överlagda formuleringarna i de offentliga dokumenten, dels för att få andra perspektiv på förslaget än de formella dokumenten. Genom detta val ges ett bredare och delvis djupare underlag till undersökningen.

För den teoretiska knytningen så används tidigare forskningen kring svensk-norskt försvarssamarbete vilket redan berörts, samt forskning om analyser och tillämpningar kring säkerhetspolitik, främst riktad mot den svenska säkerhetspolitiken.<sup>23</sup>

Rimligen, och vad som framkommit i inledningen av undersökningen, finns ingen som forskar kring detta samarbete då förslaget är synnerligen nytt. Härvid får undersökningen anses som obruten mark och öppnar förhoppningsvis en intresseväckare avseende svensk säkerhetspolitik av idag och svensk försvarsmakts utveckling de kommande åren. Uppsatsen har en ambition att ”lyfta på locket” för kommande och djupare undersökningar.

## **1.7 Disposition**

Kapitel 1 avhandlar inledning med problemställning och metod.

Kapitel 2 är undersökningens huvudkapitel. I den första delen av kapitel 2 beskrivs och analyseras rådande och tidigare samarbeten. Analysen sammanfattas och samarbetena placeras i referensmodellen.

I den avslutande delen av kapitel 2 analyseras det föreslagna samarbetet, slutsatser dras och även detta samarbete placeras i referensmodellen för att åskådliggöra likheter och skillnader.

I kapitel 3 diskuteras tänkbara konsekvenser av detta samarbete kopplat till säkerhetspolitiska och militära aspekter.

I det avslutande kapitlet dras slutsatser för undersökningen som rundas av med en reflektion.

---

<sup>23</sup> Jfr bl.a. Petersson, Magnus, (2003), *Brödrafolkens väl, Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949-1969*, Stockholm, Santérus samt, André, Nils, (2002) *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, andra upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik

## 2 Undersökning

### 2.1 Rådande och tidigare samarbeten

Detta kapitel undersöker rådande och tidigare samarbeten som berör Sverige och delvis Norge. Motivet till valet av samarbeten har gjorts på basis av hur omfattande de är och deras påverkan på såväl säkerhetspolitiken som de nationella försvarsmakternas strukturer samt att de representerar ett relativt stort utfallsrum. Syftet är att ge en sådan bakgrund att samarbetena kan förklaras i termer av integration respektive och beroende. Samarbeten kan förekomma som såväl bi- som multilaterala. Undersökningen har ett huvudsakligt svenskt perspektiv.

Sverige och Norge har sedan andra världskriget haft olika utgångspunkter för sitt sätt att närma sig militära samarbeten, såväl mellan länderna som mot andra länder och allianser. Efter sammanbrottet av det skandinaviska Försvarsförbundet 1949, valde Norge att gå med i atlantpakten NATO, medan Sverige fullföljde tankarna i försvarsförbundet med att utveckla en säkerhetspolitik med målsättningen att vara alliansfri i fred syftande till att vara neutral i händelse av krig – den s.k. neutralitetspolitiken. Dessa val har naturligtvis sin förklaring i hur respektive länder påverkades under andra världskriget och vilka slutsatser som länderna drog av detta krig.

Trots det misslyckade försvarsförbundet, som senare kommer att beskrivas mer ingående och därmed få tjäna som referensobjekt för en form av militärt samarbete, fullföljdes en del av de identifierade samarbetsområdena som sattes upp för förbundet. Detta skedde dock inte på officiell basis utan planerades och utfördes under rubriken ”strängt förtroligt”, dvs. hemligt.<sup>24</sup>

Under perioden från -49 och fram till ”Murens” fall -89, normalt benämnd kalla kriget, går det att sammanfatta Sveriges huvudsakliga militära samarbete med andra länder under två bokstäver, nämligen FN. Under denna period har Sverige aktivt bidragit med trupp till olika fredsbevarande operationer under ledning av Förenta Nationerna. Som exempel kan nämnas operationen i UNOC i början 60-talet, UNEF I - Gaza, UNICYP, UNFIL, UNOSOM II, UNMIBH, UNMIL etc.<sup>25</sup> Valet av FN som samarbetsarena passade naturligt in i Sveriges deklarerade alliansfrihet och ställde begränsade krav på integration eller beroenden vare sig mot organisationen eller mot andra länder.

Samarbetet med Norge upphörde dock inte efter 1949, utan ökade gradvis och resulterade i början av 1980-talet i ett nära samarbete i en gemensam kommission. Det militärtekniska samarbetet med Norge intensifierades således under 1980-talet och i slutet av utredningsperioden fanns totalt 13 projektavtal och 17 kontaktområden.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> jfr, Petersson, Magnus, (2003), *Brödrafolkens väl, Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949-1969*, Stockholm, Santérus, s. 34-35, samt SOU 1994:11, Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, samt bilagor, Stockholm, Statsrådsberedningen, s 63-79

<sup>25</sup> United Nations Operation in the Congo, First United Nations Emergency Force, United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, United Nations Interim Force in Lebanon, United Nations Operation in Somalia II, United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, United Nations in Liberia, (2007), UN, department of peace keeping operations, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>, hämtad den 7 March 2008

<sup>26</sup> Dinell, Jan, (1988-09-13), Promemoria, ”Svensk-norskt samarbete inom försvarsmaterielområdet”, plus bilaga, MSYST H A915:6091, FMV:s arkiv. Dessa 13 projektavtal och 17 kontaktområden var fördelade på fyra respektive åtta (armén), sju respektive tre (marinen) och två respektive sex (flyget). Översikt från FMV, Militärtekniskt samarbete Sverige- Norge., 1987-09-30, A915/7206, FMV:s arkiv, i SOU 2002:108, ”Fred och säkerhet”, Stockholm, Regeringskansliet s. 677

Efter det kalla kriget uppstod ett vakuum i fråga om hotbild och säkerhetspolitikens inriktning för de bägge länderna och nyorientering framstod som en möjlighet. Sverige och Norge fullföljde det försvarsmaterielsamarbete som man byggt upp under 80-talet.

Utvecklingen hindrades av att frågan om EU-medlemskap dök upp i början av 90-talet. Detta medförde en viss begränsning i relationerna, då Sverige blev medlem medan Norge valde att stå utanför. Norge har dock numera ett synnerligen välutvecklat politiskt samarbete med EU genom ESS-avtalet.<sup>27</sup>

Vid samma tid beslöt sig dock Sverige för att utvidga sitt militära samarbete med NATO och därmed öppnades en ny form av samarbete mot Norge.

Den 1 juli 1991 inbjöd NATO samtliga f.d. Warszawapaktsmedlemmar till ett s.k. ”partnerskap för fred”, PFF. Detta skedde som en följd av Sovjetunionens och därmed Warszawapaktens upplösning.

Syftet med PFF var att skapa ett organ med fokus på konkret militärt och förtroendeskapande säkerhetssamarbete i Europa, med fokus på fredsfrämjande insatser.<sup>28</sup> Detta samarbete formaliserades 1994 varvid även övriga europeiska, centralasiatiska och syd-kaukasiska stater inbjöds att delta i samarbetet Partnerskap för fred.

För svensk vidkommande passade detta utmärkt, eftersom samarbetet inte avkrävde Sverige några bindande avtal och därmed kunde den nu nästan traditionsbundna säkerhetspolitiska målsättningen kvarstå.

Genom PFF fick Sverige därmed ett politiskt legitimt förhållande att öppna för samarbeten med övriga NATO länder, bl.a. Norge och samtidigt kunde Norge bana väg för Sverige in i NATO:s standardiseringsutveckling. Denna öppning kan betraktas som en första svängning bort från den traditionella offentliga alliansfriheten.

Parallellt med dessa samarbeten utvecklades inom EU, EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP<sup>29</sup>. Utvecklingen startade 1992 med Maastricht-fördraget och fullföljdes i slutet på 90-talet med en mer ambitiös utveckling då den europeiska säkerhets och försvarspolitik, ESFP,<sup>30</sup> började utvecklas allt mer.

Även detta samarbete kommer att användas i undersökningen som ett referensobjekt.

Vid denna tidpunkt kan man säga att Sverige och Norge ytterligare skildes åt då Norge stod utanför denna utveckling utan förmåga att påverka dess innehåll eller utformning. Norge har delvis kompenserat sitt utanförskap till EU genom ett antal bilaterala samarbeten vilket bl.a. har lett till att Norge nu kan bidra till EU styrkeregister och deltar inom ramen för ESFP som deltagande nation i den Nordiska snabbinsatsstyrkan som sammanhålls av Sverige och där även Finland, Estland och Irland deltar. Därmed kan man påstå att Norge har skapat en väg in till EU:s krishanteringssystem via Sverige, trots att Norge formellt inte har möjligt att påverka EU:s ESFP eller GUSP.

Sverige och Norge har följaktligen ömsom konvergerat och divergerat i sina försök till samarbeten främst beroende av sina olika historiska säkerhetspolitiska vägval.

---

<sup>27</sup> se vidare, Norska regeringens Europaportal, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/Norsk-europapolitikk.html?id=115260> hämtad den 28 november 2007

<sup>28</sup> UD info, Artikelnr: UD05.017 (2005), *Sveriges samarbete med NATO i EAPR/PFF*, UD, Stockholm, Edita

<sup>29</sup> Svensk officiell förkortning av CFSP, The Common Foreign and Security Policy, se även <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm> hämtad den 19 november 2007

<sup>30</sup> Svensk förkortning på ESPD, European Security and Defence Policy, se vidare; [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_security\\_defence\\_policy\\_sv.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_sv.htm) hämtad den 27 november 2007

Denna allmänna bakgrund om ländernas samarbeten i kronologisk ordning leder oss fram till den mer specifika delen av beskrivningen av rådande samarbetsformer och hur dessa kan karaktäriseras utifrån analysfaktorerna.

Följande samarbeten kommer att beskrivas, analyseras och graderas i termer av integration respektive beroenden; NATO-alliansen, PFF – partnerskap för fred, EU:s militära samarbete inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med tillämpning via den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna och det skandinaviska Försvarsförbundsförslaget från 1949.

### 2.1.1 Analys av NATO

Den första samarbetsformen är North Atlantic Treaty Organisation. Det finns två syften med att börja med denna allians.

Det första syftet är att detta samarbete är att betrakta som typexemplet för ett militärt samarbete med tydlig integration och ett deklarerat beroende – ett förpliktigande avtal.

Det andra syftet är att ge en inkörsport till nästa samarbetsform som är partnerskapet till NATO, partnerskap för fred, PFF, som Sverige aktivt deltar i, både inom planering och i militära operationer.

Vad är då en militär allians och vad karaktäriserar dess samarbetsform? Ordet allians definieras enligt Nationalencyklopedin:

” **allia´ns** (fr. *alliance*, av *allier* 'förbinda', 'förena'), folkrättslig term för en säkerhetspolitisk överenskommelse mellan stater, oftast rörande försvarssamarbete och ömsesidigt bistånd i händelse av krig, t.ex. NATO och Warszawapakten.”<sup>31</sup>

Det intressanta är att Nationalencyklopedin följaktligen definierar en betydelse av allians genom att nyttja NATO som exempel, vilket uppenbart leder tanken till att denna allians kan sägas utgöra en särskilt ingående form av militärt samarbete.

Vad är då NATO? Efter Tysklands kapitulation 1945, och efter att segern sötma hade ebbat ut uppstod ett antal oroligheter inom Europa. Maktretoriken, mellan å ena sidan Sovjetunionen och å andra sidan de västeuropeiska staterna, hårdnade och ett antal hot uttalades mot olika länder bl.a. Norge.<sup>32</sup> Detta ledde fram till ett avtal om utvecklingen av ett gemensamt försvarssystem mellan fem väst-europeiska länder nämligen Belgien, Frankrike, Luxemburg, Holland och Storbritannien. Avtalet benämndes Brysselavtalet och skrevs på under mars 1948. Detta var det första delen av den process som ledde fram till bildandet av NATO.

Efter förhandlingar med Kanada och USA samt efter skapandet av avtalstexten, som baserades på ömsesidiga förpliktelser och säkerhetsgarantier mellan de inblandade europeiska länderna och Nord-Amerika, inbjöds även Danmark, Island, Italien, Norge och Portugal att ansluta sig till denna process. Förhandlingarna mellan dessa länder ledde fram till undertecknandet av ”the Washington Treaty” den 4 april 1949.<sup>33</sup>

Syfte med att återknyta till denna korta historiska inledning är att samtidigt som detta samarbete initierades, pågick också försvarsförbundsförhandlingarna mellan Sverige, Norge och Danmark. Dessa startade med informella samtal under våren 1948 och som sedan formellt utreddes under hösten 1948 och pågick fram till vårvintern 1949. Detta skall ses som ett

---

<sup>31</sup> Se NE: (2007-11-26) Källa Nationalencyklopedin [http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=111822](http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=111822) hämtad den 26 november 2007

<sup>32</sup> NATO, (2006) , *NATO handbook*, ISBN 92-845-0178-4, Brussel, Public Diplomacy Division, s 16-17

<sup>33</sup> NATO, (2006) , *NATO handbook*, ISBN 92-845-0178-4, Brussel, Public Diplomacy Division, s 17



exempel på att olika samarbeten snabbt kan växla form och att länder snabbt kan byta inriktning.

Idag är NATO en organisation med 26 länder och avtalstexten gäller fortfarande.

## Graden av beroende

Alliansen beroende byggs på idén om ett kollektivt försvar, med bundenhet att komma till medlemmarnas undsättning i händelse av angrepp eller hot om angrepp. Den mest tydliga artikeln (*Article 5*) i avtalet lyder:

*“The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all; and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.”<sup>34</sup>*

Texten är tydlig och markerar helt avgörande beroendefaktorer som förpliktelsen att understödja varandra med på militärt stöd.

NATO är att betrakta som en mellanstatlig organisation där varje medlem har egen suveränitet under fred. Alla beslut fattas gemensamt och beslutsprincipen baseras på konsensus. Det högsta beslutande organet är North Atlantic Council, NAC, som är den politiska delen av NATO. Varje land betraktas som likvärdiga i beslutsprocessen oavsett storlek rent politiskt, ekonomisk eller militärt.

Konsensus innebär såväl en styrka som en svaghet för alliansen. Att alla är eniga ger styrka åt besluten, men om en medlem avviker så blir det inget beslut om insats. Detta ökar givetvis spänningen inom alliansen. Konsensus medför en form av indirekt vetorätt.

Detta är exempel på att nationerna har väsentlig påverkansmöjlighet i beslutsprocesser.

NATO har vissa gemensamma resurser. NATO som organisation har få egna resurser vad avser militära medel. Det är de enskilda länderna som bidrar till alliansens militära styrka i händelse av att operationer skall igångsättas. De egna resurserna som NATO själva besitter är den permanenta ledningsstrukturen som finns såväl i Europa som i USA. Förutom denna ledningsfunktion har organisationen ett antal exklusiva militära resurser. Som exempel kan nämnas de resurser för flygstridsledning som finns baserade i Tyskland.

I princip kan man säga att NATO endast har en kärna för att starta planeringen och ledningen av operationer som medlemmarnas egna stridskrafter utför.

Beroendet bibehålls även över tiden då varje land har skyldighet att besätta de befattningar som ingår i den gemensamma ledningsstrukturen.

Denna typ av samarbete kan leda till begränsningar i de enskilda ländernas säkerhetspolitiska handlingsfrihet. Påtryckningar från alliansen att vidta åtgärder eller att delta i vissa operationer måste hela tiden beaktas i de parlamentariska processerna i respektive land.

Detta leder till att den enskilda staten inte heller kan driva en helt suverän utrikes-säkerhetspolitik utan att hela tiden beakta vilka implikationer denna politik eller ståndpunkter får internt eller externt för alliansen.

---

<sup>34</sup> NATO, (2006), *NATO handbook – appendix II*, ISBN 92-845-0178-4, Brussels, Public Diplomacy Division, s 372

Det blir över tiden en fråga om avvägningar mellan den egna ståndpunkten och det alliansen står för.

Länderna måste upprätthålla en trovärdig och ömsesidig styrkeuppbyggnad, annars påverkas alliansens totala förmåga och därmed dess trovärdighet. Denna faktor blir tydligast för små eller medelstora länder som alltid är pressade av ekonomiska realiteter. Att upprätthålla stora och kvalitativa styrkor kostar enorma summor. Därmed sätter länder press på varandra för att dela kostnader för alliansens förmåga.

Ett exempel på detta problem är NATO:s förmåga att bygga upp och beredskapssätta sitt nya snabbinsatskoncept, NATO Response Force, NRF. Målet var att denna styrka skulle vara fullt operativt 2006, men denna tidpunkt kunde inte innehållas då för få länder bidrog till styrkan rent numerärt eller inte hade anskaffat de förmågor och förband som efterfrågades.<sup>35</sup>

Trovärdighetsaspekten leder följaktligen till ett indirekt beroende som är relativt starkt.

