



## D-uppsats inom krigsvetenskap (15 hp)

Författare mj. <b>Jim Hallander</b>	Kurs/kurskod FHS HSU 10-12/2HU003
Handledare fil. dr. <b>Jacob Westberg</b>	Antal ord <b>18 491</b>

### *UTBYTE AV RAP*

#### ETT NORDISKT FÖRSVARSSAMARBETE FRÅN AX TILL LIMPA

#### *Sammanfattning:*

Denna fallstudie bygger på och är ett fall av en gränsöverskridande operativ funktion mellan Sverige och Norge. Utbyte av och idéer kring en gemensam *Recognized Air Picture* (RAP) har under ett decennium pågått mellan de nordiska länderna Sverige, Norge och Finland. Arbetet har varit en osammanhängande följetong. Trots detta är utbyte av RAP ett av mycket få nordiska militära samarbetsprojekt som genomförts från idé till operativ drift sedan initiativet till Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). Det är därför intressant att lära mer om de drivande faktorerna bakom detta lyckade samarbetsprojekt. Härvid ligger utmaningen i att få en tydlig bild över den mångfald av faktorer och motiv som är av särskild relevans för utbytet av RAP.

Studien visar att en stats militärstrategiska syn har ett stort inflytande på utbytet av RAP. Detta kan förklaras utifrån en global/regional nivå med säkerhetsbegreppets vidgade betydelse och tar utgångspunkt i graden av osäkerhet. En annan förklaring hittas på nationell nivå i de inomnationella mekanismerna där rationella handlingsalternativ pekar på en ökad effektiv övervakning av Nordens geopolitiskt viktiga områden. En avslutande förklaring identifieras i småstatssamarbeten där en gemensam samarbetsaxel kan ge upphov till en militär tröskeleffekt och därmed bidra till stabilitet och säkerhet i Nordens närområde.

#### *Nyckelord:*

*Recognized Air Picture* och nordiskt försvarssamarbete.

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>3</b>
1.1	PROBLEM.....	4
1.2	SYFTE.....	4
1.3	FRÅGESTÄLLNING.....	4
1.4	CENTRALA BEGREPP.....	4
1.5	TIDIGARE FORSKNING.....	5
1.6	TEORI OCH DESIGN.....	7
1.7	METODOLOGISKA OCH KÄLLKRITISKA ASPEKTER.....	10
1.8	DISPOSITION.....	13
<b>2</b>	<b>AVHANDLING.....</b>	<b>14</b>
2.1	FAKTORER PÅ GLOBAL/REGIONAL NIVÅ.....	14
2.2	FAKTORER PÅ NATIONELL NIVÅ.....	19
2.3	AKTÖRSUPPFATTNINGAR OCH MOTIV PÅ POLITISK NIVÅ.....	26
2.4	AKTÖRSUPPFATTNINGAR OCH MOTIV PÅ ORGANISATIONSNIVÅ.....	33
2.5	AKTÖRERS MOTIV INOM DE NORDISKA FÖRSVARSSAMARBETENA.....	38
<b>3</b>	<b>SYNTES – EN SAMMANFATTANDE ANALYS.....</b>	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>AVSLUTANDE KOMMENTARER OCH FRAMTIDA FORSKNING.....</b>	<b>48</b>
<b>5</b>	<b>LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING.....</b>	<b>49</b>
	TABELL 1. ANALYSRAMVERK FÖR FALLSTUDIEN UTBYTE AV RAP.....	7

## 1 Inledning

Varför ska vi inom Norden dela luftlägesinformation, utbyte av en s.k. Recognized Air Picture (RAP)? Beror det på såsom chefen för den flygtaktiska stabens operationsavdelning säger, att normalbilden i Östersjöområdet förändrats och flygaktiviteten ökat?

Geografin har inte förändrats. Kaliningrad ligger där det ligger och Finska viken ligger där det ligger. Och de tre baltiska länderna ligger där de ligger. Det innebär att ryska flygrörelser måste ske över internationellt luftrum [...] (Skoglund, 2012, s. 4).

Beredskapen med incidentjakt, den s.k. National Air Policing, har därmed ökat i området men inte bara av svenska luftstridskrafter utan även avdelade NATO-luftstridskrafter (Skoglund, 2012). Man har på myndighetsnivå, den militärstrategiska nivån, kommit fram till att det geopolitiskt i det svenska närområdet finns tre viktiga områden; Östersjöområdet och Barentshav inklusive delar av Arktis (Försvarmakten, 2010). Tillsammans med Rysslands ambitioner att återta sin stormaktstatus, och där Sverige angränsar till de viktiga områdena, skulle framtida potentiella spänningar kunna medföra problem och i förlängningen påverka de svenska säkerhetspolitiska intressena i närområdet (Försvarmakten, 2010).

Beror det på att svenska politiker i ekonomiskt anstränga tider vill skapa förutsättningar, Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO), för att bibehålla Försvarmaktens (FM) operativa förmågebredd (Försvarsdepartementet, 2009b). Detta i syfte att kunna erbjuda ett tillgängligt, användbart och flexibelt insatsförsvar som med kort varsel kan möta framtida potentiella utmaningar och hot i närområdet nationellt samt internationellt (Försvarsdepartementet, 2009a).

Finns det förklaringar på *global/regional nivå* såsom den samtida forskningen presenterar; att förutsättningarna för samarbeten generellt sett har ökat sedan Kalla Krigets dagar. Där den bipolära maktfördelningen upphört till förmån för en multipolär samt en normalisering av säkerhetspolitiken (Matlary, 2009). Tillsammans med de globala processernas nya utmaningar inom teknologiutvecklingen, men även genom klimat- och miljöförändringar som både direkt och indirekt får konsekvenser för maktbalansen (Græger, 2011). Ett vidgat säkerhetsbegrepp kan vara en annan förändring som påverkat. Där stater tvingas att analysera ett brett spektra av aktörer och problemområden för att kunna förstå uppkomsten av säkerhetshot (Booth & Wheeler, 2008).

Avslutningsvis, går det att hitta förklaringar på *nationell nivå* i de inomnationella mekanismerna (Allison & Zelikow, 1999). Finns det förklaringar i historien, i kulturella förhållanden, i sociala konstruktioner eller statens identitet och grundläggande värderingar (Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010). Troligtvis beror utbyte av RAP inom ramen för NORDEFECO på en kombination av ovanstående presenterade fakta.

## 1.1 Problem

Utbyte av RAP är ett av många få nordiska militära samarbetsprojekt som genomförts från idé till operativ drift sedan initiativet till NORDEFECO. Det är därför intressant att lära mer om de drivande faktorerna bakom detta lyckade samarbetsprojekt. Av inledningens mix och stora bredd av påverkande faktorer på global/regional såväl som nationell nivå tillsammans med aktörers motiv på politisk nivå samt organisationsnivå *är det svårt att få en tydlig bild över den mångfald av pådrivande faktorer som är av särskild relevans för samarbete inom RAP*; vilken roll spelar ekonomiska faktorer respektive militärstrategiska faktorer, omvärldsfaktorer respektive inrikespolitiska faktorer för just detta samarbete?

## 1.2 Syfte

Syftet med att studera ett fall av nordiskt militärt samarbete, utbyte av RAP från idé till operativ drift, är att försöka ge en förklaring till och erhålla fördjupade kunskaper om de främsta faktorerna och motiven bakom sådana samarbeten.

## 1.3 Frågeställning

Utifrån mitt problem och syfte ska jag med inflytande av samarbetspåverkande faktorer som framförts inom forskning om multilateralt försvarssamarbete försöka undersöka aktörsuppfattningarna och besvara följande frågeställningar:

- *I vilken utsträckning finns det inflytande av globala/regionala respektive nationella faktorer i aktörsuppfattningar och motiv på politisk nivå respektive myndighetsnivå?*
- *Finns det skillnader mellan aktörsuppfattningar och motiv på politisk respektive myndighetsnivå och har dessa förändrats över tid?*
- *Vilka av globala/regionala respektive nationella faktorer förefaller ha störst relevans för RAP?*

## 1.4 Centrala begrepp

Fallstudien använder en svensk beskrivningen av RAP hämtad från den Kungliga Krigsvetenskapsakademiens tidskrift och handlingar och lyder enligt följande.

Med övervakning menas i detta avseende datainsamling med utnyttjande av till exempel fasta och flygburna radarstationer och andra tekniska system, samt bearbetning, sammanställning och delgivning av auktoriserad luftlägesbild (Recognized Air Picture, RAP). Tillgång till RAP är ett grundläggande behov för att skapa situationsmedvetenhet (Ring & Reuterdaahl, 2009, s. 20; Försvarsmakten, 2011c, s. 10).

Själva utbytet av RAP avser den information, s.k. luftlägesinformation, som utväxlas mellan stater. Baserat på luftlägesinformationen kan en gemensam auktoriserad luftlägesbild skapas. I det här fallet, en svensk-norsk RAP vilken stäcker sig ut till respektive nations radartäckning och andra tekniska systems kapacitet.

## 1.5 Tidigare forskning

Den mix och stora bredd av förklaringar till samarbete mellan stater som presenterades i inledningen kan beror på svårigheten av gränsdragning mellan nationella och globala arenor (Jeppson & Tjøstheim, 2005, s. 142). Detta ger upphov till ett försök att närma sig den tidigare forskningen med brett fokus och på så sätt finna teorier med potentiell relevans för samarbetet utbyte av RAP. Utbytet mellan två stater, dvs. samarbetet som möjliggör utväxlingen av luftlägesinformation, är i denna fallstudie central. Det är därför naturligt att inte låta den globala dimensionen överskugga den territoriella utan försöka se påverkande faktorer på global/regional respektive nationell nivå var för sig (Engelbrekt, 2010, s. 33).

En sådan indelning skapar då förutsättningar att; för det första kunna identifiera i vilken utsträckning det finns globalt/regionalt respektive nationellt inflytande hos aktörerna. För det andra vilka av de globala/regionala respektive nationella förklaringarna som förefaller har störst relevans för RAP. Det går naturligtvis att ifrågasätta studiens indelning och försöka finna teorier om faktorer med endast ett brett fokus. Härvid finns en risk att man i denna mångfald av förklaringar får svårt att finna vad som utgör global/regional respektive nationell påverkan.

Utgångspunkten tas i sökandet efter teorier vilka antas ha global/regional eller nationell påverkan på samarbeten mellan stater och potentiell relevans för utbytet av RAP. Härvid har en screening genomförts och ett antal teorier med beröring till problemställningen identifierats. Det kan naturligtvis finnas ytterligare förklaringsteorier, men bedömningen är att de hitintills identifierade ger en tillräcklig bas för analysen. Forskningen på både global/regional och nationell nivå presenteras i form av litteratur och skrivna artiklar och är tämligen utforskade områden. Här följer en kort presentation av respektive författare.