Den ekonomiska utvecklingen leder idag fram till en diskussion inom NATO huruvida man skall dela upp vissa av förmågorna mellan länderna, då respektive land har svårt att upprätthålla en full bredd eller utveckla de nya förmågor som efterfrågas. Ord som "pooling" och rollspecialisering är idag högaktuella och diskuteras som metoder att möta den enorma kostnadsutvecklingen för avancerade militära system.

Principen är att en eller flera länder bygger upp styrkekomponenter eller förmågor som kan stå med hög beredskap för utnyttjande i snabba lägen, respektive att en eller flera länder avvecklar eller begränsar del av sina förmågor och specialiserar sig på att vidmakthålla och utveckla specifika förmågor som alliansen kan nyttja.

Genom denna utveckling kommer NATO att gå mot ett fördjupat beroende då fler områden (förmågor) kommer att vara tvungna att delas mellan medlemsstaterna.

Har då medlemsländerna i NATO ingen handlingsfrihet avseende den nationella säkerhetspolitiken? Det har förekommit att länder inom NATO har lyckats förhandla till sig restriktioner i sin säkerhetspolitik som egentligen gått emot ett rationellt synsätt från NATO:s sida. Norge är kanske det tydligaste exemplet på detta avsteg. Norge lyckades få NATO att gå med på att inga andra förband än norska skulle gruppera inom Norsk territorium under fred och inte heller skulle några kärnvapen grupperas eller lagras där. Avstegen skedde under den period av kalla kriget där maktspelet framför allt handlade om vedergällning med kärnvapen och att ha förband med hög beredskap för att möta en angripare.<sup>36</sup> Detta uppfattades dock inte särskilt positivt av länder som t.ex. USA, och Norge fick delvis stämpeln som bromskloss.

Detta innebär att det är möjligt för medlemsländerna att skapa en viss grad av oberoende från alliansen egenintressen. För att lyckas med detta krävdes dock långa och hårda förhandlingar. Nu skall detta avsteg ses i sitt rätta sammanhang, dvs. under press från den bipolära situationen under det kalla kriget där supermakterna utövade ett stark inflytande i respektive allians eller pakt.

## **Graden av integration**

Följande indikerar graden av gemensamma politiska värderingar.

---

<sup>35</sup> Hughes, Steve, Lieutenant Colonel, (2007-09-19) föreläsning under FHS Chp studiebesök vid NATO:s militärstrategiska stab SHAPE, Mons, Belgien

<sup>36</sup> jfr, Petersson, Magnus, Dr, (2003), *Brödrafolkens väl, Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949-1969*, Stockholm, Santérus, s. 49

Fundamentet för NATO är att säkerställa friheten och säkerheten för dess medlemmar genom politiska och militära medel. NATO hävdar vidare att den transatlantiska länken, dvs. mellan Europa och Nord-Amerika, är en hörnsten för organisationen. Det handlar om att dela gemensamma intressen för att säkerställa att den transatlantiska länken inte bryts.<sup>37</sup> Retoriken i samarbetet poängterar att det handlar om att dela idéer om demokrati, individuell frihet och rättsäkerhet.

Följande ger en gradering på delande av gemensamma militära värderingar, anammande av gemensamma riktlinjer för verksamhetsprocesser och materielutveckling samt gemensamma övningar.

För att länderna effektivt skall kunna samverka och samordna sina militära stridskrafter i operationer har NATO utvecklat en integrationsprocess som verkar brett och djupt i medlemsländernas militära organisationer.

Standardisering vad avser såväl doktriner, stabsprocesser och materielutveckling är centrala områden för NATO:s förmågeutveckling och ökar interoperabiliteten inom alliansen. NATO:s standarder är idag också referenser för svenska militära normer.<sup>38</sup>

De tydligaste exemplen på dessa samarbeten är att man undertecknar överenskommelser om gemensamma doktriner samt standarder för planeringsprocesser, specifika procedurer och materiel.<sup>39</sup> Integrationen i och mellan länderna i alliansen är att betrakta som hög. Med en välutvecklad institutionalisering och en hög grad av formalisering så avkrävs länderna att följa alliansens styrande dokumentation. Årliga större och mindre övningar skapar såväl en starkare integration som effektivare förmåga.

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

### **2.1.2 Slutsatser avseende NATO**

NATO har en relativt hög grad av beroende genom, sitt avtal om kollektivt försvar (art. 5), att man delar på gemensamma resurser (vilket ökar), samt genom att besluten fattas genom konsensus. Med konsensus följer dock en viss grad av handlingsfrihet för den enskilda medlemmen.

NATO har en relativt hög grad av integration, baserad på att man delar gemensamma politiska värderingar, en kraftig interoperabilitetsprocess med utvecklande av standarder och genom omfattande samövning mellan länderna.

---

<sup>37</sup> jfr. NATO, (2006), *NATO handbook*, "These countries share the same essential values and interests and are committed to the maintenance of democratic principles, making the security of Europe and that of North America indivisible." s 15.

<sup>38</sup> Regeringens skrivelse (2003/04:84), *Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)*, Stockholm, Regeringskansliet, s. 13

<sup>39</sup> jfr. NATO, (2006), *NATO handbook*, , Brussels, Public Diplomacy Division, ISBN 92-845-0178-4, kap 48, s 349

### 2.1.3 Partnerskap För Fred, PFF

När vi nu analyserat NATO så är det naturligt att kliva över till den samarbetsform som dessutom är en del av alliansen, dvs. Partnerskap För Fred, PFF och Euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR.

Som nämndes inledningsvis så inbjöd NATO, den 1 juli 1991, samtliga f.d. Warsawapaktsmedlemmar till ett s.k. "Partnerskap För Fred", PFF. Detta skedde som en följd av Sovjetunionens och därmed Warszawapaktens upplösning. Syftet med PFF var att skapa ett organ med fokus på konkret militärt och förtroendeskapande säkerhetssamarbete i Europa, med fokus på fredsfrämjande insatser.<sup>40</sup>

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

PFF verkar inom områdena, internationell krishantering, civil beredskapsplanering samt stärkandet av den demokratiska kontrollen av försvarsmakter.<sup>41</sup> Syftet med det sistnämnda är att utveckla de partnerskapsländer som tidigare var del av WP eller som delrepubliker i f.d. Sovjetunionen.

Sverige är idag relativt djupt engagerad i samarbetet med NATO genom PFF/EAPR. Sverige deltar och har deltagit i flera operationer under ledning av NATO, exempelvis IFOR, KFOR, på Balkan och senast ISAF i Afghanistan.<sup>42</sup> Sverige är här tydlig med att markera att dessa operationer utförs under FN-mandat vilket får anses vara ett sätt att bibehålla sin trovärdighet som alliansfritt land.

### Graden av beroende

Grundprincipen inom PFF är frivillighet, vilket innebär att varje enskilt partnerland självt bestämmer ambitionsnivån i sitt samarbete. För svensk del är militär alliansfrihet den naturliga grunden för samarbetet.<sup>43</sup>

Sverige har bl.a. utnyttjat samarbetet för att utveckla olika militära förmågor som är nödvändiga för att kunna bidra till internationell krishantering. För vissa andra länder har medlemskap i PFF varit ett förberedande stöd inför NATO-medlemskap. Såväl internt i svensk försvarsmakt och dess huvudman regering, anser dessutom att detta deltagande bidrar till den förändring av den svenska försvarsmakten som nu pågår sedan 1999.

Ur ett svenskt officiellt perspektiv så är deltagandet i NATO/PFF ett sätt att bidra till internationell krishantering och därmed bidra till säkerhet och fred i omvärlden. En svensk strävan är att få insyn och inflytande i NATO:s planering och genomförande av operationer där vi deltar.

---

<sup>40</sup> UD info, Artikelnr: UD05.017 (2005), *Sveriges samarbete med NATO i EAPR/PFF*, UD, Stockholm, Edita, s. 1

<sup>41</sup> UD info, Artikelnr: UD05.017 (2005), *Sveriges samarbete med NATO i EAPR/PFF*, UD, Stockholm, Edita, s. 1

<sup>42</sup> förkortning för, NATO Implementation Force in Bosnia - Hercegovina och NATO Kosovo Force samt NATO International Security Assistance Force in Afghanistan

<sup>43</sup> UD info, Artikelnr: UD05.017 (2005), *Sveriges samarbete med NATO i EAPR/PFF*, UD, Stockholm, Edita, s. 1

För NATO är partnerskapssamarbetet idag en betydande faktor för att säkerställa sin förmåga som krishanteringsorganisation och den officiella ståndpunkten kan uttryckas som Lieutenant Colonel Steve Hughes presenterande den vid NATO:s militärstrategiska högkvarter i Mons, Belgien; ”Where as NATO remains a collective defence organisation, the thrust of PFP is collective security through cooperation.”<sup>44</sup>

I detta samarbete bibehåller partnerländerna sin suveränitet och inga förpliktande avtal upprättas. Detta ingår i konceptet. Det betyder att länderna har en lägre grad av beroende till alliansen. Nackdelen med detta oberoende är att partnerländerna inte får full insyn och inflytande på processer eller information inom NATO, ett exempel som påpekats av den svenske försvarsministern vid en konferens under november 2007, anordnad av den svenska atlantkommittén, där bl.a. NATO:s generalsekreterare Jaap de Hoop Scheffer deltog.<sup>45</sup>

I detta fall kan man tala om att det sker ett inbyggt oberoende till alliansen styrd av alliansen själv. Alliansen tillåter inte en hög grad av beroende.

Å andra sidan kan då partnerländerna inte heller kritiseras för att skapa beroenden på den säkerhetspolitiska nivån eller uppfattas som delaktiga i alla NATO:s beslut. Detta ger dock en mer begränsad möjlighet att påverka beslutsprocesser.

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

Man kan följaktligen säga att nationellt så bibehåller partnerländerna sin handlingsfrihet men tappar del av sin egen trovärdighet mot omvärlden genom en fördjupad integration i alliansen.

Vidare kan man hävda att det finns ett visst beroende gentemot alliansen eftersom Sverige ser NATO:s PFP program som ett instrument för sin egen utrikes- och säkerhetspolitik. Ett sätt att för Sverige att komma ut och verka enligt de politiskt satta målen.

## **Graden av integrationen**

Partnerländerna deltar inte i NATO:s försvarsplaneringsprocess. År 1994 skapades istället planerings- och översynsprocessen (Planning and Review Process- PARP) för att ge partners tillträde till de delar av processen som syftar till interoperabilitet.<sup>46</sup> Genom PARP ges Sverige och andra partnerländer tillgång till standarder och kan på så sätt utveckla förband som kan

---

<sup>44</sup> Hughes, Steve, Lieutenant Colonel, (2007-09-19) föreläsning under FHS Chp studiebesök vid NATO:s militärstrategiska stab SHAPE, Mons, Belgien

<sup>45</sup> Tolgfors, Sten, Försvarsminister, (2007-11-09), *Enhanced Nordic Cooperation in a Euro-Atlantic context*, publicerad den 9 november 2007, [http://www.svenska-atlant.org/index.php?page=2007-11-09\\_Tolgfors\\_tal](http://www.svenska-atlant.org/index.php?page=2007-11-09_Tolgfors_tal), hämtad den 20 november 2007.

<sup>46</sup> förf. definition av interoperabilitet ”förmågan att samverka mellan olika länder avseende såväl procedurer, talspråk som teknisk kommunikation i syfte att underlätta samordningen i militära operationer. NATO definierar interoperabilitet som: “ the ability of Alliance forces and, when appropriate, forces of Partner and other nations, to train, exercise and operate effectively together in the execution of assigned missions and tasks”, NATO, AAP 6, (2006), *NATO GLOSSARY OF TERMS AND DEFINITIONS (ENGLISH AND FRENCH)*, NATO STANDARDIZATION AGENCY (NSA) s. 2-F-5

användas i internationella krishanteringsoperationer vare sig de leds av FN, EU eller NATO. Deltagandet i PARP sker, liksom andra delar av partnersamarbetet, på frivillig basis.<sup>47</sup>

Det huvudsakliga syftet med PARP är att förbättra samverkansförmågan för de förband som partnerländerna kan ställa till förfogande för NATO-ledda fredsfrämjande insatser. Genom att även delta i EAPR markerar staterna att man delar gemensamma värderingar.

I regeringens (2004) redogörelse för deltagandet i detta samarbete finns även en lydelse som har en betydande påverkan för svensk försvarsmakt.

”PARP är sedan flera år tillbaka en integrerad del av svensk försvarsplanering och har en vidare tillämpning än för de förband som förbereds för internationella insatser. Exempelvis tillämpas NATO:s stabsorganisationsprinciper generellt i Försvarsmakten.”<sup>48</sup>

För närvarande har Sverige antagit 63 stycken partnerskapsmål som omfattar såväl marin-, flyg- som arméförband.<sup>49</sup>

Här skulle Sverige kunna vara exemplet på ett land som försöker skapa en hög grad av integration men samtidigt behålla en viss distans mot organisationen genom att endast delta i krishanteringsoperationer under FN-mandat. Som motiv för detta påstående är deklarationen att: ”NATO:s standarder är idag också referenser för svenska militära normer.”<sup>50</sup> Ett sådant klarläggande får anses som en kraftig riktlinje från den svenska administrationen och kan dessutom exemplifieras genom Försvarshögskolans kursplan som innehåller utbildning på NATO:s gemensamma planeringsprocess, GOP, *Guidance for Operational Planning*.

Sverige har dessutom idag en etablerad kontakt in i NATO genom den svenska delegationen vid NATO-högkvarteret i Bryssel och dessutom ställer Sverige officerare till NATO:s staber i s.k. *Partner Staff Elements*. Dessa partnerofficerare tjänstgör i NATO:s staber med uppgifter som rör PFF.

Detta ger en uppfattning om hur Sverige ser på sitt deltagande och vilken ambition som läggs på detta samarbete. Det visar även på tydliga exempel på anammande av gemensamma riktlinjer för verksamhetsprocesser och materielutveckling – standarder.

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

#### **2.1.4 Slutsatser PFF**

PFF har i grunden ett koncept som innebär en lägre grad av beroende. Frivillighet och avsaknad av bindande avtal ger medlemmarna oberoende. Detta förstärks genom att medlemmarna saknar inflytande på beslutsprocesserna och att NATO och partnerskapländer saknar gemensamma resurser. Det finns dock idag ett indirekt beroende mellan NATO och sina partners. NATO har idag ett relativt högt beroende till sina partners inom ramen för sina

---

<sup>47</sup> Regeringens skrivelse (2003/04:84), *Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)*, Stockholm, Regeringskansliet, s. 13-14

<sup>48</sup> Regeringens skrivelse (2003/04:84), *Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)*, Stockholm, Regeringskansliet, s. 13-14

<sup>49</sup> Regeringens skrivelse (2003/04:84), *Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)*, Stockholm, Regeringskansliet, s. 13-14

<sup>50</sup> Regeringens skrivelse (2003/04:84), *Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)*, Stockholm, Regeringskansliet, s. 13-14

krishanteringsoperationer. Det finns följaktligen tendenser till ökat beroende dock ej idag formaliserat.

Partnerländerna bibehåller följaktligen den nationella handlingsfriheten men tappar del av sin egen trovärdighet mot omvärlden genom en fördjupad integration i alliansen.

PFF har en varierande grad av integration mellan medlemmarna, då medlemskapet baseras på frivillighet. Strävan från NATO är dock att partners har en hög grad av integration.

Sverige har valt att gå mot en relativt hög grad av integration främst genom: aktivt deltagande i övningar, beslut om interoperabilitet som följer NATO standards samt i grunden delade politiska värderingar.

### **2.1.5 EU:s Gemensamma Utrikes och Säkerhetspolitik, GUSP**

Nästa militära samarbete blir än mer komplicerat.

Samarbetet inom EU baseras på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) som är ett av EU:s instrument på området för yttre förbindelser. Den rättsliga grunden för GUSP lades relativt sent, nämligen 1992 i det s.k. Maastrichtfördraget.

#### **Graden av beroende inom EU**

Nedanstående stycken visar på hur avtalsförpliktelserna och påverkansmöjligheterna i beslutsprocesserna ser ut samt upprättande av gemensamma resurser.

De första försöken till en mer omfattande överföring av befogenheterna på dessa känsliga områden, kunde blockeras av en minoritet av medlemsstater, eftersom samarbetet var mellanstatligt. Av denna anledning har man gått in för en successiv överföring av befogenheterna till vissa institutioner sedan 1970-talet.

Sedan dess har två grundläggande rättsakter på ett betydande sätt bidragit till utvecklingen av GUSP, nämligen EU-fördraget (1992), genom vilket avdelning V - EU:s andra pelare - infördes, och Amsterdamfördraget (1997) genom vilket instrumenten och beslutsförfarandet förstärktes. Genom Nicefördraget (2001) infördes ytterligare ändringar. Bland EU:s pelare utmärker sig GUSP genom sitt sätt att fungera, sin mellanstatliga karaktär och kravet på samstämmighet mellan alla medlemsstater i beslutsfattandet.

Genom *EU-fördraget*, som trädde i kraft den 1 november 1993, infördes en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (avdelning V i fördraget). I artikel J.1 anges de fem huvudsakliga målen för GUSP:

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

För att uppnå dessa mål främjar EU ett systematiskt samarbete mellan medlemsstaterna, men dessutom vidtar EU gemensamma åtgärder på de områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> EU, *GUSP*, <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm> hämtad den 19 november 2007

Medlemsstaterna svarar fortfarande själva för sin egen utrikes- och säkerhetspolitik, eftersom GUSP inte är ett område där unionen är exklusivt behörig. Rådet sörjer dock för att medlemsstaterna inte handlar på ett sätt som står i strid med unionens intressen.

Med dessa utgångspunkter uppstår dock en del problem kopplat till beslutsrätten Unionen.

Genom Amsterdamfördraget antas besluten inom ramen för GUSP med enhällighet.

Enligt EU:s upplysning om sammanfattningar av lagstiftningen och besluten står det dessutom följande: "Medlemsstaterna har emellertid möjlighet att utnyttja s.k. konstruktiv röstnedläggning. Denna innebär att en medlemsstats röstnedläggning inte förhindrar antagandet av ett beslut. Denna mekanism kan tillämpas så länge de nedlagda rösterna inte överstiger en tredjedel av de viktade rösterna i rådet. Om den medlemsstat som avstår från att rösta avger en formell förklaring, är den inte skyldig att tillämpa beslutet, men godtar i en anda av ömsesidig solidaritet att beslutet gäller för unionen i dess helhet. Medlemsstaten i fråga ska alltså avhålla sig från varje handling som skulle kunna strida mot en unionshandling på grundval av beslutet."<sup>52</sup> och fullföljs av " När det gäller de beslut som ska fattas med kvalificerad majoritet finns det emellertid en skyddsklausul som innebär att en medlemsstat kan förhindra att en omröstning sker, om den som skäl för att blockera omröstningen kan anföra viktiga skäl som rör nationell politik. Rådet får i det läget, med kvalificerad majoritet och sedan medlemsstaten redovisat sina skäl, besluta att hänskjuta frågan till Europeiska rådet för enhälligt beslut av stats- och regeringscheferna."<sup>53</sup>

Genom Nice-fördraget 2001 infördes vissa förändringar på den institutionella nivån inom EU. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, KUSP, inrättades och fick en stärkt roll i ledningskedjan. KUSP är ett permanent politiskt och militärt organ som svarar för EU:s egen operativa försvarspolitik. Genom Nicefördraget inrättades även följande organ:

Europeiska unionens militära kommitté (EUMK), som har till uppgift att ge KUSP råd och rekommendationer i alla militära frågor som rör EU. EUMK utgör det högsta militära organet inom rådet samt EU:s militära stab, som har till uppgift att genomföra EUMK:s politik och beslut och bistå med sakkunskap på det militära området.

För närvarande pågår dessutom en ratificeringsprocess runt en kommande konstitution för EU.

Fördraget om upprättande av en konstitution undertecknades av stats- och regeringscheferna i Rom den 29 oktober 2004. Avsikten är att konstitutionen ska träda i kraft då nationella beslut fattats i frågan och ratificering skett av medlemsstaterna.

När det gäller beslutsprocessen kommer kommissionen inte att ha rätt att lägga fram förslag rörande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Ministerrådet kommer även i fortsättningen att fatta enhälliga beslut i flertalet fall, och medlemsstaterna kommer att ha vetorätt.<sup>54</sup>

Som nämnts i inledning kring detta samarbete så avser EU att gradvis utveckla en gemensam försvarspolitik som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om länderna så beslutar.

Vid sitt möte i Köln den 3-4 juni 1999 antog Europeiska rådet en förklaring om förstärkning av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken.

I denna text deklarerar Stats- och regeringscheferna sin vilja att "Europeiska unionen skall spela sin roll fullt ut på den internationella scenen" och "att ge Europeiska unionen de medel

---

<sup>52</sup> EU, GUSP, <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm> hämtad den 19 november 2007

<sup>53</sup> EU, GUSP, <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm> hämtad den 19 november 2007

<sup>54</sup> EU, GUSP, <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm> hämtad den 19 november 2007



och resurser som krävs för att unionen skall kunna ta sitt ansvar när det gäller en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik.<sup>55</sup>

Rådet antog den rapport som utarbetats om en förstärkning av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken. I rapporten nedtecknades följande.

EU skall:

- stärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom att utforma en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik,
- skapa en förmåga till självständig handling som stöds av trovärdig militär kapacitet och lämpliga beslutsfattande organ,
- fatta beslut om att agera inom ramen för GUSP. Europeiska unionens råd skulle därigenom kunna fatta beslut om samtliga politiska, ekonomiska och militära instrument som den har till sitt förfogande för att ta itu med krissituationer<sup>56</sup>

Vid toppmötet i Helsingfors den 10-11 december 1999 beslutade Europeiska rådet bland annat att: ”medlemsstaterna genom frivilligt samarbete under EU-ledda operationer senast 2003 måste vara i stånd att inom 60 dagar sätta in och därefter under minst ett år underhålla styrkor på upp till 50 000- 60 000 man som klarar av hela skalan av Petersbergsuppgifter. Petersbergsuppgifterna omfattar humanitära insatser eller insatser för att evakuera medlemsstaternas medborgare, fredsbevarande insatser, insatser av väpnade styrkor för krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder. Dessa uppdrag inrättades genom Petersbergdeklarationen som antogs vid Västuropeiska unionens (VEU) ministerrådsmöte i juni 1992.<sup>57</sup>

Dessutom skulle nya politiska och militära organ och strukturer inrättas inom rådet så att unionen får möjlighet att ombesörja den nödvändiga politiska och strategiska ledningen av sådana operationer.”<sup>58</sup>

Efter det att Nicefördraget undertecknades den 26 februari 2001 antogs två viktiga dokument av Europeiska rådet i Bryssel vid dess möten den 12-13 december 2003 respektive 16-17 december 2004, nämligen den europeiska säkerhetsstrategin, ESS.

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

Vidare finns det en ganska spridd uppfattning om att medlemsländerna redan nu skulle bistå varandra i en krissituation eftersom det finns en stark politisk solidaritet mellan länderna. Med anledning av höstens toppmöte kring konstitutionen finns det säkert en grund för att denna del kommer att skrivas om i syfte att undvika dessa advokatoriska formuleringar. EU:s säkerhetsstrategi ligger dock fast och utgör definitivt en tydlig indikator på att man vill skapa ett större beroende på det säkerhetspolitiska planet.

Det säkerhetspolitiska beroendet är i viss mån svårformulerat, då länderna inom EU delvis tolkar fördragen på olika sätt. Ett omstritt tema inom ESFP är den s.k. solidaritetsklausulen. I

---

<sup>55</sup> EU, utdrag ur fördragstexten i, <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm> hämtad 19 november 2007

<sup>56</sup> EU, utdrag ur fördragstexten i, <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm> hämtad 19 november 2007

<sup>57</sup> jfr EU ordlista, [http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_sv.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_sv.htm), hämtad den 29 nov 2007

<sup>58</sup> Ibid

förslaget till en ny EU-konstitution<sup>59</sup> finns det en skrivelse om den så kallade solidaritetsklausulen. I del ett (I), artikel 43, går det att läsa att:

”unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller”.

Med utgångspunkt från detta skulle man kunna hävda att det råder en hög grad av beroende på väg mot en alliansbildning. Men klausulen omfattar inte alla typer av attacker utan endast ”terroristattack, naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor”, varav det sistnämnda kan bli ett föremål för många tolkningar.

Uppenbarligen står inget nämnt om övriga ömsesidiga försvarsgarantier vilket nog hade fått den svenska regeringen att reagera.

Företrädare från regeringshåll menar att solidaritetsklausulen inte inkräktar på den svenska alliansfriheten, eftersom medlemsländer kan vara NATO-medlemmar eller välja en annan säkerhetspolitisk linje helt fritt.<sup>60</sup>

Om vi återkopplar ovanstående till analysfaktorerna framkommer följande. I EU förekommer otydliga men ändå omfattande förpliktande överenskommelser samt att länderna inom EU kan ha avsevärda påverkansmöjligheter i beslutsprocesser. EU utnyttjar ett avtal med NATO för att skapa gemensamma resurser.

## **Graden av integration**

EU har gemensamma värderingar, anammande av gemensamma riktlinjer för verksamhetsprocesser och materielutveckling.

Genom EU-fördraget markerar medlemsländerna att de delar gemensamma värderingar.

Det finns även ett starkt samband mellan NATO:s PARP och EU:s framväxande kapacitetsarbete. NATO:s försvarsplaneringsprocess, PARP, skall inte dupliceras av EU utan de båda organisationernas försvarsplaneringsarbete för internationella krishanteringsinsatser skall ske med transparens för att undvika motstridiga planeringssignaler. Vidare kommer inte EU att utarbeta egna standarder, utan interoperabilitet mellan EU-ländernas förband skall säkerställas genom NATO:s standardiseringsarbete. En följd av detta blir att de förband som Sverige anmält till EU:s styrkeregister (Helsinki Force Catalogue) skall bli interoperabla genom PARP.<sup>61</sup>

En annan faktor som pekar på en mer utvecklad integration är upprättandet av en gemensam europeisk försvarsmaterielbyrå, EDA<sup>62</sup> som syftar till att öka samarbetet inom materielområdet. På den militärstrategiska och operativa nivån är samarbetet tydligare med inrättandet av EUMK och dess stabsorgan EUMS. Här kan man dessutom göra kopplingar till NATO då dessa organisationer har en gemensam uppfattning om att standarder och

---

<sup>59</sup> EU:s Officiella tidning nr C 310 , (2004-12-16), *Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa*, <http://eur-lex.europa.eu/sv/treaties/dat/12004V/htm/C2004310SV.01001101.htm> hämtad den 30 november 2007

<sup>60</sup> Müller-Hansen, Fredrik, (2006), *Folk och Försvar med stöd av UD, ESFP – europeiska säkerhets och försvarspolitiken, FAKTA OCH BAKGRUND*, ISSN: 0046-4643, Stockholm, Trydells Tryckeri, s.25

<sup>61</sup> Regeringens skrivelse (2003/04:84), *Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)*, Stockholm, Regeringskansliet, s. 14

<sup>62</sup> European Defence Agency

procedurer inte skall dubbleras. Utgångspunkten är att EU skall använda NATO som förebild för sin utveckling.

Beroendefrågan liknar delvis NATO:s och PFF:s vad avser EU:s förmåga att agera som krishanteringsorganisation, dvs. att man måste förlita sig till att länderna ställer upp frivilligt och lojalt för att åstadkomma effektivitet och därmed bibehålla sin trovärdighet.

Ovanstående visar att EU har tydliga gemensamma värderingar. Man anammar NATO:s gemensamma riktlinjer för verksamhetsprocesser och materielutveckling, men det förkommer f.n. inga gemensamma övningar.

Följande är Sveriges syn på detta EU-samarbete.

Sverige är positivt inställt till utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna så länge den har som målsättning att huvudsakligen lösa krishanteringssupdrag och framförallt under FN-mandat. Eftersom Sverige f.n. inte kommenterar eller driver frågan om ett EU-försvaret som bygger på ömsesidiga förpliktelser kvarstår problematiken runt beslutsgången inom EU, samt den något svårtolkade delen om solidaritet som finns nedtecknad i EU fördraget. Detta kan vara en av stöttestenarna i förhandlingarna om den nya konstitutionen men kommer inte att utvecklas mer i denna uppsats.

Sverige ser inte idag på samarbetet som en yttersta garant för den nationella säkerheten. Samarbetet kan i mångt och mycket liknas vid den beslutsprocess som föregås såväl från NATO genom PFF, som FN:s begäran om svenska insatser. Nedanstående text från regeringens hemsida förklarar:

”Om det rör sig om ett bidrag med svenska militära styrkor krävs riksdagsbeslut, eftersom regeringsformen anger att regeringen inte får sända svensk väpnad styrka utomlands utan riksdagens medgivande. Regeringen skriver därför en proposition till riksdagen inför varje militär insats som Sverige deltar i. I propositionen ger regeringen ett konkret förslag till riksdagsbeslut som anger hur många personer som kan skickas från Sverige för att delta i insatsen och under hur lång tid det svenska bidraget kan medverka. Om antalet personer behöver ökas eller tidsramen ändras behövs en ny proposition för riksdagen att ta ställning till. Propositionen innehåller inte enbart det konkreta förslaget till beslut. Den innehåller också information om bakgrunden till regeringens vilja att delta i insatsen och vilka förberedelser för insatsen som har gjorts. I propositionen redogörs också för hur den folkrättsliga grunden ser ut och vilket folkrättsligt mandat som finns, det vill säga vilken eller vilka FN-resolution(er) och vilket kapitel i FN-stadgan som ligger till grund för insatsen.”<sup>63</sup>

Det är alltså inte fråga om att snabbt fatta beslut för att möta ett omedelbart hot mot territoriet eller svenska intressen på annan plats.

Som avslutning kan man dock påstå att de senaste 10 årens utveckling f.n. har en inriktning som pekar på att samarbetet kommer att utvecklas ytterligare och att Unionen kommer att integreras djupare efterhand. Om detta kommer att betyda en ökad grad av beroende hänger på om den nya konstitutionen kommer att innehålla entydiga skrivningar om ömsesidiga förpliktelser eller om ländernas tolkning av ”solidaritet” får samma betydelse som förpliktelse.

---

<sup>63</sup>Regeringen, webbartikel, ” Hur fattas beslut om en fredsfrämjande insats i EU:s regi?”  
<http://www.regeringen.se/sb/d/9199/a/83224> , Stockholm, Försvarsdepartementet, hämtad den 7 mars 2008

### 2.1.6 Slutsatser om EU

EU får anses vara det mest komplicerade samarbetet att placera vad avser beroende. Det finns likheter med NATO vad avser avtalsbildningar men å andra sidan är det svårt att hävda den tydlighet som NATO:s artikel 5 återger. Om vi jämför den med GUSP och dess förlängning i ESFP så känns beroendeförhållandet inte lika klart.

EU nedtecknar att det handlar om ”gemensamma åtgärder” och att besluten skall grundas på en ”gemensam strategi” och enhällighet, och att medlemsländerna skall handla i en anda av solidaritet, men det är svårt att få fram ett tydligt beroende i dessa texter då medlemsländerna kan hantera ett otal olika åtgärder för att bryta denna linje – såsom vetorätt, konstruktiv röstnedläggning, skyddsklausuler etc.

Graden av beroende är därvid svår att definiera ens i relation till andra samarbeten. Beroendet närmar sig NATO men saknar udden. Ambitionen är dock klar. Beroendet kommer att öka, men när i tiden är osäkert. Om EU:s ambitioner ökar vad avser att fungera som en krishanteringsorganisation kommer dock beroendet öka relativt snabbt. I likhet med NATO bär organisationens förmåga upp av dess medlemsländer och deras förmåga, varför det är enkelt att förklara att om det skall finnas trovärdighet krävs att många ställer upp, vilket ökar trycket och därmed beroendet mellan länderna. Utmaningen för EU är att organisationen konkurrerar med NATO om samma resurser, då medlemsländerna i mångt och mycket är desamma.

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

### 2.1.7 Skandinaviska Försvarsförbundet 1949

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

Underlaget för analysen är tagen ur den s.k. Neutralitetspolitikkommissionens rapport från 1994, vars uppgift var att klarlägga hur Sverige hade förberett ett eventuellt mottagande av militärt bistånd från västmakterna under det kalla kriget.

Sverige deklarerade under februari 1948 att man inte avsåg att ansluta sig mot något stormaktsblock.<sup>64</sup> Samtidigt noterade man att Norge vände sin utrikespolitiska hållning, från samma inriktning som Sverige hade, mot västmakterna som de varit allierade med under andra världskriget. För att undvika en splittring i Skandinavien ville den svenska regeringen pröva tanken om ett Försvarsförbund. Vid denna tidpunkt var Sverige, av förklarliga skäl, den dominerande militärmakten i Skandinavien.

Regeringen startade interna diskussioner under april månad 1948 och lade fram en inriktning på förbundet som gick ut på att förbundet inte skulle ha någon knytning till stormakterna

---

<sup>64</sup> SOU 1994:11, Betänkande av Neutralitetspolitikkommissionen, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, Stockholm, Statsrådsberedningen, s. 64

medan den Norska regeringen hävdade att man skulle vara mer förutsättningslös i sin utredning och som inte uteslöt en koppling västerut.