Nina Græger beskriver i *Norden in a changing global order* (Teija Tiilikainens och Kaisa Korhonens FIIA report 29, *Norden - making a difference?*) det globala systemets och de globala processernas påverkan på stater. Græger skriver även om småstaters möjligheter till internationellt inflytande. Janne Haaland Matlary skriver i *European Union security dynamics* om en global förskjutning i maktfördelningen, generell decentralisering av det militära maktmedlet och den nationella arenans ökade betydelse.

Ken Booth och Nicholas J. Wheeler skriver i *Uncertainty* (Paul D. Williams antologi, *Security Studies*) om att säkerhet har fått en ny påverkan på stater. Graham Allison och Philip Zelikow skriver i *Essence of decision* om de inomnationella mekanismernas betydelse för en stats handlingsalternativ. Avslutningsvis, inom specifikt nordiskt försvarssamarbete har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i två oberoende rapporter beskrivit det nordiska samarbetets förutsättningar, potential och utmaningar (Ljung & Neretnieks, 2009; Winnerstig, 2009).

Utöver det presenterade forskningsläget finns ytterligare studier om försvarssamarbeten i form av; Försvarshögskolans uppdragsstudie inom ramen för FM:s perspektivplanering, vetenskapliga artiklar och rapporter om nordiskt samarbete från Norge, Finland och Sverige samt uppsatser från Försvarshögskolan. En gemensam nämnare för den tidigare forskningen inom nordiskt försvarssamarbete är att den behandlar samarbeten generellt och endast ger en samlad bild av NORDEFECO. Det gör denna fallstudie särskilt intressant då studien till skillnad från tidigare forskning går på djupet inom ett framgångsrikt samarbete inom NORDEFECO, Cooperation Area Capabilities Air Surveillance (COPA CAPA Air Surveillance).

En teoretisk utgångspunkt för aktörsuppfattningar och motiv inom nordiskt samarbete finns det betydligt sparsammare forskning om. Inom samarbetsområdet COPA CAPA Air Surveillance, dvs. utbyte av RAP, har studien ej kunnat finna någon. Detta medför att aktörsuppfattning och motiv hämtas i offentliga rapporter och skrivelser.

## 1.6 Teori och design

I detta avsnitt integreras teori och design i ett analysramverk. Avsnittet börjar med en inledande presentation av ramverket i syfte att skapa helhet. Därefter följer en mer utförlig teoretisk beskrivning av faktorerna med tillhörande design. Analysramverket består av; i den första kolumnen beskrivs analysens olika steg. Den andra kolumnen redovisar identifierande och använda förklarande teorier i respektive analyssteg. I den tredje kolumnen redovisas kort vilket material som använts i respektive analyssteg och hur.

Tabell 1. Analysramverk för fallstudien utbyte av RAP (författarens analysramverk).

Fallstudiens olika analyssteg	Teori/forskningsanknytning	Undersökningsmaterial och metod
<i>1. Ur den samtida forskningen</i>		
1a. <b>Faktorer på global/regional nivå</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Globalisering</b>, Græger</li> <li>• <b>Normalisering</b>, Matlary</li> <li>• <b>Säkerhetsbegreppets betydelse</b>, Booth &amp; Wheeler</li> <li>• <b>Pooling &amp; sharing</b>, Valasek</li> </ul>	<p><i>Material:</i> från dessa forskare.</p> <p><i>Metod:</i> analys av de viktigaste faktorerna som framhålls av respektive forskare.</p> <p><i>Summering:</i> om potentiell relevans för utbyte av RAP.</p>
1b. <b>Faktorer på nationell nivå</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Two-level games</b>, Matlary</li> <li>• <b>Inomnationella mekanismer</b>, Allison &amp; Zelikow</li> <li>• <b>Småstatssamarbete och internationell makt</b>, Græger</li> <li>• <b>Forskning inom nordiskt försvarssamarbete</b>, Winnerstig, Ljung &amp; Neretnieks</li> </ul>	<p><i>Material:</i> från dessa forskare.</p> <p><i>Metod:</i> analys av de viktigaste faktorerna som framhålls av respektive forskare.</p> <p><i>Summering:</i> om potentiell relevans för utbyte av RAP.</p>
<i>2. Aktörer på politisk nivå och organisationsnivå</i>		
2a. <b>Aktörsuppfattningar och motiv på politisk nivå</b>	Undersöker inflytande från 1a och 1b på politisk nivå med utgångspunkt i både globala/regionala och nationella faktorer.	<p><i>Material:</i> offentliga rapporter och skrivelser på politisk nivå.</p> <p><i>Metod:</i> en tidsindeldad kvalitativ innehållsanalys som utgår från analysdimensionerna; faktorer på global/regional respektive nationell nivå.</p> <p><i>Summering:</i> om potentiell relevans för utbyte av RAP.</p>
2b. <b>Aktörsuppfattningar och motiv på organisationsnivå</b>	Undersöker inflytande från 1a och 1b på organisationsnivå med utgångspunkt i både globala/regionala och nationella faktorer.	<p><i>Material:</i> offentliga rapporter och skrivelser på organisationsnivå.</p> <p><i>Metod:</i> en tidsindeldad kvalitativ innehållsanalys som utgår från analysdimensionerna; faktorer på global/regional respektive nationell nivå.</p> <p><i>Summering:</i> om potentiell relevans för utbyte av RAP.</p>
2c. <b>Aktörers motiv inom de nordiska försvarssamarbetena</b>	Undersöker inflytande från 1a och 1b inom de nordiska försvarssamarbetena med utgångspunkt i både globala/regionala och nationella faktorer.	<p><i>Material:</i> offentliga rapporter och skrivelser på politisk nivå och organisationsnivå.</p> <p><i>Metod:</i> en tidsindeldad kvalitativ innehållsanalys som utgår från analysdimensionerna; faktorer på global/regional respektive nationell nivå.</p> <p><i>Summering:</i> om potentiell relevans för utbyte av RAP.</p>
<i>3. Svar på fallstudiens frågeställningar</i>		
3. <b>Syntes – en sammanfattande analys</b>	Kombinera globala/regionala och nationella faktorer med aktörsuppfattningar och motiv.	Frågeställningar: genomför syntesen med hjälp av fallstudiens frågeställningar baserat på respektive analysdimensioners sammanfattning.

### *Fält 1. Ur den samtida forskningen*

Den *teoretiska utgångspunkten* för faktorer på global/regional nivå, analysdimension 1a, syftar till att beskriva generella och allmängiltiga drag som för närvarande påverkar samarbeten mellan stater eller andra typer av gränsöverskridande arbeten. Här används Nina Grægers teorier om **globalisering** med globala system och processer samt den distinktion som finns dem emellan. En annan faktor som är nära besläktad med globaliseringen är den som Janne Halland Matlary beskriver, om **normaliseringen** efter Kalla Kriget, en trend där statens betydelse minskas eller marginaliseras, en normalisering och decentralisering av det militära maktmedlet. Utifrån teorier om globaliseringen och normaliseringen har **säkerhetsbegreppets betydelse** fått en annan innebörd än tidigare. I Paul D. Williams antologi förklarar författarna Ken Booth och Nicholas J. Wheeler om säkerhetsbegreppets nya betydelse och osäkerhetsfaktorernas dynamik. Avslutningsvis, en annan trend är en s.k. **pooling & sharing** inom säkerhetsområdet. Tomas Valasek skriver om staternas generellt minskade anslag till försvarssektorn tillsammans med förändrade och utökade uppgifter med en trend att stater och andra sammanslutningar delar kostnader och risker samt förmågor.

Om föregående analysdimension tar avstamp i generella termer tar denna dimension, analysdimensionen 1b, den teoretiska utgångspunkten i faktorer på nationell nivå och syftar till att fokusera på småstaten. Janne Halland Matlary beskriver att normaliseringen även har inneburit att politiker generellt har två olika spelplaner att förhålla sig till; en internationell och en nationell, ett s.k. **two-level game**. Där hemmaopinionen fått en ökad betydelse i förhållande till den internationella spelplanen. Inom småstaten finns olika krafter, **inomnationella mekanismer**, enligt Graham Allison och Philip Zelikow, och de förklarar med deras beslutsteori om hur en stat tar fram olika handlingsalternativ där de även lyfter fram dynamik mellan den nationella och internationella spelplanen. Härvid avgränsas teorin till modell 1 och 2, pga. fallstudiens avgränsning och med svårigheten till att finna undersökningsmaterial då modell 3 behandlar det inre politiska livet. Forskningen har även pekat på att småstater har utmaningar med att kunna hävda sig på den internationella spelplanen, **småstatssamarbete och internationell makt**. Där menar Nina Græger att tillsammans med andra småstater kan de, i olika typer av samarbeten, öka sitt inflytande på den internationella spelplanen. Avslutningsvis, presenteras förklaringsfaktorer ur **forskningen inom nordiskt försvarssamarbetet** där Finland, Norge och Sverige genom respektive forskningsorganisationer bidrar med teorier.

*Fält 1 består av en kvalitativ analys av faktorer som framhålls av respektive forskare. Analysen syftar till att presentera faktornas betydelse för global/regional respektive nationell nivå och på så sätt lyfta fram extern respektive intern påverkan på samarbetet.*



Analysdimensionerna 1a respektive 1b avslutas med en summering – om potentiell relevans för utbytet av RAP - med funktionen att lyfta fram de viktigaste faktorerna i respektive analysdimension samt utgöra utgångspunkt för analysdimensionerna i fält 2.

### *Fält 2. Aktörer på politisk nivå och organisationsnivå*

Undersökningen på den politiska nivån, analysdimension 2a, omfattar offentliga rapporter och skrivelser på svensk politik nivå. Syftet är att få fram den politiska nivåns uppfattningar och motiv till samarbete och utbyte av RAP samt även över tid se om det skett förändringar.

Undersökningen på organisationsnivå, analysdimension 2b, omfattar offentliga rapporter och skrivelser samt artiklar på svensk organisations nivå, FM, tillsammans med gemensamma uttalanden och debatter tillsammans med Norge och Finland. Syftet är likväl på politiska nivån, att få fram organisationens uppfattningar och motiv till utbyte av RAP samt över tid se om det skett förändringar.

Undersökningen av aktörers motiv inom de nordiska försvarssamarbetena, analysdimension 2c, omfattar kommunikationen mellan Försvarsdepartementet (FÖ) och FM i form av offentliga rapporter och skrivelser av de nordiska samarbetsprojekten: Combined Air Picture Finland Sweden (CAPFIS) och Air Surveillance Data Exchange (ASDE) inom NORDSUP och NORDEFECO. Syftet är att få fram motiv till utbyte av RAP samt över tid se om det skett förändringar.

*Fält 2 är en tidsindelad kvalitativ innehållsanalys* av undersökningsmaterialet med utgångspunkt i faktorer på global/regional respektive nationell nivå, fält 1a och b. Analysdimension 2a, 2b respektive 2c avslutas med en summering – om potentiell relevans för utbytet av RAP – med funktionen att lyfta fram de viktigaste faktorerna i respektive analysdimension.