I slutet på augusti hade man lagt klart hur kommittén skulle se ut och vilka mandat som den skulle ha. Den 9 september utkom en kommuniké från svenska UD. I denna kommuniké gavs ingen precisering av den säkerhetspolitiska linjen utan man delgav att det rådde ”en viss skillnad i synen på de säkerhetspolitiska problemen” och att utredningen skulle gälla ”frågan om militärt samarbete mellan de tre länderna” vilket antydde att det fanns alternativ till ett renodlat förbund.

Kommittén redovisade det 400 sidiga betänkandet den 14 januari 1949. Betänkandet var uppdelat i tre delar, del A som avhandlar direktiven, del B som är på 300 sidor och var expertutredningar av militärt och civil sakkunniga samt del C som var kommitténs samlade bedömningar.

Utifrån del C, som finns i sin helhet i SOU 1994:11 bilagor, framkommer följande angående försvarsförbundet och dess samarbetsform.

För det första konstaterade man att ländernas militära förmåga var för begränsad för att åstadkomma ett trovärdigt och hållbart försvar. Kommittén konstaterade att det var helt nödvändigt att snabbt bygga upp Norges och framförallt Danmarks försvar för att de skulle kunna ”... bli i stånd att lösa de strategiska uppgifterna”<sup>65</sup>. Uppbyggnaden skulle balanseras såväl ekonomiskt som strukturmässigt så att efterfrågade förmågor kunde tillfredställas.

Härvid diskuterades även att bistånd från de västliga makterna var helt nödvändig och att det mångt och mycket handlade om att ”vinna tid” att hålla ut så länge så att detta bistånd skulle komma till stånd.

## Graden av beroende

I kommitténs underlag framkommer följande avseende förpliktande avtalsbildningar, påverkansmöjlighet i beslutsprocesser och upprättande av gemensamma resurser.

Kommittén klarlade att: ”Samarbete kunde förberedas inom ramen för ett försvarsförbund. Samarbete kunde också förberedas utan ett sådant bindande avtal, men förberedelserna kunde inte då drivas så långt som inom ett försvarsförbund.”<sup>66</sup>

Det skall understrykas att de föreslagna samarbetsområdena ansågs tillämpliga oberoende av om ett försvarsförbund bildades eller inte. Detta nyttjades även under de kommande decennierna som utgångspunkt för fortsatt samarbete.

Huvudprinciperna för den säkerhetspolitiska nivån för detta förbund lades fram enligt följande:

”Ett försvarsförbunds huvudprinciper bör vara:

1. Förpliktelse till militärt samarbete och regionalt försvar (solidaritet i händelse av angrepp)
2. Samordning av ländernas utrikespolitik på flera områden
3. Möjliggörande av obetingad och ögonblicklig utlösning av förbundsförpliktelse
4. Utbyggande av ländernas försvar med hänsyn till det samlade försvarets behov
5. Samordning av den militära ledningen
6. Samordning av vissa folkrättsliga bestämmelser”<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> SOU 1994:11, Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969- bilagor*, Stockholm, Statsrådsberedningen, s. 54

<sup>66</sup> SOU 1994:11, Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, Stockholm, Statsrådsberedningen, s. 71

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

### **Graden av integration**

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

För den fredsmässiga verksamheten beskriver kommittén detta enligt följande:

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

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

Kommittén rekommenderade vidare att dessa åtgärder borde vidtas oavsett om ett förbund bildades eller inte bildades. Man ansåg att ett sådant samarbete i fred kunde utgöra en etapp i förberedelserna för ett eventuellt kommande försvarsförbund.

Man skulle också eftersträva likhet på materielområdet för att underlätta logistik och för att minska sårbarheten om något land plötsligt skulle bli avskuret.

Vad avser det konkret operativa området kan följande vara av intresse:

”För kust-, luftbevakningen samt för väderlekstjänsten borde åtgärder vidtas så att man vid ett givet tillfälle snabbt kunde utnyttja dessa tjänstegrenar gemensamt.” samt ”det är även nödvändigt att för kust- och luftbevakningen att möjliggöra en gemensam ledning av flygoperationer inom vissa områden”.<sup>68</sup>

Värt att nämna är att även samverkan för att främja civilförsvaret ingick i kommitténs arbete.

Det som fick försvarsförbundet att till slut haverera var de skiljaktigheter som gällde frågan om stöd från västmakterna. Norge och Danmark hävdade att det var helt nödvändigt att säkerställa ett sådant bistånd och att detta skulle förberedas redan i fred. De ansåg att förbundet inte hade förmågan att ens på längre sikt bygga upp en kapacitet som skulle kunna hålla ut mot en motståndare av Sovjetunionens kaliber. De svenska ledamöterna ansåg

---

<sup>67</sup> SOU 1994:11, Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969- bilagor*, Stockholm, Statsrådsberedningen, s. 55

<sup>68</sup> SOU 1994:11, Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, Stockholm, Statsrådsberedningen, s. 71

däremot att det fanns en större sannolikhet att få stöd i händelse av angrepp om Förbundet existerade än om det inte fanns några solidaritetsförpliktelser. Sveriges inledande inställning om oberoende från stormakterna visades här på ett tydligt sätt samtidigt som man kan skönja i vilken riktning Norge och Danmark var på väg vilket skulle bevisas bara några få månader efter dessa förhandlingars avslutande.

Ytterligare en faktor avgjorde utfallet. Frågan om hur man skulle agera om en Sovjetunionen endast anföll ett eller två av länderna och inte hela Skandinavien samtidigt. Ett av angreppsfallen som studerades var ett nämligen ett begränsat anfall mot Danmark. Sverige ansåg att det inte gick att försvara Danmark, och att det var bortkastat att försöka kasta ut en motståndare. Norge och Danmark hävdade däremot att angrepp skulle ses som ett första steg i ett anfall mot att resten av Skandinavien och att det därför var synnerligen väsentligt att agera direkt. Med dessa avvikande ställningstaganden gick förhandlingarna till botten.

### **2.1.8 Slutsatser om Förvarsförbundet**

Det föreslagna Skandinaviska Förvarsförbundet från 1949 (FF-49) är att betrakta som den mest långtgående militära samarbetsformen. Man kan tala om en mycket hög grad av beroende då förslaget omfattade ett bindande avtal om förpliktelser, dels att man avsåg att balansera storleken, strukturen och de ekonomiska utfallet på de militära förbanden så att de bäst utnyttjades mot de militärstrategiska förutsättningarna. Man hade en syn på de militära resurserna som helt gemensamma för de tre länderna.

Den hade dessutom för avsikt att, fullständigt integrera säkerhetspolitiken och de militära medlen mellan länderna. Gemensam uppbyggnad och samövningar var självklara och ingick i avtalet.

Om förhandlingarna hade lyckats, hade detta kunnat tjäna som exempel på en djupt utvecklad allians.

Om tanken att fullfölja samarbetet utan huvudprinciperna skulle man kunna säga att vi hade nått en hög grad av integration men en lägre grad av beroende.

### **2.1.9 Sammanfattning**

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

Det som även framkommer ur slutsatserna är att samarbetsformerna strävar, eller kanske rör sig, i olika riktningar (förutom FF-49 som är ett avslutat kapitel rent formellt). De är helt enkelt under en ständig utveckling eller transformation. Det förefaller som att NATO har skapat sig en fast förankring kring artikel 5, men samtidigt vill öppna upp sig som ett krishanteringsinstrument för världssamfundet. Detta åstadkoms bl.a. genom en underorganisation i form av PFF.

EU strävar efter att minska sin ”grafiska” utbredning, dvs. öka sin homogenitet, och samtidigt vill organisationen flytta sitt centrum mot ett starkare beroende och en högre grad av integration.

Man bör även framhålla den koppling som finns mellan beroende och integration. En hög grad av integration leder efterhand till ett starkare beroende, särskilt om integrationen leder till fördelning av speciella områden eller förmågor.

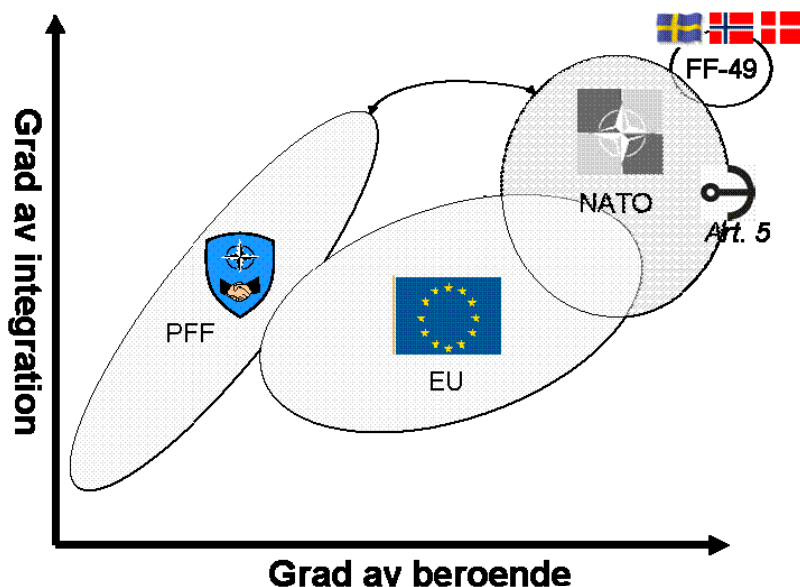
Samma förhållande råder dock inte direkt mellan ett starkt beroende och en ökad integration. Faktorer som ekonomi och effektivitetstänkande driver dock på integrationsprocessen. Man kan följaktligen tala om att det finns ett kommunicerande kärn mellan integration och beroende men att den är svår att definiera på ett tydligt sätt.

Sverige, och för den delen även Norge, har idag många och komplexa samarbeten inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Bara för att man skall förstå vidden så förekommer för svensk räkning, enbart inom försvarsmaterielområdet, ytterligare 26 stycken bilaterala samarbeten,<sup>69</sup> och mellan Norge och Sverige existerar idag ca 20 olika samarbeten.<sup>70</sup>

Om man nu placerar samarbetena i analysmodellens referensplan får vi en representation som möjligen kan ge läsaren ytterligare förståelse.

### 2.1.10 Grafisk representation av aktuella samarbeten

I nedanstående bild kan samarbetena representeras grafiskt enligt följande:



Figur 3. Grafisk representation av samarbeten

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

## 2.2 Analys av föreslaget samarbete

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

<sup>69</sup> Regeringen, PROP. 2007/08:1 UTGIFTSOMRÅDE 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*, Statsrådsberedningen, Stockholm s. 36

<sup>70</sup> Reuter Dahl, Jan, HKV LedS/Stra, intervju svar om föreslaget samarbete, den 3 dec 2007, Stockholm



## 2.2.1 Bakgrund och politisk kontext

För att förstå den fördjupning av försvarssamarbete som föreslås i rapporten från den 31 augusti är det lämpligt att snabbt beskriva en del av dess bakgrund då detta inte framgår i rapporten. Denna bakgrund syftar följaktligen till att ge motsvarande kontext som beskrivits för tidigare och rådande samarbeten och därmed möjliggör en klarare jämförelse.

Det norsk-svenska försvarssamarbetet är redan i dag relativt omfattande. Regelbundna möten på olika nivåer lägger fast riktlinjer för samarbetet som sedan i huvudsak följer tre huvudspår:<sup>71</sup>

1) Förutom det ovannämnda norska deltagandet i den svenskleda krishanteringsstyrkan inom ramen för EU Battle Group konceptet förekommer sedan tidigare ett omfattande samarbete inom ramen för NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support Operations) som bl.a. omfattar gemensam nordisk utveckling av förband samt övning av dessa. Dessutom förekommer ett relativt brett övningsutbyte med Norge inom ramen för NATO:s partnerskapsprogram (PFP).

2) Materielsamarbete (Nordic armaments co-operation, NORDAC). I bilaterala arbetsgrupper identifieras projekt av gemensamt intresse som sedan utvecklas vidare i samverkan mellan länderna.

3) Direkt samverkan mellan försvarsorganisationernas olika delar. Det finns också bilaterala avtal inom olika civil/militära räddningsområden. Delegationer från svenska försvaret besöker regelbundet sina norska kolleger. Sedan ett tjugotal år tillbaka förekommer också elevutbyte mellan Försvarshögskolan och norska stabsskolan.

Man kan följaktligen säga att samarbetet redan idag är relativt omfattande.

För att förstå de förutsättningar och tankar som förelåg kring det nu framtagna förslaget om ett fördjupat samarbete med Norge, är det nödvändigt att referera till den argumentation och ståndpunkter som framfördes innan rapporten överlämnades till respektive försvarsdepartement. Anledningen till detta är att den politiska kontexten saknas i det nu inlämnade förslaget. Arbetsgruppen som utarbetade förslaget hade inte en sådan sammansättning eller ens uppgiften att hantera detta.<sup>72</sup> Genom referenser från den svenska och norska regeringen och citat hämtade från främst ÖB Håkan Syrén och delvis andras uttalanden kan vi spåra en del de tankar som sedan kom att utgöra grunden för den mer militärt operativa inriktningen som förslaget anger.

## Säkerhetspolitisk svängning

Redan 2004 angav regeringen, i sin proposition ”Vårt framtida försvar”, en inriktning på den svenska säkerhetspolitiken som antyder en öppning mot ett utökat samarbete generellt. I texten står:

”Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet. Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl.

<sup>71</sup> UD, (mars 2007), *Landpromemoria Norge*, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/25/02/08efdf6f.pdf> hämtad den 5 december 2007, s

<sup>72</sup> Reuter Dahl, Jan, HKV LedS/Stra, intervju svar om förslaget samarbete, den 3 dec 2007, Stockholm

Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avvärjas i gemenskap och samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vårt stöd till Förenta nationerna. Genom vårt medlemskap i Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten.”<sup>73</sup>

Propositionen innebar dock att den svenska försvarsmakten fick inriktningen att fullfölja tankarna från slutet på 90-talet om att omstrukturera Försvarsmakten från ett invasionsförsvar till ett modernt insatsförsvar. Konsekvenserna av denna förändring innebar tillsammans med en oförändrad anslagsnivå att ÖB hade att hantera inte bara en omstrukturering, utan även en omfattande avveckling av såväl verksamhet som materietillgångar. Den ekonomiska urholkningen gick så långt att ÖB, till sina närmsta medarbetare, började framföra att det troligen även skulle bli fråga om att avveckla vissa förmågor ur organisationen om det inte gick att få en kompensation för den ekonomiska urholkning som skett under ganska lång tid. Detta förhållande bekräftades så sent som februari 2008, då ÖB talade inför Försvarshögskolans studenter.<sup>74</sup>

I slutet på oktober 2005 deltog ÖB vid en Jubileumskonferens i Oslo med anledningen av 100-årsfirandet av unionsuppbrottet. Vid detta tillfälle öppnade Sveriges ÖB med ett relativt aggressivt utspel enligt följande:

”Det nordiska samarbete som nu tar form, innebär att det mesta av de tidigare svenska restriktionerna mot militärt samarbete är borta. Den militära alliansfriheten består, men innebär i dagens Europa egentligen bara det uppenbara, frånvaro av i förväg formaliserade militära förpliktelser gentemot andra länder och organisationer. Den innebär däremot inte någon strävan att undvika gemensamma militära insatser för att möta gemensamma hot. Regeringens företrädare har vid olika tillfällen tydliggjort att det är svårt att föreställa sig situationer där Sverige skulle ställa sig neutral om något EU-land ställs inför yttre hot mot sin säkerhet. Att Norge i det avseendet tillhör samma kategori behöver knappast framhållas. Man har också konstaterat att det bör vara rimligt att utgå från att Sverige i en eventuell framtida situation, där det självt ställs inför ett yttre hot, skulle kunna påräkna stöd från övriga EU.”<sup>75</sup>

Utspelen öppnar upp för nya perspektiv på samarbeten och framförallt på hur man kan tolka begreppet alliansfrihet. Det ger samtidigt en svensk hållning på hur Norge kan betraktas som en form av EU-medlem. Att länder skall agera i någon form av ömsesidig solidaritet är uppenbar och kommer senare att bekräftas i namnet på förslaget.

## Beroendefrågan

I januari 2006 talar ÖB vid folk och försvars konferens i Sälen. I talet förstärks viljan att öppna nya och alternativa samarbeten:

”När vår egen nationella bas blir för liten måste vi vidga basen. Många mindre länder drar nu slutsatsen att det är nödvändigt att skapa möjligheter till ökat internationellt samarbete och rollspecialisering för att klara tillräcklig allsidighet och kvalitet i den egna förmågan. Ett sätt att få ut ökad effekt ur våra ansträngningar är att öka försvarssamarbetet med andra länder som är i en likartad situation.

Samarbetet kan innebära att huvudansvaret för olika områden fördelas mellan olika länder på ungefär det sätt som hittills varit fallet inom det nordiska FN-samarbetet.