Tidsindelningen bygger på tre tidsperioder; 1997-2000, 2001-2006 och 2007-2012 och syftar till att identifiera förändringar mellan tidsperioderna med utbyte av RAP. Ett annat syfte är även att övergripande identifiera frågor kring det nordiska försvarssamarbetet. Start- respektive stoppunkt, 1997 respektive 2012 är belyst tidigare. Indelningen bygger på följande; 1997-2000 ses som en upptakt inför det nordiska samarbetet inom utbyte av RAP där man på den politiska nivån, UD och FÖ, börjar diskutera om en övervakningsfunktion luft och sjö i Östersjöregionen. 2001-2006 är den perioden där CAPFIS i huvudsak existerar och där FM 2001 erhåller uppdrag från FÖ att starta CAPFIS-projektet med Finland. 2007-2012 är startpunkten lite diffus då CAPFIS under 2007 fortfarande existerar, om än mycket nedtonad, samtidigt som FM 2007 begär av FÖ att igångsätta en detaljerad planläggning av ASDE-projektet med Norge.

### *Fält 3. Svar på fallstudiens frågeställningar*

Analysdimensionernas summeringar, 1a.b. och 2a.b.c., ligger till grund för den efterföljande syntesen. Tanken med syntesen är att åstadkomma en förklaring och djupare förståelse med utbytet av RAP genom att försöka svara på fallstudiens frågeställningar. Detta åstadkoms genom att kombinera globala/regionala och nationella faktorer med aktörsuppfattning och motiv.

## **1.7 Metodologiska och källkritiska aspekter**

### *"A single case study"*

Detta är ett fall ur det nordiska försvarssamarbetet, NORDEF COA CAPA Air Surveillance, vilket är ett gränsöverskridande samarbete och i full operativ drift mellan två stater, Sverige och Norge.

Utmaningen med att studera ett fall är att utifrån detta kunna generalisera studiens slutsatser till andra samarbetsområden inom NORDEF COA. Detta är inte studiens syfte eftersom utgångspunkten för studien är att olika samarbetsområden påverkas av olika faktorer. Vid val av ett fall menar Bryman att "den avgörande frågan inte är om resultaten kan generaliseras till ett vidare sammanhang utan hur pass bra de teoretiska påståendena är som forskaren kan generera utifrån resultaten." (Bryman, 2002, s. 68).

Utifrån Bryman och val av fall, är syftet att försöka ge en förklaring till och fördjupade kunskaper om de faktorer och motiv som påverkar samarbetet, men även att tillhandahålla en bild av det komplexa samarbetet, utbyte av RAP. Detta kommer att åstadkommas genom att anlägga *ett brett fokus* och att *testa en mängd olika teorier* ur den samtida forskningen tillsammans med *aktörsuppfattningar och motiv* ur offentliga rapporter och skrivelser. Därmed kan ett smalt område studeras på djupet i syfte att kunna identifiera specifika faktorer och motiv.

### *Undersökningens omfattning och begränsningar*

En övergripande förutsättning för att försöka ge en förklaring till och fördjupade kunskaper om faktorer och motiv bygger på att kunna följa ett nordiskt samarbetsområde från idé till operativ drift. Här finns ytterligare ett närbesläktat samarbete att tillgå, Sea Surveillance Co-operation in the Baltic Sea and Approaches (SUCBAS) att tillgå. Skillnaden mellan utbyte RAP och SUCBAS är att SUCBAS-samarbetet även omfattar de baltiska staterna och således står utanför NORDEF COA Memorandum of Understanding (MoU) (Försvarsdepartementet, 2009b).

Utbyte av RAP är ett väl definierat samarbetsområde, COPA CAPA Air Surveillance, upprättat mellan två stater där ett intressant förhållande uppstår. Norge ingår i försvarsalliansen NATO, men inte Sverige. Sverige är medlem i EU, men inte Norge. Ett liknande förhållande går att hitta inom NORDEF COA, artillerisystemet Archer. Detta samarbete skiljer sig från utbytet på flera punkter; dels är

det främst ett samarbetsprojekt inom materielprocessen (tidigare Nordic Armaments Cooperation, NORDAC) och dels syftar det inte till att använda respektive lands förmåga till att skapa en högre grad av omvärldsuppfattning.

Fallstudien kommer även att omfatta Finland då idén till utbyte av RAP även fanns i ett tidigare samarbete mellan Sverige och Finland (Försvarsdepartementet, 2002a). Däremot kommer inte Danmark och Island att behandlas då de inte ingick i arbetsgruppen för det tidigare samarbetet Nordic Supportive Defence Structure NORDSUP (Försvarsmakten, 2008b, s. B:1).

Undersökningsmaterialet utgörs huvudsakligen av offentliga rapporter och skrivelser, återfinns under källor i kapitel 5. De ingående aktörerna (politisk nivå och organisationsnivå) avgränsas till ett svenskt fokus under tidsperioden 1997 till 2012. Härvid är det värt att notera att om studien även skulle omfatta de nordiska grannländerna skulle detta förmodligen påverka studiens resultat och ger därmed en begränsning att kunna presentera hela bilden för utbyte av RAP. Samtidigt är detta ett medvetet val då undersökningsmaterialets omfattning under samma tidsperiod skulle bli för stor och inryms således inte i denna studie. Startpunkten 1997 bestäms av Utrikesdepartementets (UD) rapport när det Nordiska ministerrådet lägger säkerhetspolitiska diskussioner på agendan på över 45år (Utrikesdepartementet, 1998, s. 45). Stoppunkten bestämdes av när utbytet av RAP togs i drift mellan Sverige och Norge med s.k. Initial Operating Capabilities (IOC) i mars 2012 (Försvarsmakten, 2012) och därmed är *från ax till limpa* omhändertagen.

### *Metodologiska aspekter*

Fallstudien genomförs med hjälp av att; inledningsvis definiera fallets omfattning och begränsning (se ovan). Därefter med en induktiv metod och öppet förhållningssätt genomföra en kvalitativ innehållsanalys av undersökningsmaterialet då materialet uteslutande består av texter och där innehållet är det viktiga för studiens resultat. Genom att använda öppna frågeställningar och ett öppet förhållningssätt ökar möjligheten till att finna faktorer, uppfattningar och motiv i undersökningsmaterialet, dvs. det handlar om att skapa goda förutsättningar för att upptäcka information (Denscombe, 2009, s. 62). Rent praktiskt utförs detta i fallstudien genom att försöka skapa, bildligt talat, en tratt. Där avsnitt 2.1-2.4 analyserar och presenterar övergripande faktorer på global/regional respektive nationell nivå samt med inflytande av faktorerna på global/regional och nationell nivå undersöker aktörsuppfattningar och motiv. I avsnittet 2.5 smalnar analysen av till att specifikt analysera och presentera utbyte av RAP.

Det finns en uppenbar risk att den induktiva metoden tillsammans med ett öppet förhållningssätt inte ger en fördjupad förståelse utan endast ger en generell förståelse. Detta kan dels bero på författarens förmåga att genomföra analysen och dels på källmaterialets detaljeringsgrad. I analysen

görs ett försök till att motverka detta genom att använda s.k. tjock beskrivning där varje enskild analysdimension, fem stycken, avslutas med en summering och där den potentiella relevansen för utbytet av RAP lyfts fram. Källmaterialets detaljeringsgrad är det svårt att göra någonting åt, då undersökningsmaterialet uteslutande består av offentliga rapporter och skrivelser. Härvid är ambitionen att kunna komplettera med intervjuer och på så sett kunna öka detaljeringsgraden, men pga. undersökningsmaterialets omfattning inryms inte detta inom stipulerat tidsomfång för denna studie och utgör därmed en risk för resultatet.

Ur ovanstående resonemang erhålls validiteten genom att, utifrån redovisad metod, skapa en harmoni mellan problem och frågeställning, analysverktyg, avhandling och syntes i syfte att verkligen analysera det som avses analyseras. Detta åstadkoms genom att presentera en förenklad bild över analysramverket och inom varje analysdimension summera med en potentiell relevans för utbyte av RAP samt i syntesen återkoppla till problemet och svara på frågeställningarna. Genom att försöka hålla en *röd tråd* genom arbetet bidrar detta till att feltolkningar och systematiska fel undviks.

Reliabilitet erhålls genom att konsekvent inleda varje avsnitt med en återkoppling till analysramverket. På så sätt görs ett försök till att studien kan återupprepas om samma undersökningsmaterial används. Här finns det en passus, om andra forskare utökar materialet och vill återupprepa fallstudien kan detta i sin tur naturligtvis komma att påverka resultatet. Därför redovisas undersökningsmaterialet öppet och återigen genom tjock beskrivning för att minimera risken för felaktigheter.

Avslutningsvis, genom att försöka åstadkomma både en valid och reliabel fallstudie finns förutsättningar för att dels kunna analysera det som avses analyseras samt erhålla replikerbarhet.

#### *Källkritiska aspekter*

Äktheten av undersökningsmaterialet antas vara hög då dessa består av offentliga rapporter och skrivelser på politisk nivå och organisationsnivå. Undersökningsmaterialet antas ha en hög trovärdighet då materialet bygger på offentliga rapporter och skrivelser vilka är producerade inom ett drygt tioårs perspektiv, ett tämligen kort tidsförhållande för en utvecklingsprodukt (författarens egen förförståelse av FM:s utvecklingsverksamhet). En annan faktor/brist är att offentliga rapporter och skrivelser från politisk nivå och organisationsnivå inte redovisar den inofficiella bilden, dvs. detaljeringsgraden är inte tillräcklig och är därmed en risk (se metodologiska aspekter).

De offentliga myndighetsdokumenten, rapporter och skrivelser, utgörs av ett förstahandsmaterial och vittnar om hur aktörerna själva beskrivit uppfattningar och motiv för det nordiska samarbetet. Graden av tendens är svår att avgöra då vi egentligen inte vet om dessa uppgivna motiv motsvara de

verkliga motiven. Till skillnad från situationen under det Kalla Kriget finns det idag inte samma uppenbara skäl att tro att aktörerna hemlighåller dolda motiv för samarbetet.

## 1.8 Disposition

I kapitel (1) redogörs den teoretiska och metodologiska utgångspunkten. Kapitel (2) baseras på analysramverket och avhandlar de fem analysdimensioner. I kapitel (3) kommer studiens frågeställningar att besvaras genom en syntes. Avslutningsvis, kapitel (4), ges några avslutande kommentarer på genomförd fallstudie samt förslag på framtida forskning.

## 2 Avhandling

Detta kapitel delas in baserat på fallstudiens analysramverk. I de två första avsnitten analyseras *faktorer på global/regional respektive nationell nivå* ur den samtida forskningen. I de tre efterföljande genomförs innehållsanalyser av *aktörsuppfattningar och motiv på politisk nivå respektive organisationsnivå*. Respektive avsnitts summeringar, den potentiella relevansen för utbytet av RAP, är av särskilt intresse då dessa ligger till grund för syntesen i kapitel 3.

### 2.1 Faktorer på global/regional nivå

Inom analysdimension 1a. kommer *faktorer på global/regional nivå* att analyseras inom områdena **globalisering, normalisering, säkerhetsbegreppets betydelse** samt **pooling & sharing** med avseende på den potentiella relevansen för utbyte av RAP.

#### 2.1.1 Globalisering

Det globala systemet och de globala processerna stöds på ett resonemang av Nina Græger (2011). Græger menar att det finns en distinktion mellan det globala systemet och de globala processerna. Det globala systemet bygger på maktbalansen mellan ett antal stater och icke statliga aktörer och dess inbördes förhållanden och processerna kan inordnas till det som i vardagsmun kallas för globalisering (Græger, 2011, s. 26).

Det globala systemet präglades under stora delar 1900-talet av realism med staten som central aktör och strategisk relevans på den internationella arenan. Där utgångspunkten under det Kalla Kriget var ett bipolärt system med fokus på staten, territoriellt försvar och avskräckning, allianser och *status quo*. Fokus på staten med problembaserade lösningar i säkerhetsfrågor och där det militära maktmedlet stod i centrum. Därefter, i en era av globalisering, ersattes det bipolära system gradvis av ett multipolärt system. Detta gav utrymme för en mer liberal prägling såsom sociala och dynamiska relationer, integration, konfliktlösande, gränsöverskridande samarbeten där staten inte betraktas som en central aktör utan öppnar upp för organisationer och befolkningen att kunna arbeta gränslöst (Navari, 2008, s. 42f).

Detta har, menar Græger, å ena sidan undergrävt statens betydelse såsom vid uppbyggandet av nya demokratier då det oftast är Non Governmental Organisations (NGO) och andra privata organisationer som är initiativtagare. Å andra sidan har globaliseringen bidragit till att andra sammanslutningar med exempelvis maktideal har uppstått, BRICS (en sammanslutning mellan Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika) som då skulle vara ett tecken på en prägling av realism. Detta skulle i sin tur ge upphov till både multipolära system och oberoende stater, ett s.k. interpolärt system (Græger, 2011, s. 28f).

Globaliseringen refererar till en viss typ av förändring i det nämnda globala systemet vilket förändrar både formella och informella strukturer samt i förlängningen även maktbalansen. Vidare bidrar globaliseringen till att överbrygga och mjuka upp statsgränser samt även påverka hur stater är representerade i eller influerar det internationella systemet (Græger, 2011, s. 26). De främsta processerna inom globaliseringen kan delas in i såsom Paul D. Williams beskriver i sin antologi *Security Studies – an introduction*, där Williams refererar till Barry Buzans ramverk för kollektiv säkerhet vilket utgör följande områden; militära, politiska, ekonomiska, sociala och miljö (Williams, 2008, s. 4). Detta är något som även Græger tar fasta på. Andra trender i globaliseringen är informationsflöden och hur man ska skydda de gemensamma globala intressena såsom hav, rymd och cyberspace (Græger, 2011, s. 26f).

### 2.1.2 Normalisering

Den tidigare hotbilden med *existentiella krig* ersätts av *valbara krig* och bipolär maktfördelning ersätts av en multipolär. Denna förändring skedde till stora delar efter en era av kallt krig mellan supermakterna. Dynamiken inom säkerhetsbegreppet är nu en utmaning för stats- och regeringschefer där de utgör en mindre del i ett större sammanhang. Stats- och regeringschefer tvingas nu i större utsträckning balansera användning av militärt våld i konfliktområden än tidigare, å ena sidan är legitimitet hos världssamfundet extremt viktig och å andra sidan stöd från den egna befolkningen. Försvarspolitiken har marginaliserats till förmån för andra maktmedel där de militära resurserna ses som en del av samhällets resurser och stödjer densamme till skillnad från Kalla Kriget då det militära maktmedlet hade en särställning (Matlary, 2009, s. 3; Christiansson, Westberg, & Wiklund, 2012, s. 6).

I takt med att den globala säkerhetspolitiska spelplanen radikalt förändrades minskade även behovet av ett försvar som hade förmågan till att försvara eget territorium. Detta berodde på att den militära förmågan i takt med att de nya hoten och riskerna ökade behövdes utanför territoriets gränser. Vinna krig var längre inte ett syfte utan det militära maktmedlet behövdes för att skapa förutsättningar för stabilitet och säkerhet (Matlary, 2009, s. 29). I och med decentraliseringen av västvärldens försvarsmakter och sjunkande försvarsbudgetar ställdes även krav på strukturell internationalisering (och även integrering) med ökade krav på att vid internationella insatser dela kostnader och förmågor mellan stater samt även dela risker. Speciellt under långvariga operationer i de icke existentiella krigen. Detta innebär även att kraven på att integrera den politiska funktionens förmåga till att kunna stödja en sammanfallande stat eller organisation under en operation ökade (Matlary, 2009, s. 30).

### 2.1.3 Säkerhetsbegreppets betydelse

Den tidigare bipolära maktfördelningen är bl.a. en av grunderna till uppkomsten av nya hotbilder och att säkerhetsbegreppet vidgats. I Paul D. Williams antologi *Security studies – an introduction* (Williams, 2008) skriver författarna Booth och Wheeler om säkerhetsdilemmats dynamik. De tar sin utgångspunkt i osäkerhet och menar att den styrs av dilemmat av tolkning och respons vilket varit en fråga under de senaste 26-århundradena och därmed inte är något nytt (Booth & Wheeler, 2008, s. 137). Kalla Krigets bipolära maktfördelning gav upphov till det globala systemets statistiska förhållanden, men skapade mellan supermakterna en hög grad av osäkerhet som byggde på dilemmat av tolkning respektive respons. Dvs. om den ena parten upprustade med syfte till självförsvar tolkade motparten detta som en offensiv handling och svarade med att själv upprusta vilket slutade i ett cirkulärt resonemang och gav upphov till en säkerhetsparadox (Booth & Wheeler, 2008, s. 137).

Resonemanget är inte olikt idag, men skillnaden är att den bipolära maktfördelningen har ersatts av en multipolär maktfördelning. Booth och Wheeler menar att världspolitiken har att vänta en ny värld av osäkerheter pga. bräckliga samarbeten och förtroenden, mångfaldiga hot och risker orsakade av misstro och långsiktig rädsla (Booth & Wheeler, 2008, s. 146). Detta innebär att säkerhetsbegreppet har utvidgats från att under Kalla Kriget utgå från staten som referensobjekt och militär makt samt tryggheten i att upprätthålla ett status quo till att analysera en sfär av olika aktörer och problemområden (Wagnsson, 2011, s. 485). Detta innebär att status quo ersatts av osäkerhet och ska förstås ur uppkomsten av en rad nya typer av hot såsom sociala förhållanden, miljöpåverkan och global ekonomi än enbart militärt våld samt en vidare syn på aktörer såsom individer och regioner (Booth & Wheeler, 2008, s. 147).

### 2.1.4 Pooling & sharing

En annan sida av normaliseringen och det som Matlary beskriver som en generell decentralisering av västvärldens försvarsmakter i takt med minskade försvarsbudgetar, hur försvarsmakterna runt om i västvärlden ska kunna bibehålla både sin operativa förmåga tillsammans med en tidigare förmågebredd (Valasek, 2011, s. 2f). Valasek menar att det finns en del åtgärder som Europa kan genomföra för att bli mer effektiva. Han pekar på några saker såsom; försvarsmakternas Kalla Kriget strukturer nedmonteras och förnyas, avskaffandet av värnpliksystemet till förmån för en expeditionär styrka. Men framförallt är det avsaknad av samarbeten som är den mest återhållande faktorn (Valasek, 2011, s. 8).



Pooling & sharing är enligt Valasek ingen ny företeelse. Under 1990-talet fanns sådana tankar inom ramen för EU:s strategiska dokument. På senare år har även EU skapt ett organ, European Defence Agency (EDA) i syfte att få till en högre grad av samverkan med blandat resultat och där den stora frågan är ekonomi (Valasek, 2011, s. 8). Här menar Valasek att det måste till ett nytt synsätt på pooling & sharing där syftet för småstater inte är att förlora sin verkansförmåga, utan i de ekonomiska åtstramningarna ska via multipla eller förenliga samarbeten mellan stater möjliggöra en större verkansförmåga (Valasek, 2011, s. 9). Här finns emellertid ett motsatsförhållande; samtidigt som stater samarbetar och nedmonterar sina territoriella gränser till förmån för ett gemensamt försvar inom EU, vill staterna även ha kontroll över de egna styrkorna för självförsvar och ha förmågan att motstå ett angrepp mot det egna territoriet. (Valasek, 2011, s. 20). En annan aspekt i detta sammanhang som inte Valasek nämner, menar Kjell Engelbrekt i sin artikel Efter alliansfriheten, är huruvida man i kris- eller konfliktsituationer har tillgång till den fredstida operativa förmågan. Att exempelvis Sverige verkligen har och säkerställer tillgång till RAP över Norge i en krissituation (Engelbrekt, 2008).

Valasek menar att ett sätt att nå framgång är s.k. samarbetsöar, där regioner med samma strategiska kultur delar tillit och solidaritet, med försvarsmakter i samma volym och kvalitet och där respektive lands försvarsindustriers spelplan sammanfaller samt har en gemensam syn på vad försvarssamarbete syftar till (Valasek, 2011, ss. 21-26). En kritiker skulle kunna hävda motsatsen genom att säga att detta bär emot den europeiska idén. Ett samarbete baserat på samarbetsöar skulle framhäva den enskilda statens behov samtidigt bygga på regionens gemensamma intressen och skulle därmed vara varierat från en region till en annan (Valasek, 2011, s. 41).

### 2.1.5 Summering av faktorer på global/regional nivå

**Globaliseringen** präglas av realismens delvisa tillbakagång med staten som central aktör och upphörande av status quo mellan stormakterna till förmån för en prägling av liberalism med dynamiska och sociala statsöverskridande samarbeten, gemensam och integrerad institutionalisering. Förutsättningarna har nu förändrats för såväl stater som aktörer vilka nu kan bygga samarbeten inom gemensamma intressesfärer och ideal vilket har gett upphov till ett interpolärt system. Där statsgränser mjukats upp och förändrat såväl formella som informella strukturer. Globaliseringen och dess processer inom politik, ekonomi, sociala förhållanden och miljö har fått en större betydelse än de militära. Den teknologiska utvecklingen har även möjliggjort att nya områden, exempelvis informationsdomänen och cyberspace, skapats och fått en allt större betydelse. Haven har fått en särskild ökad betydelse då dessa numera utgörs av globala gemensamma intressen.