---

<sup>73</sup> Regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*, Stockholm, Försvarsdepartementet, s 23

<sup>74</sup> Syrén, Håkan, (2008-02-15), ÖB tal till studenter och lärare vid FHS, Stockholm

<sup>75</sup> Syrén, Håkan, (2005-10-29), *Anförande av Sveriges överbefälhavare vid Jubileumskonferensen i Oslo, ”Från nationellt till flernationellt försvar? Ett svenskt perspektiv.”* webbutgåva, [http://www.mil.se/attachments/ob\\_tal\\_norge\\_051029.pdf](http://www.mil.se/attachments/ob_tal_norge_051029.pdf), hämtad den 10 mars 2008

Ytterligare steg skulle kunna vara att snabbt och kraftfullt också utveckla det operativa samarbetet.

Ett mer utvecklat samarbete skulle också kunna innebära att olika länder specialiserar sig på olika förmågor. Det är komplicerat, men ligger nära till hands när det handlar om sådana förmågor som behövs vid internationella insatser. Det kan till exempel gälla strategiska transporter och gemensam logistik.

Vi måste pröva helt nya koncept. Ytterst handlar det om en slags överlevnadsfråga.

De hinder som tidigare fanns genom att det svenska försvaret verkade utifrån nationella koncept – en svensk profil - är nu borta.”<sup>76</sup> och hans fortsätter...

”Utrymmet för en rent nationell försvarspolitik blir allt snävare. Det innebär att de nationella vägvalen blir än viktigare.”<sup>77</sup>

Här deklarerar ÖB sin syn på rådande situation för svensk försvarsmakt och att vägen ur denna situation är militära samarbeten mellan mindre staters försvarsmakter. Att ÖB är beredd att diskutera tidigare kärnpunkter i svensk säkerhetspolitik framkommer tydligt.

### **Militär samsyn och initiativtagande**

Initiativet till föreslaget samarbete togs följaktligen av respektive myndighetschef (ÖB – Forsvarsjefen) då de uppfattade att de i princip stod inför samma problem.

Det fanns vid denna tid inga politiska styrningar eller riktlinjer för ett samarbete.<sup>78</sup>

Med utgångspunkt från ett antal tidigare bilaterala avtal om s.k. ”stabssamtal” startade en mindre grupp från respektive högkvarteren att under våren-sommaren 2006 sondera möjligheter för ett tätare samarbete för att bl.a. komma tillrätta med den situation som uppstått och som beräknades bli värre.<sup>79</sup>

### **Politiskt stöd**

Ett år senare (2007) vid Folk och försvars konferens i Sälen, understöds delvis ÖB:s uttalanden och initiativ från politiskt håll. Värt att notera är att konferensen arrangerades i samarbete med norska ambassaden.

Statssekreterare H G Wessberg i svenska försvarsdepartementet uttalade sig enligt följande vid seminariet:

”Vårt samarbete med Norge har varit en av de mest intressanta politiska frågorna vi haft att ta oss an de senaste månaderna. Vägvalet är redan passerat och har skett. Vi har hunnit ganska långt i vårt samarbete, och det är utomordentligt gott,

Både Sverige och Norge är lite för små länder för att på egen hand klara av att leva upp till våra ambitioner. Men tillsammans blir vi tillräckligt stora. Mycket skulle vi också kunna göra bättre tillsammans på hemmaplan”

Den norska statsekreteraren för Forsvarsdepartementet, Espen Barth Eide, kommenterade vissa av utmaningarna på följande sätt:

---

<sup>76</sup> Syren, Håkan, ÖB, (2006-01-17), Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen, ”Försvarsmaktens utveckling - nästa steg”, Försvarsmakten, s. 5

<sup>77</sup> Syren, Håkan, ÖB, (2006-01-17), Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen, ”Försvarsmaktens utveckling - nästa steg”, Försvarsmakten, s. 6

<sup>78</sup> Reuterdaahl, Jan, HKV LedS/Stra, intervju svar om föreslaget samarbete, den 3 dec 2007, Stockholm

<sup>79</sup> Reuterdaahl, Jan, HKV LedS/Stra, intervju svar om föreslaget samarbete, den 3 dec 2007, Stockholm

”Att Sverige är med i EU, men inte i NATO, och att det för Norges del är tvärtom, behöver inte vara ett hinder. Det uppstår en konstruktiv asymmetri, vi öppnar dörrarna till varandras organisationer.”<sup>80</sup>

Om vi skall tro på den svenske statssekreteraren är beslutet om ett fördjupat samarbete redan principiellt fattat mer än 8 månader innan rapporten med förslaget redovisades för respektive departement. Samme statssekreterare uttalar sig därefter enligt följande:

”Det finns få gränser för vad Norge och Sverige kan samverka kring, bara sådana gränser som vi själva sätter upp.”<sup>81</sup>

Detta antyder att det finns ett utomordentligt stöd för ÖB:s initiativ och att riktlinjerna är få för vad som kan föreslås.

Den svenske ÖB tar vid samma konferens statssekreteraren på orden och anför:

”... Rationalitetsskäl talar för att vi maximalt bör utnyttja möjligheterna till samarbete med andra länder... Det är självklart att en sådan utveckling måste bygga på en politisk vilja, men ingen får tro att vi långsiktigt kan upprätthålla den nuvarande operativa bredden utan att vidta åtgärder, till exempel i form av samarbeten.”<sup>82</sup>

Här driver ÖB på en fördjupning av samarbetet med motivet att vi går mot en icke acceptabel gräns. Man kan nästan påstå att det finns en underton av ultimatum i uttalandet.

### **Militärstrategiska effekter**

Efter sommaren, två veckor innan förslaget lämnas till respektive försvarsdepartement håller Kommendörkapten Jens Plambeck vid det svenska högkvarteret strategiledning ett föredrag vid Försvarshögskolans chefsprogram. Under föredraget uppkommer en del andra vinklingar på detta samarbete.

Han uppgav att det i huvudsak finns tre effekter man vill uppnå med det svensk-norska samarbetet.

Det första är att åstadkomma rationaliseringar som skall leda till ekonomiska besparingar. Syftet är att kunna fortsätta att utveckla en bredare militär nationell förmåga. Det andra är att skapa det han kallar ”operativa vinster” dvs. att bibehålla en nationell bredd på förmågorna genom att utnyttja en gemensam operativ volym, som säkerställer att vi kan öva tillräckliga volymer och därigenom bibehålla vår kompetens. Den tredje är att samarbetet skall ge säkerhetspolitiska ”vinster” som till exempel ”stabilitet i närområdet”, ”politiskt inflytande” och ge en resurs för att verka för ”internationell fred och säkerhet”.<sup>83</sup>

De sistnämnda kommer bl.a. ur hur det svenska högkvarteret sett på den säkerhetspolitiska bilden såväl för den nordiska regionen som betraktas som en framtida utmaning med konfliktorsaker som energiutvinning i Barentsregionen samt nya handelsleder och som därmed blir frågan om ett ”gemensamt ansvar för gemensam säkerhet.”

Vikten av det västra området med omfattande handel och försörjningsviktiga hamnar för Sverige samt nyckeln ut till global handel för östersjöländerna, inte minst Ryssland som försörjer huvuddelen av den europeiska delen av Ryssland via Östersjöutloppen.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Försvarsmakten, webbartikel, ”Samsyn om samverkan över nationsgränser”, Publicerad: 8 februari 2007, <http://www.mil.se/index.php?c=news&id=35774>, hämtad den 10 mars 2008

<sup>81</sup> DN, (2007-02-10), Ledare, signerat Per Jönsson, biträdande redaktör för DN Debatt, ”Smygvägen till NATO”, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=615908>, hämtad den 10 mars 2008

<sup>82</sup> Syren, Håkan, ÖB, (2007-01-14), Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen, ”Insatser nu och utmaningar 2008”, webbutgåva, [http://www.folkochforsvar.se/images/Rikskonferensen2007\\_Tal/obsalenfinal2007.pdf](http://www.folkochforsvar.se/images/Rikskonferensen2007_Tal/obsalenfinal2007.pdf), hämtad 20 februari 2008

<sup>83</sup> Plambeck, Jens, (2007-08-17) ”Perspektivplanering”, föredrag vid FHS Chp 06-08, Stockholm. bild 34.

<sup>84</sup> Plambeck, Jens, (2007-08-17) ”Perspektivplanering”, föredrag vid FHS Chp 06-08, Stockholm. bild 21.

Dessutom påpekades den vilja som finns hos den politiska ledningen att verka i internationella insatser mer globalt under organisationer som FN, EU, NATO där ett samarbete kan bädda för koherenta förbandssammansättningar från Norge och Sverige.

Att länder som Finland och Danmark f.n. inte var inblandade motiverades genom att Finland inte i dagsläget har samma likhet vad avser sammansättning och att Danmark mer har inriktning mot samarbete kontinentalt.

Kommendörkapten Plambeck avslutade sedan med att poängtera att faktorer som doktriner, koncept och procedurer måste vara gemensamma för att samarbetet skall kunna få ett positivt utfall, i termer av förmågor.

## **Presentation och reaktion**

Samma dag, den 31 augusti 2007, som förslaget om samarbete tillställdes respektive försvarsdepartement går de båda försvarscheferna ut med en debattartikel i svenska Dagens Nyheter. I den poängterar de bägge generalerna hur man ser på det säkerhetspolitiska värde som detta samarbete kan ge:

”Genom en stark samlingsaxel mellan våra länder kan vi bidra till att stärka vårt gemensamma inflytande i hela det europeiska och euroatlantiska säkerhetssamarbetet. I ljuset av den allt större betydelse, som vi förutser att det nordeuropeiska området kommer att få under det närmaste decenniet, kommer det att bli det allt viktigare att slå vakt om vårt gemensamma inflytande.”<sup>85</sup>

Ett uttalande som på många sätt ger en bild av hur starka band som skall knytas mellan länderna och en inriktning för djupet på integrationen, inte enbart militärt utan även på politisk nivå.

De kommenterar även i samma artikel konsekvenser för den nationella suveräniteten enligt följande:

”Vi ska givetvis på båda sidor behålla full nationell beslutsrätt över utnyttjandet av våra respektive förmågor, men därutöver är fältet fritt.”

Bara drygt två månader efter att förslaget lämnats håller den relativt ny tillträdde svenske försvarsministern Sten Tolgfors ett tal vid den Svenska Atlantkommiténs konferens med temat: ”Integration and Transformation – A Euro-Atlantic Perspective on Nordic Defence Policy Cooperation.” I talet nämns bl.a. följande:

”We need to broaden and deepen the Nordic defence cooperation. International cooperation is a prerequisite both for handling most conflicts around the globe and for us upholding the operational capabilities needed for our national defences. ...

In principle there are no limits to what could be done as long as the national right of decision and freedom to act is preserved. ...

The Armed Forces also see a potential for a continued close cooperation within the area of defence planning.”<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Artikel i DN av ÖB Håkan Syrén och Forsvarssjef Sverre Diesen (No), publicerad (2007-08-31), ”Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge”, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=686692>, hämtad den 21 februari 2008

<sup>86</sup> Tal av Sten Tolgfors, (2007-11-09), ”Enhanced Nordic Cooperation in a Euro-Atlantic context”, vid Swedish Atlantic Council conference “Integration and Transformation – A Euro-Atlantic Perspective on Nordic Defence Policy Cooperation” Karlbergs Slott, Stockholm, publicerad den 9 november 2007, [http://www.svenska-atlant.org/index.php?page=2007-11-09\\_Tolgfors\\_tal](http://www.svenska-atlant.org/index.php?page=2007-11-09_Tolgfors_tal), hämtad den 20 november 2007.

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

Sett i ett 10-15 års perspektiv skulle detta tal kanske ha lett till en omfattande debatt och längre förklaringar. Att så inte blev fallet kanske kan förklaras av att andemeningen och delvis orden är en upprepning av vad den förre socialdemokratiska statsministern Göran Persson sa vid en riksdagsdebatt på fredagsförmiddagen den 30 januari 2004:

”Det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av väpnat angrepp mot ett annat EU-land”<sup>87</sup>

Persson gjorde även klart att han kan tänka sig ett mycket långtgående försvarssamarbete med andra länder och EU, men det finns en gräns:

”För Sveriges del utesluter vi inga andra former av samarbete än avtal om bindande ömsesidiga försvarsgarantier, sade Persson.”

Att det råder en viss enighet över de politiska gränserna kan nog sägas.

### **Slutsatser av bakgrund och politisk kontext**

Om ovanstående uttalanden mest beskriver möjligheter och de positiva sidor som samarbetet kan ge, saknas dock en mer objektiv konsekvensbeskrivning som även för fram vilka utmaningar eller konsekvenser som ett samarbete av det här slaget kan medföra. Denna brist på konsekvensbeskrivning kommer att bli föremål för diskussion i kommande kapitel.

Syftet med denna inledande bakgrund är att försöka ge en del av de ramar som saknas i det inlämnade förslaget. Förslaget saknar av ovan beskrivna anledning en politisk målsättning och riktlinje som normalt borde ha föranlett ett förslag av denna omfattning. Detta får anses som en brist utifrån denna undersökning, men genom beskriven bakgrund kan ändå läsaren ges en del de faktorer som krävs för att göra en jämförelse med rådande och tidigare samarbeten. Att förslaget saknar en tydligare konsekvensbeskrivning motiveras, enligt källa från HKV,<sup>88</sup> med att detta förslag bara skulle fokusera på möjligheterna och inte begränsningarna. Ett angreppssätt som naturligtvis måste hanteras i ett senare skede vilket arbetsgruppen som utarbetat förslaget kommenterar enligt följande:

*”Studien er avgrenset til et militærfaglig perspektiv, der det er lagt vekt på å oppnå mulige effekter. Det presiseres at det her er tale om å identifisere mulighetene for fremtidig samarbeid. Det eksisterer trolig en rekke begrensende forhold som må avklares for å kunne realisere samarbeidsområdene.”*

Det är förmågan att reda ut dessa förhållanden som i många fall kan leda till framgång istället för motgång.

Ovanstående delkapitel har haft som syfte att ge en bred militär och politisk bakgrund till förslaget. En bakgrund som motsvarar de delar som finns för tidigare analyserade samarbeten och som därmed gör jämförelsen mer likvärdig. Som påpekats, saknades denna bakgrund i rapporten till försvarsdepartementen.

---

<sup>87</sup> Artikel i SVD, (2004-01-30), ”Alliansfriheten består”, Publicerat 30 januari 2004, [http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did\\_6840813.asp](http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did_6840813.asp), hämtad den 10 mars 2008

<sup>88</sup> Reuter Dahl, Jan, HKV LedS/Stra, intervju svar om förslaget samarbete, den 3 dec 2007, Stockholm

## 2.2.2 Samarbetets huvudinnehåll

Detta avsnitt avser att mer konkret gå in mot det förslag som lämnades den 31 augusti 2007.

Avsikten med nedanstående beskrivning är att ge en kort resumé av huvudinnehållet i förslaget. För den intresserade läsaren hänvisas till den fullständiga rapporten.<sup>89</sup> Författaren vill bara inledningsvis göra läsaren uppmärksam på att huvuddelen av texten i förslaget är skrivet på norska och är aldrig översatt till svenska, utan överlämnades ograverad även till det svenska försvarsdepartementet.