**Normaliseringen** har bidragit till att försvarspolitiken marginaliserats till förmån för andra medel, jmf. Buzan teoretiska ramverk. Där legitimiteten från världssamfundet och stöd från den egna befolkningen är viktig vid våldsanvändning. Statens eget territorium har delvis fått minskad betydelse pga. olika sammanslutningar/arbeten mellan stater och aktörer där man bygger stabilitet och säkerhet tillsammans samt delar risker mellan sig. Detta har bidragit till att västvärldens försvarsmakter genomgått en decentralisering med minskade budgetar som resultat.

**Säkerhetsbegreppets betydelse** ska förstås ur en stats eller aktörs dilemma med tolkning av hot och respons där syftet är att minska graden av osäkerhet. Ett traditionellt fokus på att analysera stater har nu ersatts av en analys av aktörer och problemområden. Genom att skapa en holistisk bild, en lägesförståelse/uppfattning, kan komplexa områden såsom sociala förhållanden, miljöpåverkan och den globala ekonomins påverkan förstås och därmed ge upphov till en minskad osäkerhet.

**Pooling & sharing** påstås vara en ny väg för stater att kunna vidmakthålla operativ förmåga. Det är bl.a. decentraliseringen av västvärldens försvarsmakter tillsammans med nya utmaningar att ta sig an stabilitet och säkerhet som har drivit utvecklingen nationellt såväl som internationellt. I en EU-kontext handlar pooling & sharing, i ny tappning, på regionala samarbetsöar med gemensamma intressen där bl.a. strategisk kultur, tillit, solidaritet och en gemensam syn på vad försvarssamarbete innebär utgör grunden för arbetet. Härvid är det även viktigt att poängtera att staten fortfarande vill inneha kontroll över egna militära styrkor, varvid samarbeten innehåller ett visst mått av oberoende.

## 2.2 Faktorer på nationell nivå

Inom analysdimension 1b. kommer *faktorer på nationell nivå* att analyseras inom områdena **two-level game, inomnationella mekanismer, småstatssamarbeten och internationell makt** samt **forskning om nordiskt försvarssamarbete** med avseende på den potentiella relevansen för utbyte av RAP.

### 2.2.1 Two-level game

Samtidigt som normaliseringen bidragit till att samarbeten generellt sett ökat, jmf. med legitimitet och stöd i avsnitt 2.1, tvingas nu stats- och regeringschefer i högre utsträckning än tidigare förankra samarbeten på hemmaplan i syfte att inte skapa motstånd hos hemmaopinionen, hos nationella aktörer, media och befolkningen. Detta beroende kan i sin tur försvåra alternativt motverka samarbete med andra stater eller organisationer. Stats- och regeringscheferna har nu att förhålla sig till ett two-level game (Matlary, 2009, ss. 38, 166).

Inom EU sker det ett militärt paradig där de militära samarbetena i en större utsträckning genomförs via integrering och institutionalisering. I kontrast till den politiska sfären där politiker har svårare för att driva en gemensam politisk strategisk planering. Politikerna måste nu förhålla sig till bl.a. two-level game (Matlary, 2009, s. 186f). Samtidigt som EU militärt sett står inför ett paradig finns det motvikt i detta resonemang och "en återaktualisering av en traditionell territoriell hotbild" (Christiansson m.fl., 2012, s. 80). Hot av mellanstatlig karaktär har återupplivats och skapar svårigheter med nuvarande samarbetsmönster. Detta tar även Matlary upp och menar att den nationella planeringen bygger på statens behov och inte den gemensamma europeiska militära kapacitetens behov (Matlary, 2009, s. 186).

Syftet med att studera two-level game är att förstå den nationella nivåns integration i politiken och politikens nyttjande av den internationella nivån i syfte att påverka samspelet mellan nationell nivå och politik (Matlary, 2009, s. 212). Avslutningsvis menar Matlary att i en miljö där de existentiella krigen upphört och där asymmetriska hot är bland de vanligaste, kommer den politiska dynamiken ytterligare att sättas på prov. Den aktör som använder asymmetrisk krigföring riktar sig till den nationella nivån i syfte att underminera den politiska nivåns makt att kunna använda sig av two-level game och därmed legitimiteten för nyttjandet av våldsmakt (Matlary, 2009, s. 212).

### 2.2.2 Inomnationella mekanismer

De inomnationella mekanismerna som ligger till grund för en stats olika handlingsalternativ kan förstås med hjälp av en innehållsrik och strukturerad analys av både den politiska nivån och organisationsnivån. Genom att förenkla med hjälp av en modell hur en stats handlingsalternativ tas fram går det att förklara en stats agerande i en global kontext, menar Graham Allison och Philip Zelikow (1999). Härvid är det viktigt att betona att "en enda modell inte uteslutande kan förklara en stats handlande eller agerande utan en kombination av modeller kan exempelvis förklara en aktörs uppfattning eller motiv till ett samarbete" (Allison & Zelikow, 1999, s. 404).

Den första modellen fokuserar på "[...] national purpose and of the pressures created by problems in international relations must confront the international mechanisms from which governmental actions emerge." (Allison & Zelikow, 1999, s. 5). *Med detta* menar Allison och Zelikow att utifrån globala relationer och de mekanismer genereras de nationella aktörernas olika hypoteser. Baserat på hypoteserna och ett systematiskt tillvägagångssätt skapas därefter aktörens rationella handlingsalternativ (Allison & Zelikow, 1999, ss. 13, 380). Således styrs staten genom rationella handlingsalternativ. Det kan naturligtvis mycket förenklat upplevas stereotypt att en aktör skulle grunda sina motiv utifrån ett rationellt beteende. Trots detta fungerar modellen ännu om aktören är unison med ett specifikt mål, i syfte att maximera värde motsvarande NGO:s internationella institutioner, IMF och Röda Korset (Allison & Zelikow, 1999, s. 53f). I den inomnationella politiska beslutsprocessen räcker det inte med ett rationellt beteende utan detta för tankarna vidare till modell 2 för att ytterligare erhålla dynamik i en stats beslutsprocess.

Den andra modellen fokuserar på "[...] emphasizes the distinctive logic, capacities, cultures, and procedures of a large organizations that constitute a government" (Allison & Zelikow, 1999, s. 5). Här står organisationen i fokus istället för handlingsalternativen. Allison och Zelikow menar att en stats underliggande organisationer styr processen av framtagning av handlingsalternativ. Detta beror på att organisationen lever ett eget liv. I stället för att ta åt sig den övergripande uppgiften och fokusera på uppgiftens lösande på bästa sätt styrs lösandet av uppgiften utefter förutbestämda mönster och beteende, en form av kvasioberoende uppstår. Där organisationer är uppdelade baserat på sina arbets- och ansvarsområden och tar sig an uppgifter oberoende av kringliggande organisationer. Bilden som ges av ett sådant utformande är en överliggande statsledning med en stuprörsliknande organisation. Detta innebär i praktiken att när en komplex uppgift ska lösas och ett handlingsalternativ utarbetas måste en omfattande koordinering genomföras mellan stuprören (Allison & Zelikow, 1999, s. 143).

Ytterligare en faktor är att handlingsalternativen kommer att spegla organisationens kompetensområde och inte vad som är efterfrågat (Allison & Zelikow, 1999, s. 151). Således, staten styrs genom underliggande organisationsbeteenden, en biprodukt, och har därmed lite inflytande i de stuprörsliknande processerna (Allison & Zelikow, 1999, s. 386).

### 2.2.3 Småstatssamarbete och internationell makt

Faktorer på nationell nivå baseras på nationella förutsättningar till nordiskt samarbete och tar avstamp ur Sverige som en småstat. Græger menar att småstater generellt sett har svårt att hävda sig i en global kontext, men vad är en stat? Begreppet småstat/stat kan utvecklas med stöd av Hofstede m.fl. utifrån en kulturell och organisatorisk syn. En stat är ofta per definition förknippad med kulturella förhållanden. Där kultur är sprunget ur samhällen vilka är organiska och historiska utvecklingsformer av social konstruktion. Statsbegrepp, till skillnad från kulturbegreppet, har en stark koppling till makt i olika former såsom politisk, militär eller ekonomisk. Där de västeuropeiska länderna under kolonialtiden valde att dela upp staters gränser baserat på politiskt inflytande och makt. Detta innebär att en stats sociala konstruktion inklusive kultur skiljer sig åt. Vidare, det finns ytterligare historiska utvecklingsformer än kultur som skiljer stater åt; identitet, grundläggande värderingar och institutionella faktorer (Hofstede m.fl., 2010, s. 21f).

Visar det sig så att de nordiska staterna, enligt Hofstede m.fl., har gemensamma grundläggande värderingar och institutionella förutsättningar finns möjligheten till att skapa ett strategiskt partnerskap i syfte att influera den multipolära världen. Däremot är de nordiska länderna mer benägna av att försöka *göra saker rätt* och därmed är deras enskilda inflytande inte tillräckligt för att kunna vara representerade i andra sammanhang. Detta innebär att de nordiska länderna försöker hitta andra vägar till inflytande genom att verka inom olika typer av globala etablissemang, exempelvis världssamfundet, och multilaterala institutionella samarbeten, såsom United Nations Development Programme (UNDP) och United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). På så sett skulle den globala utvecklingen möjliggöra en ökning av den enskilda småstatens influens på den internationella arenan (Græger, 2011, s. 31f).

En annan faktor, menar Græger, är den syn eller hur enskilda stater utanför EU ser på Norden. Oftast generaliserar man och ser Norden som en enda helhet. Detta är något som de nordiska länderna skulle kunna dra nytta av i den globala maktbalansen då länderna tillsammans är rankade nära de tio största ekonomierna i världen (Græger, 2011, s. 33). Om de nordiska länderna verkligen vill utnyttja denna position har de förmodligen endast en ekonomisk påverkan, då Norden saknar politiska instrument för att kunna ha motsvarande effekt i den globala politiska maktbalansen (Græger, 2011, s. 33). Det innebär att det som Hofstede m.fl. tidigare identifierade med sociala konstruktioner och

historiska utvecklingsformer fortfarande är viktiga men uppenbart inte avgörande. Genom att fortsätta interaktionen mellan de nordiska staterna på dagligbasis tillsammans med gemensam institutionalisering skapas bättre förutsättningar till ett solitt samt långvarigt samarbete (Græger, 2011, s. 33f).

#### 2.2.4 Forskning inom nordiskt försvarssamarbete

De nordiska samarbetena var av en mindre omfattning under Kalla Krigets status quo och det var inte förrän i slutet som trevande initiativ togs "under radarn" (Saxi, 2011, s. 31f). Under 1990-talet, med inflytande av globala/regionala faktorer, omdanades radikalt den globala säkerhetspolitiska spelplanen. Europas och Sveriges säkerhet samt välfärd påverkades nu i högre utsträckning av utvecklingen i omvärlden (Matlary, 2009, s. 19f). Det var under dessa förhållanden det Nordiska ministerrådet samlades i augusti 1997 tillsammans med Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, Tyskland och Polen samt representanter från EU och NATO till ett möte i Helsingfors under temat *Säkerhet i Norden och Nordens närområde*. Det var första gången i det Nordiska ministerrådets 45-åriga historia som rådet diskuterade säkerhetspolitiska frågor (Utrikesdepartementet, 1998, s. 45).