Förslaget anför följande som en del av bakgrunden till studien:

*”Både Sverige og Norge har behov for en langsiktig militær evne / kapasitet som på en effektiv måte kan møte morgendagens oppgaver hjemme og ute.*

*Både Norge og Sverige befinner seg på enkelte områder nær grensen for kritisk masse. Med kritisk masse menes her det volum som tillater at et strukturelement kan utvikles, vedlikeholdes, utdannes og anvendes operativt”.*<sup>90</sup>

Resultatet av studien presenteras enligt följande:

*”Resultatet av analysen viser at forutsetningene for en fullintegrert norsk-svensk styrkeproduksjonsløsning basert på systemlighet er gode. Resultatet viser at samarbeid om styrkeproduksjon kan omfatte hele bredden av de nasjonale forsvarsstrukturene. Et stort antall mulige samarbeidsområder er identifisert. Disse er vurdert... og det er gjort et nedvalg til 18 aktuelle samarbeidsområder innen hær, sjø, luft, kompetanse og personell, logistikk, samt analyse og utvikling. Disse samarbeidsområdene er vurdert i mer detalj.”*<sup>91</sup>

Studiens slutsatser och hemställan deklarerar enligt följande:

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

*En hovedkonklusjon er derfor at dagens forsvarsplanlegging bør endres, med sikte på å gjøre flernasjonalt samarbeid til en integrert del av den langsiktige utviklingen.*

*I det videre arbeidet blir det viktig å identifisere de ulike forholdene som må tilpasses for å oppnå størst mulig grad av systemlighet. Dette vil eksempelvis kunne dreie seg om rettslige og personalpolitiske forhold. For å realisere potensialet er det avgjørende at det fattes tidlige beslutninger.”*<sup>92</sup>

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

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

---

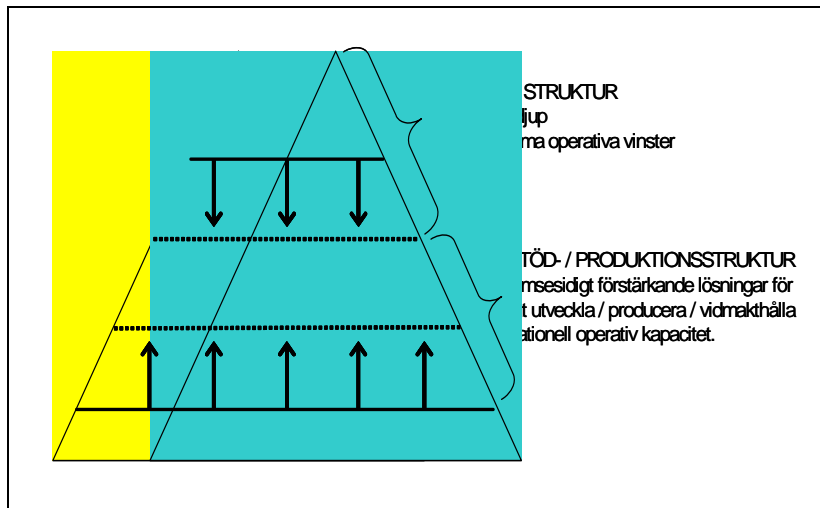
<sup>89</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten

<sup>90</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten, s. 4

<sup>91</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten, s. 5

<sup>92</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten, s 6 (förf. understrykningar)

De fleste lands forsvarsorganisasjoner kan illustreres som en pyramide bestående av kampenheter, taktisk stridsstøtte til kampenhetene og annen støtte innenfor særlig logistikk og administrasjon. Vesentlige deler av det tradisjonelle flernasjonale samarbeidet har vært konsentrert rundt operativt styrkesamarbeid. Dette samarbeidet er vesentlig for evnen til å virke sammen i internasjonale operasjoner, og bidrar til økt effektivitet og interoperabilitet. Operativt styrkesamarbeid må imidlertid suppleres med økt satsing på samarbeid i den nedre delen av pyramiden, det vil si styrkeproduksjon i bred forstand. Det er først og fremst på dette området det er mulig å skape rom for å opprettholde og utvikle operative effekt gjennom å redusere produksjonskostnader.



Figur 4: Syfte och mål med ömsesidigt förstärkande strukturer (bild ur studien)

Utgangspunktet for mulighetsstudien er følgelig å finne samarbeidsløsninger innenfor hele bredden av styrkeproduksjon (materiellanskaffelse, logistikk, kompetanse og personell). Som et grunnlag for dette, har studien sett på hvordan styrkeproduksjon foregår i dag.

Det handler följaktligen om att fortsätta att samarbeta på toppen av triangeln, främst med inriktning mot internationella operationer, men att nu även bredda och fördjupa samarbetet i botten på triangeln, vilket inte förekommit tidigare i samma utsträckning. Att detta synsätt är annorlunda och väsentligt framhålls såväl i studien som av den svenska ÖB. Han ser dock vissa problem med att finna den tydliga gränsen i den övre delen av triangeln och hur den kommer att påverka den nationella handlingsfriheten.<sup>93</sup>

### 2.2.3 Likheter med rådande och tidigare samarbeten

Vad avser graden av integration framkommer följande likheter. Förslaget baserar sig på att länderna har gemensamma värderingar såväl på det politiska som det militära planet. Härvid liknar förslaget mest utkastet till Försvarsförbund från 1949 (FF 49), men i många stycken även EU och NATO. Motivet för detta är att det nordiska samförståndet framförs som en underlättande faktor och att de bägge ländernas målsättningar och uppgifter har stora likheter.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> ÖB tal till studenter och lärare vid FHS, den 15 feb 2008, Stockholm

<sup>94</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten, s 5



Förslaget går dessutom avsevärt djupare än NATO vad avser interoperabilitet och har stora eller näst intill likartade skrivningar med FF 49 om hur verksamhetsprocesser, materielutveckling och standarder skall utvecklas. Vid en uppställning av FF 49 och nuvarande förslag så överensstämmer, näst intill, samtliga punkter för den av FF 49 föreslagna fredstida verksamheten, även vad avser rubricering. Förslaget talar dessutom om att sträva efter systemlikhet vilket ytterligare understryker likheten.

Gemensamma övningar, delande på övnings- och skjutfält och nyttjande av varandras luftrum är även det en tydlig integrationsfaktor som delvis liknar NATO.<sup>95</sup>

Likheter i graden av beroende är något svårare att klarlägga. Den närmsta likheten som går att komma är EU. För att fullfölja detta samarbete krävs omfattande avtalsbildning och samförstånd om hur integrationsprocessen skall fortgå, liknande den inom EU. Det har dessutom framförts från svensk sida att: "Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba en annan EU-medlemsstat eller ett annat nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas."<sup>96</sup>

Detta kan liknas vid den något komplicerade solidaritetsklausul som finns inom EU, men framkommer inte i förslaget. Norge har å andra sidan inte lämnat motsvarande solidaritetsdeklaration, vad författaren känner till.

I ÖB:s uttalanden, och i något fall i studien, framkommer tankar på rollspecialisering. En sådan tanke liknar NATO:s problem kring minskande resurser.

Å andra sidan kan man hävda att det finns likheter med PFF, där samarbetet helt bygger på frivillighet vilket naturligtvis ligger i linje med att länderna skall bibehålla sin nationella operativa förmåga. Det som talar emot detta är att man avser att skapa och dela på ett antal gemensamma resurser, både vad avser materiel som kompetens, men att denna pott endast skall bädda för en rationell styrkeproduktion.

#### **2.2.4 Skillnader mot rådanden och tidigare samarbeten**

Integrationsmässigt skiljer sig förslaget mest från PFF. I PFF beslutar den enskilde partnern till vilken grad av integration som skall fullföljas. I detta förslag kommer det att finnas såväl avtal som tydliga riktlinjer för hur integrationen skall fullföljas.<sup>97</sup>

Skillnaden mot NATO och framförallt EU, är att samarbetet leder till en djupare integration eftersom det inte enbart handlar om interoperabilitet utan en strävan efter systemlikhet för att uppnå önskade effekter.

Den avgörande skillnaden vad avser beroende, är avtal om ömsesidiga försvarsförpliktelser som förekommer i såväl FF 49 som NATO. Inget förslag till avtal angående sådant beroende förekommer.

Skillnaden mot EU är att det inte finns en formell deklaration avseende solidaritet från bägge parter. Den är enligt tidigare ensidigt svensk.

Då studien tillför ett annat perspektiv på gemensamma resurser, som inte avses ligga som en begränsning för nationell förmåga, så både skiljer den sig från och liknar NATO. NATO:s gemensamma exklusiva resurser syftar till att nyttjas vid skarpa operationer. De är formellt

---

<sup>95</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten, s 21

<sup>96</sup> Fö, Försvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46, (2007-12-04), *Säkerhet i samverkan*, Stockholm, Regeringskansliet, s 11

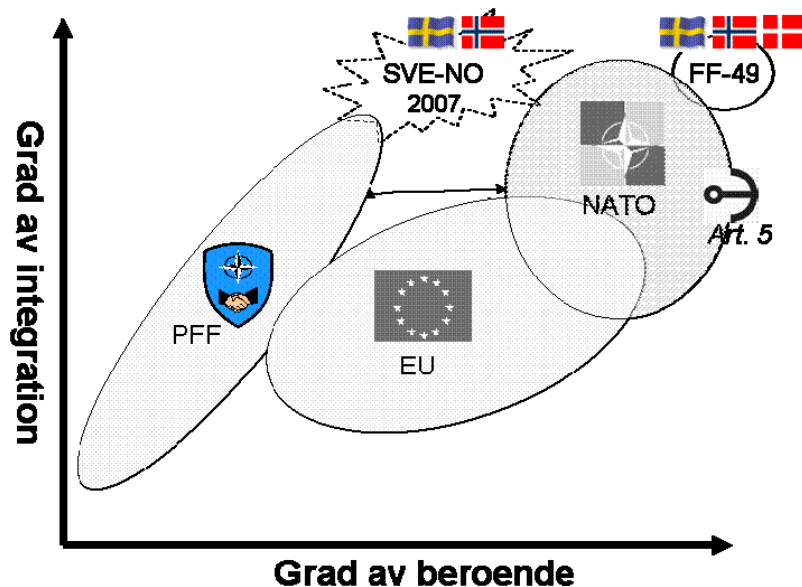
<sup>97</sup> jfr. HKV skrivelse till Fö/SI, (2007-08-30), 23 200: 77496, *Värdering av förslag till samarbeten med Norge*, Stockholm, Försvarsmakten

nationellt oberoende men kräver att länderna skjuter till medel och resurser i form av materiel och personal.

I det undersökta förslaget avses flera gemensamma resurser upprättas, men att de i första hand skall nyttjas i fredstid för produktion av militära förband och personal och möjligen i andra hand för internationella operationer. Detta förhållande liknar inte något av de övriga samarbetena. Detta förhållande kommer att diskuteras senare i denna undersökning.

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

## 2.2.5 Förslaget samarbete i referensmodellen



Figur 5. Grafisk placering av undersökt samarbete mellan Sverige och Norge

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

## 3 Diskussion kring konsekvenserna av det föreslagna samarbetet

Denna diskussion, kring tänkbara konsekvenser av föreslaget samarbete, kommer att avhandla två områden. Den första handlar om säkerhetspolitiska konsekvenser. Med utgångspunkt från den säkerhetspolitiska analysmodell som Nils Andrén använder i sin bok *säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar* (2002) avses ett antal konsekvenser diskuteras för såväl den utåtriktade som inåtriktade säkerhetspolitiken.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Andrén, Nils, (2002) *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, andra upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik, s 35

Det andra området avser att diskutera konsekvenser för krigföringsförmågan för de bägge länderna. Genom att använda en analysmodell hämtad ur den svenska militärstrategiska doktrinen kommer de tre pelarna att nyttjas för att belysa de konsekvenser som föreslaget samarbete kan tänkas ge för främst den svenska Försvarsmakten men även till del den norska.<sup>99</sup>

Det är väsentligt att förstå att diskussionen kommer att föras på ett mer generellt plan då förmågan att prediktera framtiden innehåller en del svårigheter.

### **3.1 Utåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenser**

Det första och kanske mest vanliga att diskutera inom säkerhetspolitiken är den säkerhetspolitiska handlingsfriheten. Om undersökt förslag fullföljs enligt de intentioner som statueras i dokumentet kan följande konsekvenser skönjas.

De fördelar som förslaget framför är naturligtvis att den inte har en ambition som betyder att länderna skall svara upp mot ett avtal om kollektivt försvar. Så länge Sverige håller kvar vid begreppet alliansfrihet, så finns heller inget som talar för att detta skulle ha varit möjligt i detta förslag. Sverige kan härvid fortsätta att hävda att man har en nationell handlingsfrihet att agera på egen hand och efter egen beslutsfattning. Norge behöver därvidlag inte heller föra en diskussion inom NATO om en eventuell brist på lojalitet inom alliansen. Formellt står följaktligen bägge länderna kvar på samma plats som innan detta föreslagna samarbete vad avser försvarspolitiska relationer till andra stater.

Att Sverige och Norge nu genomför detta helt öppret ger också en styrka avseende eventuell kritik mot sättet som exempelvis Sverige genomförde sina förberedelser under kalla kriget i riktning mot västmakterna. Att förslaget redan har fått genomslag, och att det uppfattas som positivt, visas av den internationella respons som redan uppvisats mot förslaget.<sup>100</sup> Flera länder ser detta förslag som en möjlighet för de själva.

Det går även att hävda att detta ligger i linje med den tydliga ambition Sverige har att vidareutveckla den gemensamma europeiska säkerheten och att tydligare markera den vilja som finns hos de mindre länderna att bidra till denna säkerhet.

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

Om förslaget får en positiv fortsättning och de flesta utmaningar hanteras på ett lämpligt sätt, kan detta förslag även stå som förebild för en kommande utvidgning av samarbetet omfattande hela Norden.

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

<sup>99</sup> FM, (2002), *Militärstrategisk Doktrin*, utgåva (M7740-774002), Stockholm, Högkvarteret, s. 75

<sup>100</sup> Reuterdaahl, Jan, HKV LedS/Stra, intervju svar om föreslaget samarbete, den 3 dec 2007, Stockholm

princip inte finns några gränser för hur långt samarbetet kan gå”, ställer definitioner på sin spets och utmanar andra till kritik.

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

De skriver att:”In the view of Sweden and Finland, the best way of strengthening the CFSP and developing the defence cooperation is to concentrate on the practical cooperation. In such cooperation the question of whether one is member of an alliance or not becomes less relevant.”<sup>101</sup>

Ett belägg för denna mer pragmatiska syn som Sverige har på sin alliansfrihet, går att åskådliggöra genom nyss avgående svenske försvarsministern Mikael Odenbergs anförande vid folk och försvars konferens i Sälen januari 2007:

”Jag ser få begränsningar i möjligheterna till nordiskt samarbete. Ibland samarbetar hela den nordiska kretsen, ibland bara ett eller några av länderna. Det vi söker är ett flexibelt system där formen är underordnad effekten.”<sup>102</sup>

Man kan därmed se en förändring av alliansfriheten så att, den har gått från att ha varit ett mål till att bli ett medel för svensk säkerhetspolitik.<sup>103</sup>

Hur långt denna diskussion kan gå är vanskligt att förutsäga, men klart är att en utomstående betraktare kan finna svårigheter i att förstå denna svenska hållning. Att kunna upprätthålla en förmåga till säkerhet för den egna befolkningen baserad enbart på fördjupade samarbeten, och samtidigt hävda att man har full handlingsfrihet kan leda till att Sverige riskerar att förlora en del av sin trovärdighet. Kan man verkligen ”lita” på svenska ställningstaganden?

Detta förhållande kommer att kräva en klar politisk deklaration från svensk sida av hur man ser på sin trotjänare – alliansfriheten. En revidering av nuvarande säkerhetspolitiska linje är troligen nödvändig främst vad avser deklarationen, ”... med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde”, som troligen kan uppfattas som tveksam, särskilt som den svenska försvarsberedningen med bred politisk förankring skriver i sin omvärldsanalys: ”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.”<sup>104</sup>

En sådan moralisk förpliktelse kan vara lika svår att backa ur som en formell och skapar indirekta beroenden som kan bli besvärliga att hantera i en framtid.

Norge har inte ovanstående problem och kommer endast att få motivera hur detta samarbete kommer att påverka Norges förhållande till NATO. En motivering som troligen inte kommer att bli komplicerad med hänsyn till Sveriges rådande förhållande till NATO. Det mest

---

<sup>101</sup> Forsberg, Tuomas och Vaahtoranta, Tapani, (2001), *Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality*, European Security, vol. 10, No. 1 s. 74, (förf. understrykning)

<sup>102</sup> Odenberg, Mikael, Försvarsministerns anförande vid folk och försvars konferens 14 januari 2007, ”Våra viktigaste framtidsfrågor”, Sälen, Försvarsdepartementet

<sup>103</sup> jfr Forsberg, Tuomas och Vaahtoranta, Tapani, (2001), *Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality*, European Security, vol. 10, No. 1, s. 79

<sup>104</sup> Försvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46, (2007-12-04), *Säkerhet i samverkan*, Stockholm, Regeringskansliet, s. 11

utmanande för norsk del, blir troligen att förhålla sig till den ovan diskuterade svenska problematiken och om detta förhåller integrationsprocessen menligt.

En annan konsekvens av detta förslag är att de bägge ländernas regeringar kommer att vara tvungna att klara ut hur de ser på detta samarbete i relation till idag rådande samarbeten och nuvarande säkerhetspolitiska ställningstaganden. Det kräver ett samordnat och tydligt politiskt ledarskap. Det räcker inte med att de två försvarscheferna tar initiativ till detta samarbete för att det skall uppfattas trovärdigt på den internationella arenan såväl som inrikespolitiskt. Idag saknas denna samordnade deklaration.<sup>105</sup>

Även de ekonomiska förutsättningarna kommer att få konsekvenser inom ramen för detta samarbete. De ekonomiska ramarna idag är synnerligen snäva och kan leda till konsekvenser av mer indirekt slag, främst avseende minskad handlingsfrihet och ökat beroende. Finlands kommandör för försvarsmakten anför följande i detta avseende:

”Det är nödvändigt att undersöka möjligheterna att utveckla försvarsmaktens prestationsförmåga genom ett utökat internationellt samarbete. Ingen västeuropeisk stat förmår längre av kostnadsskäl att upprätthålla ett självständigt försvar. Staternas ömsesidiga beroende när det gäller materielanskaffningar, krishantering, underhålls- och utbildningssystem, övningsverksamhet och annan verksamhet ökar. Varje stat – allierad eller alliansfri, blir oberoende av sina politiska förpliktelser, tvungen att söka samarbetsparter.”<sup>106</sup>  
Motsvarande uttalanden anför även den svenske ÖB i denna undersökning.<sup>107</sup>

Att dela på den ekonomiska bördan av en tilltagande kostnadsutveckling för att upprätthålla moderna försvarsmakter synes logiskt utifrån nuvarande omvärldssituation och rådande hotbild. Ett strikt ekonomiskt synsätt kan dock komma att driva på frågan om arbetsdelning. Att denna utveckling så småningom kommer att leda till en ökad rollspecialisering, och därmed ett ökat beroende, går som tidigare redovisat redan att se spår av, om än i ringa omfattning avseende detta förslag. Detta styrks av flera forskare med inriktning på de nordiska länderna.<sup>108</sup> Att denna konsekvens är av sådan betydelse att den måste hanteras, understryks av att studien enligt följande:

”Generelt er flernasjonalt samarbeid krevende fordi det kan sette begrensninger på nasjonal handlefrihet. Rollespesialisering har kanskje vist seg å være den mest krevende formen for flernasjonalt samarbeid, ettersom den i sin absolutte form innebærer at noen land gir avkall på en kapabilitet, og i stedet må lene seg på andre for å dekke opp denne. Det er derfor behov for å videreutvikle flernasjonale samarbeidsformer som gir størst mulig økonomiske og operative effekter, samtidig som man opprettholder nasjonal handlefrihet med hensyn til anvendelse av militærmakt.”<sup>109</sup>

<sup>105</sup> jfr, Haaland Matlary, Janne, Professor i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, artikel i aftenposten, (Først publisert: 07.09.07 ) Oppdatert: 06.09.07 kl. 23:02), ”Militær integrasjon uten politisk design”, <http://www.aftenposten.no/meninger/signert/article1980146.ece?service=print> webbart. hämtad den 26 feb 2008

<sup>106</sup> Kaskeala, Juhani, Amiral, (2008-01-15) Anförande av den finske Kommandören för Försvarsmakten, ”Försvarsutveckling i framtiden - Finlands perspektiv”, Sälen, Folk och Försvar, webbutgåva, [http://www.folkochforsvar.se/files/RK\\_2008/20080115\\_juhani\\_kaskela.pdf](http://www.folkochforsvar.se/files/RK_2008/20080115_juhani_kaskela.pdf) hämtad den 5 mars 2008

<sup>107</sup> Jfr. Syrén, Håkan, ÖB nyhetsbrev (2007-07-24), ”Försvarets utveckling måste styras av helhetssyn och långsiktighet”, <http://www2.mil.se/sv/Nyheter/OBS-nyhetsbrev/Nyhetsbrev-24-juli-2007/?page=5746>, hämtad den 20 februari 2008

<sup>108</sup> Jfr. Vaernö, Grethe, (2005), *Fra tvangsekteskap til partnerskap – skilsmisse med sikkerhetspolitiske komplikasjoner*, Oslo, Forsvarets högskoleforening, Studieutvalgets skriftserie, heft nr 2, s 16

<sup>109</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten, s. 8

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

### **3.2 Inåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenser**

Sverige har de sista fyra åren kraftigt svängt i sin säkerhetspolitiska linje främst beroende på en minskad hotbild och därvid lagt sin nationella säkerhet mer i händerna på bi- eller multilaterala samarbeten. Detta förefaller inte särskilt märkligt, då flera mindre länder agerar på motsvarande sätt. Uppenbarligen ser inte Sverige detta som ett problem men bidrar naturligtvis till en utsuddning av betydelsen hos nationalstaten och till den kopplade säkerhetspolitiska begrepp som alliansfrihet och nationell handlingsfrihet. EU får anses vara den tydligaste anledningen till detta agerande.<sup>110</sup>

Konsekvensen är naturligtvis att vi i allt högre utsträckning blir beroende av att dessa samarbeten för vår förmåga till självförsvar och i mindre grad till vår egen försvarsmakt förmåga. Det är dessutom väsentligt att dessa samarbeten fortsätter att fungera utan allvarliga inre friktioner. Det är sådana friktioner som skulle kunna innebära stora problem för ett litet land som Sverige, särskilt i händelse av snabba omvärldsförändringar, vilka kan komma att ställa krav på nationell återtagning av de militära medlen.

Samarbete av detta slag kommer att ställa krav på en omfattande avtalsbildning. Avtalen i föreslaget samarbete kommer i första hand att reglera de gemensamma produktionsresurserna. Dessa avtal kommer, vid en första anblick, inte att påverka den nationella operativa förmågan negativt, då dessa gemensamma resurser inte kommer att nyttjas för nationella operativa uppgifter. Dessa fredsresurser har i Sverige ofta ingått i den nationella beredskap som byggts upp för att hantera svåra påfrestningar på samhället. En djup integration mellan ländernas produktionsförutsättningar kommer i viss grad påverka en sådan uppgift som Försvarsmaktens stöd till det civila samhället.<sup>111</sup>

Dessa resurser är en av de få snabba resurser som nationalstaten kan tillgå förutom de resurser som finns för den territoriella integriteten. I ett snabbt läge kan det betyda att de bäst lämpade resurserna som finns tillgängliga är gemensamma mellan länderna.

Om händelsen är av typen terrorangrepp, kan frågan få såväl en nationell som internationell dimension genom antagandet av EU:s säkerhetsstrategi och förslaget till solidaritetsklausul. Norge står utanför denna klausul och är inte ett medlemsland vilket i sin tur innebär att ett icke EU-land kan bli indragen i en säkerhetspolitisk händelse som folket i Norge i princip har valt att ställa sig utanför.

Det är knappast troligt att Norge skulle tveka att hjälpa till, men samtidigt kräver detta en välutvecklad avtalsform där norska resurser måste ha ett visst mått av politisk och juridisk legitimitet att agera för att understödja det svenska samhället i fred.

Avtalsbildningar får även tidsmässiga konsekvenser. Ett omfattande avtalsverk tar ofta tid att skapa och reda ut om det skulle visa sig att endera parten vill dra sig ur ett fördjupat samarbete.

Det är i händelser av en snabbt förändrad omvärldssituation som detta skulle kunna bli en utmaning. Ett offensivt säkerhetspolitiskt agerande från Ryssland eller annan aktör som har särintressen i Nordområdet kan driva på en sådan omvärldsförändring. Å andra sidan kan man

---

<sup>110</sup> jfr. André, Nils, (2002) *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, andra upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik, s 129 samt, Værnø, Grethe, (2005), *Fra tvangsekteskap til partnerskap – skilsmisse med sikkerhetspolitiske komplikasjoner*, Oslo, Forsvarets høyskoleforening, Studieutvalgets skriftserie, heft nr 2, s. 16

<sup>111</sup> En av den svenska försvarsmaktens uppgifter. I händelse av stora påfrestningar på det civila samhället skall de militära medlen nyttjas för att understödja det civila samhällets övriga trygghetssystem. I Sverige finns flera lagar kring detta samarbete. Händelserna kan vara allt från naturkatastrofer till utvecklad organiserad kriminalitet.

hävda att sådana snabba förändringar som skedde 1989-91 knappast skulle kunna utvecklas idag, men så sa vi ”då” också. Nästa aktör behöver inte vara Ryssland utan kan vara en annan global aktör med stora intressen i handel eller naturresurser.

Den svenske ÖB menar själv, angående detta samarbete, att det kommer att bli utmanade med en djup integration. Även om förslaget inte i första hand inriktar sig mot att dela på ”skarp” operativ förmåga kommer integrationen av produktionsbasen – ”det ömsesidigt förstärkande” – ändå att bli svårhanterligt. Att gemensamt dela på den till synes obetydliga ”bottenplattan” för de två försvarsmakterna kommer att leda till ”en svår balans” runt suveränitetsaspekter, som ÖB själv uttryckte sig.<sup>112</sup>

### **3.3 Konsekvenser för försvarsmakterna**

Diskussion runt konsekvenser för de bägge försvarsmakterna utgår från den svenska och norska synen på krigföringsförmåga. Denna används ofta som ett analysverktyg för att värdera hur olika faktorer påverkar olika försvarsmakters förmåga. Krigföringsförmågan framhävs som avgörande för försvarsmakters förmåga att lösa sina uppgifter.<sup>113</sup> Förmågan hos en försvarsmakt byggs upp av tre pelare, eller områden, som består av, fysiska faktorer, konceptuella faktorer och slutligen moraliska faktorer.

Vad avser de fysiska faktorerna framkommer följande konsekvenser.

I huvudsak synes förslaget påverka dessa faktorer positivt vilket med tydlighet framgår av förslaget. Det som kanske är mest påtagligt är att det nu finns en möjlighet att utveckla sin förmåga att leda, utbilda och träna större förbandsenheter och samtliga funktioner. En förmåga som i princip försvunnit sedan mitten på 90-talet och som definitivt är nödvändig att bibehålla för att skapa trovärdighet inför en förändrad omvärldssituation.

Det ligger även en del konsekvenser vad avser de konceptuella faktorerna. Förslaget pekar med tydlighet på att det är nödvändigt med gemensamma doktriner.<sup>114</sup> Det skulle vid en första anblick vara en enkel process, då Sverige och Norge har snarlika doktriner.

Det är dock väsentligt att förstå att Norge har förutom egna nationella doktriner även NATO:s doktriner, vilka nyttjas vid NATO-insatser. Sverige har en egen nationell doktrin och har f.n. inte deklarerat någon full acceptans för tillämpningen av NATO:s doktriner vilket måste klaras ut inom detta samarbete. Dessutom är Sveriges mognad avseende doktrinprocesser f.n. på en lägre nivå, avseende institutionalisering, trots att framtagandet av de nya doktrinerna nu pågått i snart 9 år.<sup>115</sup>

Det är även väsentligt att beakta arvet som ligger bakom dagens nationella doktriner. De är uppbyggda kring olika historiska och säkerhetspolitiska förutsättningar vilket kommer att kräva en viss anpassning och förståelse för att åstadkomma en gedigen grund på vilken resten av de bägge försvarsmakterna skall stå, för att verka och utveckla sig. Den tydligaste skillnaden i detta avseende är att Norge varit medlem i NATO under snart 60 år medan Sverige under samma tid agerat alliansfritt.

Ett mycket väsentligt beslut i detta avseende, blir från vilken utgångspunkt man avser att ansätta ett doktrinarbete. Kommer utgångspunkten att vara ett mer generellt internationaliserat

---

<sup>112</sup> Syren, Håkan, ÖB tal till studenter och lärare vid FHS, den 15 feb 2008, Stockholm

<sup>113</sup> Försvarsmakten, (2002), *Militärstrategisk Doktrin*, utgåva (M7740-774002), Stockholm, Högkvarteret, s. 75

<sup>114</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten s. 34

<sup>115</sup> Jfr, Hartikainen, Glenn, (2007) *FRÅN PROJEKT TILL PROCESS? Försvarsmaktens doktrinutveckling i går, i dag, i morgon*, Stockholm, Försvarshögskolan

perspektiv, eller skall den vara mer nordiskt inriktad? Detta kan få en avgörande betydelse för utvecklingen av försvarsmakternas förmåga.

Policymässigt finns troligen många problem dolda. De bägge försvarsmakternas generella policydokumentation ligger dock nära till mycket nära varandra och medger därvid en snabb harmonisering. Det är först när vi går ner i rättsliga och personalpolitiska regelsystemet som omfattande konsekvenser måste hanteras. Om man skall uppnå ”systemlighet” så krävs inte bara en likhet på den materiella sidan. Lika viktigt är att det råder likhet för personalen gällande förmåner och övriga villkor såsom arbetstider, kommenderingsinstitut och liknande. Här skiljer sig de bägge försvarsmakterna sig relativt mycket, vilket är uppmärksammat i förslaget enligt följande: *I det videre arbeidet blir det viktig å identifisere de ulike forholdene som må tilpasses for å oppnå størst mulig grad av systemlighet. Dette vil eksempelvis kunne dreie seg om rettslige og personalpolitiske forhold.*<sup>116</sup> Sådana exempel som att det är olika förmåner beroende på tjänstgöringsplats som nu förekommer i Norge men inte i Sverige. Andra områden som måste hanteras är hur man skall betrakta utlandstjänstgöring, om vissa produktionsplattformar bara existerar på en plats, i endera av länderna. Detta torde leda till långa tjänstgöringstider som därvid skall ställas mot rådande skattelagstiftningar. Dessa frågor kommer att ta lång tid att reda ut vilket påverkar tiden till att man kan uppnå avsedda målsättningar. Samtidigt är det mycket svårt att förutsäga kostnadsutfallet för personalfrågor och investeringar, vilket kan innebära att de besparingar som synes uppenbara i studien till viss del reduceras av ökande personalomkostnader och/eller byggnationer samt utdragna förhandlingar om nya avtal. Det är något som den svenska försvarsmakten redan fått erfarenheter av de senaste åren, främst kopplat till utlandstjänstgöring och avvecklingar av förband.

Detta leder oss slutligen fram till de moraliska faktorerna.

Den principiella viljan att försvara vare sig Sverige eller Norge rent geografiskt är troligen inte ett stort bekymmer även om den kan sättas på sin spets i en framtid.

Det är troligen viljan att genomföra ännu en omfattande omstrukturering som kommer att bli en utmaning. Även om nyhetens behag kommer att hjälpa processen, så innebär det omfattande förändringar. Tankar om gemensamma baser för flyg- och marinenheter talar för att det kan bli frågan om kommande omflyttningar från bägge håll. Sådant sliter på redan ”förändringsslitna” försvarsmakter. Omorganisationer i mindre enheter (jfr HKV) tar normalt 3 år innan de börjar få effekt vilket ger en indikator på att vi inte skall ha förhoppningar om några snabba ”vinster” i detta sammanhang.<sup>117</sup> Ett förhållande som förslaget delvis beaktar i sin analys av tidsförhållanden.

Återigen kommer de bägge försvarsmakternas ledarskap att sättas på prov för att anvisa vägen framåt och med de lärdomar som vi redan dragit av att gå från ”invasionsförsvar” till ”insatsförsvar”, kan man nog säga att det blir ytterligare en ”pedagogisk utmaning” som väntar.

En sammanfattande konsekvens för de bägge försvarsmakterna är att vi troligen kommer att se en nedgång av de bägge försvarsmakternas totala krigföringsförmåga under integrationsprocessen, vilket påpekades redan i inledningen på denna undersökning.

---

<sup>116</sup> HKV skrivelse 23 200:73266, (2007-08-30), *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Försvarsmakten s. 6

<sup>117</sup> Prof. Björkman, Torsten, 2007-10-08) Föreläsning vid FHS chefsprogram - Ledarskursen, Stockholm



Detta är en risktagning, men får samtidigt anses rimlig med hänsyn till nuvarande omvärldssituation.

## 4 Avslutning

Avslutningen på denna uppsats avser att återge de huvudsakliga slutsatserna av undersökningen och några reflektioner kring framtiden.

### 4.1 Slutsatser

Uppsatsens problemformulering löd:

Hur kan man karaktärisera dagens föreslagna samarbete – var går gränsen mellan allians och samverkan?

För att svara på denna problemställning skapades ett antal frågeställningar i inledningen på undersökningen. På frågan om vilka likheter och skillnader som finns i det föreslagna samarbetet med rådande och tidigare samarbetsformer har följande slutsatser framkommit.

Samarbete liknar i många stycken det föreslagna försvarsförbundet från 1949 vad avser graden av integration, men i många stycken även EU och NATO. Förslaget går dessutom avsevärt djupare än NATO vad avser interoperabilitet.

Likheter i graden av beroende är något svårare att klarlägga. Den närmsta likheten som går att komma är EU. Ett indirekt beroendeförhållande är framfört från svensk sida i form av följande deklARATION från politiskt håll: ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba en annan EU-medlemsstat eller ett annat nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.”<sup>118</sup>

Integrationsmässigt skiljer sig förslaget mest från PFF. I detta förslag kommer det att finnas såväl avtal som tydliga riktlinjer för hur integrationen skall fullföljas.

Den avgörande skillnaden vad avser beroende, är avtal om ömsesidiga försvarsförpliktelser som förekommer i såväl FF 49 som NATO. Inget förslag till avtal angående sådant beroende förekommer.

I det undersökta förslaget avses flera gemensamma resurser upprättas, men att de i första hand skall nyttjas i fredstid för produktion av militära förband och personal och möjligen i andra hand för internationella operationer. Detta förhållande liknar inte något av de övriga samarbetena.