#### *Strategiska intressen och politisk-militära mål*

Idag, 15 år efter mötet i Helsingfors har man utifrån världspolitiken, trots att de nordiska ländernas strategiska kompasser skiljer sig åt, kunnat binda ihop tre geopolitiskt viktiga områden; Östersjön, Barentshav och Arktis (Tiilikainen & Korhonen, 2011, s. 7). Med inflytande av globala/regionala faktorer och inom ramen för NORDSUP-samarbetet sattes, 2009, en *ad-hoc* arbetsgrupp samman mellan Norge, Sverige och Finland. Av olika skäl var inte Danmark och Island representerade. Där var syftet att metodologiskt identifiera gemensamma nordiska kärntressen; *strategiska kärntressen, aktuella strategiska intressen och politisk-militära mål* (Winnerstig, 2009, s. 3).

Studien visar att gemensamma nordiska *strategiska kärntressen* är av beständig karaktär. De nordiska länderna är överens om kärntressena och de utgörs av följande; bevara självständigheten och suveräniteten, värna om en fungerande nationell ekonomi i stabila globala ekonomiska system och där värna om samhällets säkerhet (Winnerstig, 2009, s. 8).

De gemensamma nordiska aktuella strategiska intressena kan under speciella förhållanden eller oförutsedda händelser över tiden förändras. Intressena utgörs av bl.a.:; ett stabilt nordiskt närområde (Östersjön, förhållandet mellan de Baltiska staterna och Ryssland, High North), goda relationer med ett stabilt Ryssland i en europeisk kontext samt bevara och värna om demokrati och mänskliga rättigheter (Winnerstig, 2009, s. 8). Trots att ovanstående fakta är ett destillat kan övergripande skillnader mellan de nordiska länderna ändå identifieras. Sverige har en mer värdeorienterad position, Norge med ett mer geopolitiskt intresse och med en stor ekonomisk zon

med utvinningar av fiske och kolväte. Utifrån olika geografiska positioner; Norge förlitar sig på ett multilateralt samarbete, Finland är mer pragmatiska och ser relationer både bilaterala och laterala samt Sveriges position tar utgångspunkt i hur Ryssland förhåller sig till de övriga nordiska länderna (Winnerstig, 2009, s. 8f).

De gemensamma nordiska *politisk-militära målen* utgörs av mer konkreta mål/intressen än de övriga två kategorierna med fokus på att uppnå egna (statens) mål/intressen och består av en rad områden. Följande har betydelse för Nordens närområde; nationell försvarsförmåga, främjande av stabilitet och säkerhet i norra Europa, främja nordiska samarbeten (policy, förmåga, internationella operationer) och relation med Ryssland samt anta en Comprehensive Approach (CA) till säkerhet (Winnerstig, 2009, s. 9f). Olikheterna mellan de nordiska länderna är; Finland med fokus på nationellt försvar och med en trovärdig försvarsförmåga, Norge med ett territoriellt försvar baseras på en kollektiv kontext, NATO. Sverige, såsom Norge, har ett territoriellt försvar som baseras på unilateralt samarbete och tillsammans med andra, solidaritetsförklaringen (Winnerstig, 2009, s. 10).

#### *En ökad operativ effekt ...*

2009 skrev FOI en rapport om "[...] att uppnå en god effekt av nordisk samverkan i syfte att öka ländernas operativa effekt" (Ljung & Neretnieks, 2009, s. 22) där FOI-forskarna Bo Ljung och Karlis Neretnieks menar att en gemensam strategisk inriktning i stora drag grundar sig på bl.a. en sammanfallande säkerhetspolitisk omvärldsuppfattning och att man är överens om geografiska områden (Ljung & Neretnieks, 2009, s. 22).

Ljung och Neretnieks konstaterade att respektive lands omvärldsuppfattningar inte är motstridiga men att det krävs en gemensam process för att konkritisera respektive lands strategiska mål. En stark samverkan mellan de nordiska länderna är positivt och kan eventuellt hindra negativa influenser både i Östersjöregionen samt från den nordeuropeiska regionen (Ljung & Neretnieks, 2009, s. 22).

De geografiska områdena spretar; Norge har fokus på Nordsjön, Finland markerar Östersjöintresset och Sverige gör inga tydliga markeringar utan bygger sitt på solidaritet med grannländerna i linje med EU:s solidaritetsklausul och som i förlängningen skapar en tröskeffekt. Utifrån en omvärldsuppfattning tar sig ländernas intresseuppfattning sammantaget som likartade och bildar då en gemensam geografisk enhet med Östersjön, Barentshav och Arktis (Ljung & Neretnieks, 2009, ss. 18, 27).

Avslutningsvis, "Diskrepansen mellan deklarerade och möjliga mål framstår idag som stor" (Ljung & Neretnieks, 2009, s. 33), vilket kan resultera i eventuellt kostsamma framtida samverkansprojekt och projekt som är inriktade mot förmågor som inte är efterfrågade. Härvid är det viktigt att samordna

de gemensamma säkerhetspolitiska intressena syftande till att undvika kortsiktiga suboptimala lösningar vilka kan blockera möjligheterna till långsiktiga samverkanslösningar. Därför ska samverkan starta med början på den politiska nivån (Ljung & Neretnieks, 2009, s. 33).

### 2.2.5 Summering av faktorer på nationell nivå

**Two-level game** har bidragit till att öka den nationella relevansen i internationella samarbeten. Globaliseringen har medfört en ökad transparens som politiker idag i en allt högre utsträckning måste ta hänsyn till. Den internationella politiken kan inte genomföras utan stöd från hemmaopinionen och kan därmed vara direkt hämmande på statsöverskridande samarbeten speciellt om de gamla hoten återaktualiseras då det finns risk för ett mer nationellt fokus. Globaliseringen har även bidragit till att politiker också måste ta hänsyn till de nya asymmetriska hoten då dessa fått en större relevans på den nationella spelplanen när en stat intervenerar i internationella konflikter.

En stats **inomnationella mekanismer** avspeglar dess agerande i en global kontext och kan därigenom ge en stats syn på stabilitet, säkerhet och nya hotbilder. Agerandet grundas på en rad olika handlingsalternativ vilka tagits fram på statslednings- och organisationsnivå och baseras på rationellt och organisationstänkande. Genom att kombinera de inomnationella mekanismerna, dvs. de två modellerna för tänkande, tillsammans med internationella kan en stats handlingsalternativ/förklaringar utarbetas.

**Småstatssamarbete och internationell makt;** generellt har småstater ett litet inflytande på det globala planet. Genom koalitioner, samarbeten och andra typer av sammanslutningar kan småstatens makt öka. Småstater i västvärlden och i Norden har i jämförelse med andra stater en viss mån av ekonomiskt inflytande pga. goda ekonomier. Detta innebär inte att vi per automatik har detsamma inom andra områden exempelvis politik. Genom samarbeten kan maktfaktorn öka under förutsättning att dessa bygger på bl.a. gemensamma intressen och, för att samarbetena ska bestå över en längre tid, en högre grad av institutionalisering.

**Forskning inom nordiskt försvarssamarbete** presenterar bl.a. att Helsingforsmötet var ett tydligt avstamp från ett brett nordiskt försvarssamarbete. Forskningen pekar på att Finland, Norge och Sverige delar samma strategiska kärntressen. Inom strategiska intressen finns både likheter och skillnader. Där är skillnaderna intressanta; Norge förlitar sig på multilateralt samarbete och sina intressen i den ekonomiska zonen (Barentshav och Arktis), Finland både med bilaterala och multilaterala samarbeten och området i Östersjön samt Sverige som tar utgångspunkt i hur Ryssland förhåller sig till de övriga nordiska länderna och intressena i Östersjön. Även i de politisk-militära målen finns likheter och skillnader. Här är även skillnaderna intressanta; Norge bygger på ett



territoriellt försvar grundat på samarbete med NATO, Finland bygger på nationell trovärdig försvarsförmåga och Sverige, såsom Norge på ett territoriellt försvar som vilar på unilateralt samarbete. Viktiga nordiska geopolitiska områden består för Sverige och Finland av Östersjön och för Norge av Barentshav och Arktis. Östersjön med ökande energiflöden av olja och gas, Barents hav och Arktis med fiske och kolväten. Avslutningsvis, idag finns en diskrepans mellan den strategiska synen och operativa förmågor. Därför behövs ett ökat nordiskt samarbete som bygger på en gemensam plattform och gemensamma metoder i syfte att motverka eventuella kostnadsdrivna och icke önskvärda förmågor.

## 2.3 Aktörsuppfattningar och motiv på politisk nivå

I analysdimension 2a. genomförs innehållsanalysen av **offentligt tryck från UD och FÖ** med inflytande av *faktorer på global/regional respektive nationell nivå* under tidsperioderna 1997-2000, 2001-2006 och 2007-2012 med potentiell relevans för utbyte av RAP.

### 2.3.1 Offentligt tryck från Utrikes- och Försvarsdepartementet

#### *UD och FÖ under tidsperioden 1997-2000*

Under tidsperioden skapar det Nordiska ministerrådet tre analys huvudområden där Norden och närområdet är ett nytt område och kan ses som en naturlig del i maktförskjutningen. Detta baserades bl.a. på att Sverige och Finland 1994 blev medlemmar i EU och att de Baltiska staterna återvann sina respektive självständigheter vilket "skapade nya utrikes- och säkerhetspolitiska förutsättningar för Norden och nordiskt samarbete, och beredde vägen för en ökad internationalisering av verksamheten i de nordiska samarbetsorganen." (Utrikesdepartementet, 1997, s. löpande text från webbsida). "De områden som tas upp är Östersjön, Barents hav och Arktis där man ska verka för stabilitet och demokrati i regionen och i harmoni med miljö och urbefolkningens intressen." (Utrikesdepartementet, 1997). Detta utvecklas under perioden där Östersjön beskrivs som den snabbast växande regionen i Nordens närområde tillsammans med Barentshav och Arktis där "Nordiskt närområdessamarbete lämnar ett bidrag till säkerhet, demokrati och gynnsam ekonomisk och social utveckling i vår del av Europa[...]" (Utrikesdepartementet, 1999, s. 5).