Förslaget har en hög grad av integration vilket framstår fullt klart, men hur högt den kommer på skalan av beroende är mer diskutabelt. Graden av beroende kan gå i den ena eller andra riktningen, vilket främst beror av det inte finns några politiska beslut eller andra klara indikatorer.

På frågan om vilka konsekvenser kan detta förslag kan få för säkerhetspolitiken och de militära stridskrafterna för respektive länder, har följande slutsatser framkommit.

Formellt kan bägge länderna sägas bibehålla sin säkerhetspolitiska handlingsfrihet.

Förslaget kan medge ett ökat inflytande för de bägge länderna gentemot NATO respektive EU. En konstruktiv asymmetri uppstår där samarbetet öppnar dörrar in i respektive

---

<sup>118</sup> Försvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46, (2007-12-04), *Säkerhet i samverkan*, Stockholm, Regeringskansliet, s. 11

organisation. Förslaget kan även fungera som ett pilotprojekt för kommande förslag till samarbeten.

Det finns dock en risk att den svenska alliansfrihetsdeklarationen urholkas ytterligare genom nuvarande svenske försvarsministerns uttalande om ”det i princip inte finns några gränser för hur långt samarbetet kan gå”, vilket ställer definitioner på sin spets och utmanar andra till kritik. Det finns samtidigt skäl för att hävda att alliansfriheten idag, betraktas mer som ett medel än som ett mål för svensk säkerhetspolitik. En konsekvens kan vara att den svenska säkerhetspolitiska linjen behöver revideras.

Den ovan redovisade lojalitetsdeklarationen om att, ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt...”, är en moralisk förpliktelse som kan vara lika svår att backa ur som en formell och skapar indirekta beroenden som kan bli besvärliga att hantera i en framtid.

Dagens ekonomiska förutsättningar kan leda till att varje stat – allierad eller alliansfri, blir oberoende av sina politiska förpliktelser, tvungen att söka samarbetsparter.

Samarbetet kommer att kräva en omfattande avtalsbildning vilket kommer att ta tid och som kan leda till att respektive länders militära enheter måste ha ett visst mått av politisk och juridisk legitimitet för att kunna agera på de olika territorierna.

Även om detta förslag inte i första hand inriktar sig mot att dela på ”skarp” operativ förmåga kommer integrationen av produktionsbasen – ”det ömsesidigt förstärkande” – ändå att bli svårhanterligt. Även om den till synes obetydliga ”svansen” av de två försvarsmakterna integreras kommer det att bli ”en svår balans” runt suveränitetsaspekter, som ÖB själv uttryckte sig.

Ett mycket väsentligt beslut i detta avseende blir från vilken utgångspunkt man avser att ansätta ett doktrinarbete. Kommer utgångspunkten att vara ett mer generellt internationaliserat perspektiv eller skall den vara mer nordiskt inriktad? Detta kan få en avgörande betydelse för utvecklingen av försvarsmakternas förmåga.

Behovet av att skapa likartade personaladministrativa förhållanden kommer troligen att bli den mest omfattande och tunga posten i integrationsarbetet.

Det är förmodligen viljan att genomföra ännu en omfattande omstrukturering som kommer att bli en utmaning. Nya omstruktureringar sliter på redan ”förändringsslitna” försvarsmakter.

En sammanfattande konsekvens för de bägge försvarsmakterna är att vi troligen kommer att se en nedgång av de bägge försvarsmakternas totala krigföringsförmåga under integrationsprocessen. Detta är en risktagning, men får samtidigt anses rimlig med hänsyn till nuvarande omvärldssituation.

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

## **4.2 Utblick och reflektioner**

Nils Andrén uttrycker i sin bok *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar* (2002) att Sverige har genomgått ett paradigmskifte i sin säkerhetspolitiska retorik det senaste decenniet. Det finns i denna undersökning en del ytterligare faktorer som bekräftar att så är fallet. Hur långt denna förändring kommer att gå, återstår att se.

Det är kanske också en av anledningarna till att det inte finns någon omfattande förklaring kring svenskt agerande av idag. Det kanske är så att det är synnerligen svårt att ”skjuta på

rörligt mål” om man kanske skall använda sig av en metafor. Det är måhända så att alliansfriheten idag huvudsakligen tjänar som ett inrikespolitiskt symbolbegrepp och mindre som en tydlig markering mot omvärlden.

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

Det finns en stor potential i det förslagna samarbetet och det har kommit till författarens kännedom att Sverige avser fullfölja den nu genomförda studien med fler av de nordiska länderna, inledningsvis med Finland. Med denna kännedom kanske ett citat från kommendören för finska försvarsmakten, skulle kunna ge oss en vägledning hur de ser på motsvarande samarbete:

”Samtidigt inser vi, att samarbete kräver mycket av oss alla. Ett framgångsrikt samarbete förutsätter förutom den redan nämnda ömsesidigheten, också tillit, tilltro, kompromissvilja, fast styrning och slutligen även en gnutta god tur.”<sup>119</sup>

Det sista som en markering på att vissa delar av denna värld inte alltid styrs av rationellt tänkande.

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

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

”Vi måste bygga ut den nordiska, den nordeuropeiska basen för vår politik på praktiskt taget alla områden. Det är detta som ligger bakom de ambitioner som vi har mellan de olika nordiska länderna, och det är där jag tror att vi har kommit fram till en vändpunkt i relationerna mellan Sverige och Norge - ett decennium efter de olika vägvalen i mitten på 1990-talet.

Nu har vi smält och anpassat oss till våra olika vägval och från denna bas kan vi skapa helt nya förutsättningar för utrikespolitik, för säkerhetspolitik, för industriellt samarbete och, för att anknyta till det som Anders Björnsson sade i sitt öppningsanförande, till det bredare, så kallade civila samhällets umgänge över Kölen.

Vi kommer inte längre att stå med ryggar mot varandra och blicka åt olika håll. Jag tror att vi tillsammans kommer att stå på vår halvö och tillsammans blicka på världen i dess helhet under de kommande decennierna.”<sup>120</sup>

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

---

<sup>119</sup> Kaskeala, Juhani, Amiral, (2008-01-15) Anförande av den finske Kommendören för Försvarsmakten, ”Försvarsutveckling i framtiden - Finlands perspektiv”, Sälen, Folk och Försvar, webbutgåva, [http://www.folkochforsvar.se/files/RK\\_2008/20080115\\_juhani\\_kaskela.pdf](http://www.folkochforsvar.se/files/RK_2008/20080115_juhani_kaskela.pdf), hämtad den 5 mars 2008

<sup>120</sup> Bildt, Carl, Utrikesminister, (2007-03-13), tal vid Norges ambassad i Stockholm, ”Nordiskt samarbete i en ny tid”, Stockholm, seminarieriet ”Skandinaviske veivalg”, Regeringskansliet, webbutgåva, <http://www.regeringen.se/sb/d/7417/a/79754>, hämtad den 6 mars 2008

## Litteraturlista

### Litteratur

Andrén, Nils, (2002), *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, andra upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik

Petersson, Magnus, (2003), *Brödrafolkens väl, Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949-1969*, Stockholm, Santérus

Statens Offentliga Utredningar, SOU (1994:11), Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, Stockholm, Statsrådberedningen

Statens Offentliga Utredningar, SOU (2002:108), *Fred och säkerhet*, Stockholm, Regeringskansliet

### Övriga källor

Forsberg, Tuomas och Vaahoranta, Tapani, (2001), *Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality*, European Security, vol. 10, No. 1

Forsvarets stabsskole, (2007), *Forsvarets fellesoperative doktrine*, Oslo, Forsvarsstaben

Forsvarsmakten, (2002), *Militärstrategisk Doktrin*, Stockholm, Högkvarteret, utgåva (M7740-774002)

Forsvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46, (2007-12-04), *Säkerhet i samverkan*, Stockholm, Forsvarsdepartementet, Regeringskansliet

Hartikainen, Glenn, (2007) *FRÅN PROJEKT TILL PROCESS? Forsvarsmaktens doktrinutveckling i går, i dag, i morgon*, Stockholm, Forsvarshögskolan

Högkvarteret skrivelse, (2007-08-30), 23 200:73266, *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*, Stockholm, Forsvarsmakten

Högkvarteret skrivelse till Fö/SI, (2007-08-30), 23 200: 77496, *Värdering av förslag till samarbeten med Norge*, Stockholm, Forsvarsmakten (bilaga 1)

Müller-Hansen, Fredrik, (2006), Folk och Försvaret med stöd av UD, *ESFP – europeiska säkerhets och försvarspolitik, Fakta och bakgrund*, ISSN: 0046-4643, Stockholm, Trydells Tryckeri

NATO, (2006), *NATO handbook*, ISBN 92-845-0178-4, Brussels, Public Diplomacy Division,

NATO, Allied Administrative Publication 6, (2006), *NATO GLOSSARY OF TERMS AND DEFINITIONS (ENGLISH AND FRENCH)*, NATO STANDARDIZATION AGENCY

(NSA), The electronic version is updated and made available annually only through the internet: <http://nsa.nato.int/>

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

Regeringen, proposition: (2007/08:1) UTGIFTSOMRÅDE 6, *Försvaret samt beredskap mot sårbarhet*, Stockholm, Statsrådsberedningen

Regeringens proposition, (2004/05:5), *Vårt framtida försvar*. Stockholm, Försvarsdepartementet

UD info, Artikelnr: UD05.017 (2005), *Sveriges samarbete med NATO i EAPR/PFF*, UD, Stockholm, Edita

Værnø, Grethe, (2005), *Fra tvangsekteskap til partnerskap – skilsmisse med sikkerhetspolitiske komplikasjoner*, Oslo, Forsvarets høyskoleforening, Studieutvalgets skriftserie, heft nr 2

#### **Artiklar**

DN, Ledare, signerat Per Jönsson, biträdande redaktör för DN Debatt, "Smygvägen till NATO", Uppdaterad 10 februari 2007, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=615908>, hämtad den 10 mars 2008

DN, Artikel av ÖB Håkan Syrén och Forsvarssjef Sverre Diesen (No), publicerad (2007-08-31), "Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge", <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=686692>, hämtad den 21 februari 2008

Haaland Matlary, Janne, Professor i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, artikkel i Aftenposten, (Först publicert: 07.09.07) Oppdatert: 06.09.07, "Militær integrasjon uten politisk design", <http://www.aftenposten.no/meninger/signert/article1980146.ece?service=print>, hämtad den 26 februari 2008

Försvarsmaktens webbartikel, "Samsyn om samverkan över nationsgränser", Publicerad 8 februari 2007, Försvarsmakten, <http://www.mil.se/index.php?c=news&id=35774> hämtad den 10 mars 2008

Försvarsmaktens webbartikel, "Sverige och Norge kan vinna på försvarssamarbete", Publicerad 31 augusti 2007, <http://www2.mil.se/sv/Nyheter/Nyheter-milse/Sverige-och-Norge-kan-vinna-pa-forsvarssamarbete/>, hämtad den 3 oktober 2007

Regeringen, webbartikel, "Hur fattas beslut om en fredsfrämjande insats i EU:s regi?" <http://www.regeringen.se/sb/d/9199/a/83224>, Stockholm, Försvarsdepartementet, hämtad den 7 mars 2008

SVD, (2004-01-30), "Alliansfriheten består", Publicerat 30 januari 2004 10:07, [http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did\\_6840813.asp](http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did_6840813.asp), hämtad den 10 mars 2008

Syren, Håkan, (2007-07-24), ÖB Nyhetsbrev, "Försvarets utveckling måste styras av helhetssyn och långsiktighet", Publicerad 24 juli 2007 kl. 13.00, webbutgåva, <http://www2.mil.se/sv/Nyheter/OBs-nyhetsbrev/Nyhetsbrev-24-juli-2007/?page=5746> hämtad den 7 mars 2008

Wivel, Anders, (2000), *Theory and Prospects for Northern Europe's Small States*, Review essay, *Cooperation and Conflict* 2000; 35; 331, DOI: 10.1177/00108360021962156, Nordic International Studies Association, SAGE Publications, also published on <http://cac.sagepub.com> , hämtad den 21 feb 2008

### **Internetkällor**

EU, CFSP, The Common Foreign and Security Policy, <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm> hämtad den 19 november 2007

EU, ESPD, European Security and Defence Policy, [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_security\\_defence\\_policy\\_sv.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_sv.htm) hämtad den 27 november 2007

EU ordlista, [http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_sv.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_sv.htm) , hämtad den 29 november 2007

EU:s Officiella tidning, (2004-12-16), "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa", nr C 310, <http://eur-lex.europa.eu/sv/treaties/dat/12004V/htm/C2004310SV.01001101.htm> hämtad den 30 november 2007

NE, Nationalencyklopedin, (2007-12-07), [http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=212264](http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=212264), hämtad den 10 mars 2008

NE, Nationalencyklopedin, (2007-12-07), [http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=0116796](http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=0116796), hämtad den 10 mars 2008

NE, Nationalencyklopedin, (2007-12-07), [http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=0127740](http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=0127740), hämtad den 10 mars 2008

NE, Nationalencyklopedin (2007-11-26), [http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=111822](http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=111822) hämtad den 26 november 2007

Norska regeringens Europaportal, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/Norsk-europapolitikk.html?id=115260> hämtad den 28 november 2007

UN, Department of peace keeping operations, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>, hämtad den 7 mars 2008

Utrikesdepartementet, (mars 2007), *Landpromemoria Norge*, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/25/02/08efdf6f.pdf> hämtad den 5 december 2007

### **Tal och anföranden**

Bildt, Carl, utrikesminister, (2007-03-13), tal vid Norges ambassad i Stockholm, "Nordiskt samarbete i en ny tid", Stockholm, seminarieserien "Skandinaviske veivalg",

Regeringskansliet, webbutgåva, <http://www.regeringen.se/sb/d/7417/a/79754>, hämtad den 6 mars 2008

Björkman, Torsten, Prof. (2007-10-08) Föreläsning vid FHS chefsprogram - Ledarskapskursen, Stockholm

Hughes, Steve, Lieutenant Colonel, (2007-09-19) föreläsning under FHS Chp studiebesök vid NATO:s militärstrategiska stab SHAPE, Mons, Belgien

Kaskeala, Juhani, Amiral, (2008-01-15), Anförande av den finske Kommendören för Försvarsmakten i Sälen, "Försvarsutveckling i framtiden - Finlands perspektiv", Folk och Försvar, webbutgåva, [http://www.folkochforsvar.se/files/RK\\_2008/20080115\\_juhani\\_kaskela.pdf](http://www.folkochforsvar.se/files/RK_2008/20080115_juhani_kaskela.pdf) hämtad den 5 mars 2008

Plambeck, Jens, Kk, (2007-08-17), föreläsning om "FM Perspektivplanering", FM, HKV LEDS STRA analysavdelningen, vid FHS Chfsprogram 06-08, Stockholm, Försvarshögskolan

Odenberg, Mikael, (2007-01-14), Försvarsministerns anförande vid folk och försvars konferens i Sälen, "Våra viktigaste framtidsfrågor", Försvarsdepartementet

Syrén, Håkan, (2008-02-15), ÖB tal till studenter och lärare vid FHS, Stockholm, Försvarshögskolan

Syrén, Håkan, (2005-09-29), Anförande av Sveriges överbefälhavare vid Jubileumskonferensen i Oslo, "Från nationellt till flernationellt försvar? Ett svenskt perspektiv." webbutgåva, [http://www.mil.se/attachments/ob\\_tal\\_norge\\_051029.pdf](http://www.mil.se/attachments/ob_tal_norge_051029.pdf), hämtad den 10 mars 2008

Syren, Håkan, ÖB, (2006-01-17), Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen, "Försvarsmaktens utveckling - nästa steg", Försvarsmakten

Syren, Håkan, (2007-01-14), Anförande av överbefälhavaren vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen, "Insatser nu och utmaningar 2008", webbutgåva, [http://www.folkochforsvar.se/images/Rikskonferensen2007\\_Tal/obsalenfinal2007.pdf](http://www.folkochforsvar.se/images/Rikskonferensen2007_Tal/obsalenfinal2007.pdf), hämtad den 20 februari 2008

Tolgfors, Sten, Försvarsminister, (2007-11-09), "Enhanced Nordic Cooperation in a Euro-Atlantic context", vid Swedish Atlantic Council conference "Integration and Transformation – A Euro-Atlantic Perspective on Nordic Defence Policy Cooperation" Karlbergs Slott, Stockholm, publicerad den 9 november 2007, [http://www.svenska-atlant.org/index.php?page=2007-11-09\\_Tolgfors\\_tal](http://www.svenska-atlant.org/index.php?page=2007-11-09_Tolgfors_tal), hämtad den 20 november 2007

## **Intervjuer**

Reuter Dahl, Jan, HKV LedS/Stra, Sekreterare i kärngruppen från svensk sida, samtalsuppteckning om föreslaget samarbete, den 3 dec 2007, Stockholm