Nya samarbetsområden identifieras genom en rad nutida nordiska samarbetsprojekt såsom säkerhetspolitisk forskning och stöd till de baltiska staterna. Samarbetet utökades även i östlig riktning och omfattar nu även Ryssland och Ukraina (Utrikesdepartementet, 1999, s. 44f; Utrikesdepartementet, 2003, s. 3). I västlig riktning konstateras att den transatlantiska länken ur säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete är viktig för Norden och amerikanskt engagemang är grundläggande för nordiskt intresse (Utrikesdepartementet, 2000, s. 40). Under perioden utökas det Nordiska ministerrådets agenda med att innehålla en diskussion om säkerhets- och försvarsrelaterade frågeställningar samt Nordic Coordinated Agreements for Military Peace Support (NORDCAPS) etableras. Syftet är att öka ländernas förmåga inom internationella operationer samt att andra samarbetsområden identifieras såsom försvarsindustriella (Utrikesdepartementet, 1998, s. 45ff).

FÖ:s proposition tycks till del vara präglad av realism genom exemplen "försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda vår territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred" (Försvarsdepartementet, 1999, ss. 41-48). UD:s rapport däremot beskriver de gränslösa samarbetena vilka präglas av liberala förhållanden. I FÖ:s omvärldsbeskrivning däremot framgår det att Sveriges säkerhetspolitik alltmer sedan Kalla Krigets slut vävts in i ett brett internationellt samarbete om säkerhet i Europa. Det finns en positiv säkerhetspolitisk situation i Sveriges närområde, men det finns en säkerhetspolitisk osäkerhets kring Rysslands utveckling. En reducering av förmågor, som kan möta ett väpnat angrepp och hävda den territoriella integriteten, kan genomföras samt att försvarsförmågan måste vara anpassningsbar efter de hot som förväntas (Försvarsdepartementet, 1999, s. 22).

De nordiska försvarsrelaterade samarbetena bygger på gemensamma värderingar och erfarenheter där vi gemensamt kan driva frågor och därmed nå ett ökat inflytande (Försvarsdepartementet, 1999, s. 27). Här riktas särskild uppmärksamhet på samarbetet mellan Finland och Sverige vilket bygger på staternas likartade säkerhetspolitiska förutsättningar, geografisk närhet och militära alliansfrihet (Försvarsdepartementet, 1999, s. 27f). Säkerheten i Östersjöregionen utvecklas genom det nordiska samarbetet med de baltiska staterna där demokrati och totalförsvarsfunktionen är av särskild betydelse tillsammans med ambitioner om en gemensam övervakningsfunktion inom luft och sjö i syfte att öka transparens (Försvarsdepartementet, 1999, s. 28; Försvarsdepartementet, 1998, s. 72; Moore, 2000, s. 20). Även inom materielområdet utökas samarbeten där det bl.a. pratas om gemensamhetsutnyttjande (Försvarsdepartementet, 1999, s. 105).

#### *UD och FÖ under tidsperioden 2001-2006*

I denna tidsperiod, i 2003-års rapport, tar UD av okänd anledning bort det kapitel som behandlar säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, denna återkommer dock i nästkommande tidsperiod, 2007-2012. Den politiska utvecklingen går framåt i Norden och dess närområde där Baltikum numera är hörnsten i svensk Östersjöpolitik och att ambitionen med samarbetet når samma nivå som med Finland, Norge och Danmark. Även samarbeten med Vitryssland har inletts. Trots detta ligger fokus på tre geografiskt viktiga områden Östersjön, Barentshav och Arktis. Inom området samarbetet med närområdet fördelades ministerråds budget enligt följande; nordvästra Ryssland 65 %, Baltikum 25 %, Arktis 8 % och 2 % Vitryssland (Utrikesdepartementet, 2007, ss. 3, 13). Utöver detta har det Nordiska ministerrådet ambitionen att etablera kontor i S:t Petersburg och Kaliningrad (Utrikesdepartementet, 2005, s. 14). Samarbetet inriktas även på att omfatta ett ökat gränsöverskridande samarbete i syfte att skapa en inre marknad (Utrikesdepartementet, 2002, s. 3). Intresset för västnorden och Nordeuropa ökar stadigt och därmed är nu Nordeuropas politik även en del av den euroatlantiska politiken. Detta skapar en gemensam utgångspunkt för de nordiska

länderna som tillsammans med gemensamma intressen, skapar ett mervärde och förutsättningar till att även kunna påverka de internationella processerna (Utrikesdepartementet, 2006, s. 5).

I FÖ:s proposition 2001-2004 sker en förändring. FM:s uppgift 1999 och 2001 skiftar skepnad och syftar till att "bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld, hävda vår territoriella integritet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna om civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld."

(Försvarsdepartementet, 2004a, s. 31). FÖ:s omvärldsbeskrivningar skildrar säkerhetsbegreppets vidgade betydelse tillsammans med globalisering och internationalisering vilka har ökat beroendet mellan människor, organisationer och stater och de mellanstatliga spänningarna avtar i Sveriges närområde och globalt. Samtidigt som andra hot har blivit mer komplexa och oförutsägbara.

Konflikter i andra delar av världen får både en direkt och indirekt påverkan långt utanför konfliktområdet. Sverige och världssamfundet har en gemensam skyldighet att möta dessa med ett vidare grepp såsom långsiktiga samhällsupbyggande åtgärder. Teknologiutvecklingen har bidragit till att kriminella grupper, terrorister och icke-demokratiska stater fått ett globalt inflytande. Bilden av Ryssland är fortfarande mångfacetterad trots en positiv säkerhetsutveckling.

(Försvarsdepartementet, 2001a, s. 17; Försvarsdepartementet, 2004a, s. 13f).

Försvars- och säkerhetssamarbetet mellan de nordiska länderna har ökat och utvecklats under de senare åren menar FÖ. Även Rysslands engagemang har bidragit till bättre förutsättningarna på längre sikt med att trygga stabilitet och säkerhet i Europa. Strävan är att få en ökad säkerhet i Nordens närområde. (Försvarsdepartementet, 2004a, s. 18; Försvarsdepartementet, 2004b, ss. 214, bilaga 5). Vidare finns det ett samarbete på departements- och ministernivå under utveckling, detta samarbete bör dock systematiseras och institutionaliseras. Ytterligare ett intressant område är energiförsörjningen där de fyra nordiska länderna samarbetar om energiutnyttjandet där även Ryssland och Tyskland ingår i samarbetet (Försvarsdepartementet, 2001a, s. 179). Det nordiska försvarsmaterialsamarbetet ska underlättas genom att regeringen har föreslagit att avtalet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige ska undertecknas (Försvarsdepartementet, 2001a, s. 226). Härvid är det ömsesidiga beroendet och förtroendet viktigt. Vidare ska de vara kostnadseffektiva med möjlighet att samordna kompetens, de ska öka vår interoperabilitet och vi ska kunna dela på kostnader för utveckling och anskaffning. Ett annat område som föreslås utredas är *pooling* där man ser över vilken förmåga nationer har till att samordna materiella resurser (Försvarsdepartementet, 2004a, s. 129).

### *UD och FÖ under tidsperioden 2007-2012*

UD har återinfört kapitlet om säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete i rapporten från och med 2008. Där beskriver UD en tydlig förändring om "Ökad uppmärksamhet som riktades mot de nordliga områdena som från och med 2007 inte längre är en EU-politik utan en för EU, Island, Norge och Ryssland gemensam politik." (Utrikesdepartementet, 2008, s. 3). Detta kantas emellertid av Rysslands invasion av Georgien där de nordiska länderna var mycket aktiva i EU-samarbetet och försökte bidra till lösandet av konflikten (Utrikesdepartementet, 2009, s. 16). De globala utmaningarna med klimat-, miljö- och energifrågor tillsammans med finanskrisen är huvudteman under tidsperioden (Utrikesdepartementet, 2010, s. 3; Utrikesdepartementet, 2011, s. 3).

UD pekar även på det växande internationella intresset för nordområdena och Arktis vilket inneburit ett behov av att med effektiva övervakningssystem kunna bevaka gränserna, skydda miljön och ta tillvara på de ekonomiska möjligheter som regionen erbjuder. Länderna jobbar med en gemensam sjölägesbild samt att det pågår ett ytterligare fördjupat samarbete mellan Sverige och Norge (Utrikesdepartementet, 2009, s. 17; Utrikesdepartementet, 2008, s. 8). UD beskriver hur gamla försvarsrelaterade samarbetena såsom NORDCAPS, NORDAC, NORDSUP går in i det kommande samarbetet NORDEFCO och som täcker samtliga gamla samarbetsområden och syften (Utrikesdepartementet, 2010, s. 15). Avslutningsvis beskriver UD att det nordiska försvarsrelaterade samarbetet är av central roll i svensk försvarspolitik. Norden avser att "tillsammans möta strategiska hot och utmaningar, globalt och i vårt närområde." (Utrikesdepartementet, 2009, s. 18).

Den stora skillnaden från FÖ:s tidigare propositioner är "Målet för politikområdet Försvar upphör att gälla vid utgången av 2009. Målet för det militära försvaret ska fr.o.m. 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att: hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen, förebygga och hantera konflikter och krig, samt skydda samhället" (Försvarsdepartementet, 2009a). FM:s uppgifter bygger på regeringens övergripande säkerhetspolitiska bedömning, där följande framgår; att ett väpnat enskilt angrepp mot Sverige förfaller osannolikt. Det går därmed inte att utesluta att kriser och incidenter vilka inbegriper att militärt maktmedel kan uppstå i vår region samt att man på längre sikt aldrig kan utesluta ett militärt angrepp (Försvarsdepartementet, 2009a, s. 29). Ryssland har fått särskild uppmärksamhet i och med det militära angreppet på Georgien där man bedömer att Ryssland sänkt tröskeln avseende militärt våld. Däremot måste varje enskild politiskt och strategisk situation värderas. Rysslands agerande och fokus geopolitiskt har fjärrmat landet från omvärlden (Försvarsdepartementet, 2009a, s. 24).

FÖ menar att våra bedömningar måste utgå från hot som utgör fara för vår säkerhet och som är föränderliga, gränslösa och komplexa, där kriser och konflikter kan uppstå såväl plötsligt som långsiktigt. Detta får till följd att Sverige måste följa utvecklingen både regionalt och globalt (Försvarsdepartementet, 2009a, s. 15). Utifrån de strategiska utmaningarna ser man på myndighetsnivå att en koordination bör ske tillsammans med utvecklingen inom bl.a. försvar, ekonomi och miljösektor. Regeringen vill utifrån från gemensamma nordiska intressen, liknande mål och krav på operativ förmåga i olika avseenden att Sverige aktivt ska bidra till en gemensam sjö- och luftövervakning i Östersjöregionen samt i Kattegatt och Skagerak. Härvid är rationalitet underordnat den effekt man vill uppnå (Försvarsdepartementet, 2009a, s. 26; Försvarsdepartementet, 2008a, ss. 39, 65). Till skillnad från det övergripande målet med samarbete där effektiv resursanvändning står före en ökad effekt (Försvarsdepartementet, 2009a, s. 32f). Vidare har klimatförändringarna och avsmältningen bidragit till att bl.a. energi-, och mineralutvinning samt sjötransporter är möjliga i Barentshav och Arktis. Detta innebär att Nordeuropa fått en ökad strategisk betydelse och därmed kunnat hävda självständighet och skydda det egna territoriet. Detta ska uppnås med bl.a. ökad övervakning av dessa områden (Försvarsdepartementet, 2009a, s. 27).

Inom luftövervakning, ASDE, har regeringen bemyndigat FM att förhandla om avtal med NATO och Norge samt Finland för anslutning. Detta kan även omfatta att avtal med andra NATO-medlemmar i närområdet. Utbytet syftar till att "stärka förmågan och beredskapen till incidenter" (Försvarsdepartementet, 2009a, s. 58).

### 2.3.2 Summering av aktörsuppfattningar och motiv politisk nivå

Det har skett en utveckling inom det Nordiska ministerrådet från att inte behandlat säkerhets- och försvarsrelaterade frågor till att föra frågorna på agendan till att utveckla ämnet, trots en nedgång under mitten 2000-talet, till att analysera geopolitiskt viktiga områden och dess betydelse för Norden och förslag till att skydda desamma.

En **globalisering** avspeglas i försvarspropositionernas svängningar och det militära maktmedlets underordnade betydelse till förmån för andra medel tillsammans med den ökade teknologiska utvecklingen. Tillsammans med kriminell verksamhet, terrorism och andra aktörer har detta bidragit till att FM återigen, med internationella uppgifter, ska fokusera på eget territorium och verka proaktivt. UD:s svängningar kan ha att göra med att utifrån en maktförskjutning i det globala systemet har gränsöverskridande samarbeten under perioden utvecklats och utvidgats från de fem nordiska länderna till de baltiska staterna, Ryssland, Ukraina och även Vitryssland. Geopolitiskt är Östersjöregionen ett av de tre viktiga områdena och den snabbast växande tillsammans med Barentshav och Arktis. Katalysatorn för denna utveckling finns i globala processer där Norden

påverkas såväl politiskt, militärt, ekonomiskt, socialt som miljömässigt. Den senare tillsammans med ekonomi identifieras av det Nordiska ministerrådet som viktiga områden att skydda.

**Normalisering** är något som både UD och FÖ beskriver. UD:s syn på normaliseringen kan förstås ur olika sammanhang. Å ena sidan genomgår Nordens försvarsmakter en generell decentralisering tillsammans med minskade anslag till förmån för andra politikområden, å andra sidan beskriver både UD och FÖ att man samtidigt vill värna om och skydda de geopolitiskt viktiga områdena och förslår därför en effektiv territoriell övervakning av dessa. Här finns således en diskrepans mellan resurser och uppgifter.

**Säkerhetsbegreppets betydelse** är en annan faktor som kan ge upphov till svängningarna. Det Nordiska ministerrådet verkar för att skapa gynnsamma förhållanden och goda relationer i närområdet. Detta skulle i så fall ge upphov till att osäkerheter minimeras samt skapar trygghet mot mångfaldiga hot och risker. Emellertid finns två osäkerhetsfaktorer i närområdet. UD och FÖ menar att Ryssland är en faktor beroende på den ökade militära aktiviteten i Östersjön, men även pga. invasionen i Georgien. Den andra osäkerheten består av flera områden inom klimat, miljö och energi tillsammans med ekonomi.

**Pooling & sharing;** de gemensamma utgångspunkterna i strategiska kärnintressen, som den nordiska forskningen pekar på, och normaliseringen har tillsammans bidragit till ett ökat nordiskt försvarssamarbete, NORDEFCO är det sammanhållande organet. Här diskuteras former och lösningar såsom pooling & sharing, menar UD. Där ser FÖ en utveckling från trevande försök 1999 till att fullt ut diskutera den operativa förmågan, rationalisering och effektivt användande av resurser 2009.

**Two-level game** är inte tydlig men skulle kunna härledas ur de nordiska ländernas brokiga tillhörighet till EU respektive NATO. Utifrån tillhörigheten är politiker inom de nordiska ländernas dessutom beroende av dels hemmaopinionens stöd och dels den europeiska och internationella synen på Nordeuropa. Detta innebär att politiker har en invecklad spelplan att förhålla sig till. Där de nordiska länderna tillsammans är överens om att NORDEFCO inte är ett alternativt samarbete till redan existerande utan ett komplement.

**Inomnationella mekanismer** framträder ur FÖ:s målade hotbilda beskrivningar och skulle kunna härledas ur ett mer rationellt tänkande där hotbilder målas upp och där handlingsalternativ presenteras. Dock går det naturligtvis inte att utesluta organisationens inflytande och som presenteras i FÖ:s och UD:s olika offentliga dokument.

**Småstatssamarbete och internationell makt;** främst UD men även FÖ menar att ett nordiskt samarbete som bygger på högre grad av institutionalisering bidrar till långvarig- och robusthet. Det är viktigt att tydligt kunna visa Nordeuropas ökade betydelse, enligt UD:s rapporter, av energi, fiske och kolväten. Detta skulle i sin tur kunna skapa ett mervärde och förutsättningar till att påverka både EU och de internationella processerna såväl ekonomiskt som politiskt. Den regionala påverkan och inflytelsen, såsom UD menar, kan erhållas bl.a. genom det Nordiska ministerrådets ambitioner att utöka lokala kontor i Baltikum. FÖ visar sitt engagemang genom att stödja de baltiska staterna med uppbyggnad av en totalförsvarsfunktion.

*Avslutningsvis pekar den politiska nivån specifikt på behovet för utbyte av RAP.* I FÖ:s departementsserie från 1998 uppmärksammas en utvidgad övervakning i Östersjöregionen och i Försvarspropositionen från 2004 vill man öka säkerheten i samma region. Det är förvisso inom baltiskt luftrum och där Sverige engagerar sig via samarbetet. Däremot i propositionen 2009 finns det en uttalad vilja att skapa ett effektivt övervakningssystem för Nordens geopolitiskt viktiga områden; Östersjön, Barentshav och Arktis med viktiga energi-, och mineralutvinningar samt sjötransporter. Där nämner man speciellt Östersjön tillsammans med Kattegatt och Skagerak för ASDE-samarbetet där operativ effekt går före rationalisering. UD har tidigare pekat på att dessa områden ska skyddas genom effektiv övervakning.



## 2.4 Aktörsuppfattningar och motiv på organisationsnivå

I analysdimension 2b. genomförs innehållsanalysen av **ÖB:s tal i Sälen och övriga officiella uttalanden på myndighetsnivå** med inflytande av *faktorer på global/regional respektive nationell nivå* under tidsperioderna 2001-2006 och 2007-2012 med potentiell relevans för utbyte av RAP.

### 2.4.1 ÖB:s tal i Sälen och övriga officiella uttalanden på organisationsnivå

#### *ÖB:s tal under tidsperioden 2001(2004)-2006*

ÖB Håkan Syrén startar sitt uppdrag genom att, i en debattartikel i Dagens Nyheter, beskriva att FM generellt har begränsade förutsättningar att kunna genomföra försvarsbeslutets ambitioner, där resurser och uppgifter såsom det framfördes i Sälen samma år, inte är i balans. Det är svårt att hyvla mer utan att hela förmågor försvinner. Detta beror till del på, skriver ÖB, att ambitionerna inte motsvarade den verkliga händelseutvecklingen i Europa och i närområdet med en ökad stabilitet (Syrén, 2004a, s. 6; Syrén, 2004b, s. 3f).

Startpunkten är omvärldssituationen, där hotbilden förändrats med påtagliga hot som storskalig terrorism och spridning av WMD. Trots att omvärldsutvecklingen har blivit mer komplicerad har stabiliteten i närområdet och Nordeuropa ökat pga. EU:s och NATO:s utvidgning (Syrén, 2004a, s. 4). Till skillnad från försvarspropositionen tar ÖB avstamp från den verkliga händelseutvecklingen i Europa och specifikt närområdet och lyfter fram vikten av ett förenat Östersjön med dess strandstater och där det forna hotet från Sovjetunionen och över norra delarna är borta (Syrén, 2005b, s. 2). Därmed menar ÖB att det saknas en koppling mellan mål och antaganden om direkta hot i vårt närområde, då statsmakterna har Sveriges suveränitet som utgångspunkt tillsammans med vår vilja till att utöva inflytande och respekt både regionalt och globalt (Syrén, 2006a, s. 3).

Sveriges kvantitativa förmågebredd och kompetens ligger nära långsiktigt kritiska gränser, där vi kommer att få lägga ner hela funktioner (Syrén, 2005a, s. 5). ÖB uttrycker sin oro för försvarsmakters obalans och för försvarsmakternas sjunkande förmågor till den kritiska massan. Tillsammans med att länderna delar politiska intressen, värden och traditioner, samt är geografisk nära och har en lång tradition av militärt samarbete i internationella operationer (Syrén, 2006b, s. 5). Varvid ÖB menar att det finns ett gott skäl för samarbete där rationaliseringsvinster kan göras men även, i ett senare läge, på det operativa planet genom gemensam övervakning (sjö och luft) ur ett nordiskt perspektiv. ÖB ser inga principiella gränser i takt med att nationsgränser suddas ut (Syrén, 2005b, s. 7f). Däremot på hemmaplan finns det regionalpolitiska och andra hänsynstaganden som påverkar FM vilket medför att prislappen kan bli högre (Syrén, 2006a, s. 1f).

De nya hoten och utmaningarna är övervägande gemensamma varvid samarbeten måste sökas regionalt och globalt. Den nationella försvarsförmågan monteras successivt ner till förmån för ett solidariskt brett förbyggande försvarssamarbete med andra länder inom EU och FN. Interoperabilitet är ledordet för den framtida utvecklingen (Syrén, 2005a, s. 2). Att öka försvarssamarbeten med länder i samma situation kan förhoppningsvis leda till en effektökning. Därför ligger det nära till hands att ur politiska, geografiska och språkliga skäl samarbeta med länder i närområdet. Utökat samarbete inom utbildning, övningsverksamhet och materieförsörjning. Detta skulle kunna handla om samarbeten om fredstida övervakning i luften (Syrén, 2006a, ss. 3, 5). I Norden ser ÖB att Norge och Sverige har liknande förutsättningar, då Norge liksom Sverige egentligen inte haft stora uppgifter förutom försvar av eget territorium. Om hot i närområdet skulle uppenbara sig står inte Sverige utan hjälp utan ser en påräknad hjälp från EU och Norge av NATO (Syrén, 2005b, s. 6). Vidare markerar ÖB att tillsammans med Finland har Sverige nu förtydligat positionen avseende utveckling av operationell förmåga och politisk koordinering tillsammans med NATO och dess partnerländer (Syrén, 2006b, s. 4). Avslutningsvis, ett samarbete ger länderna möjligheter att influera och påverka samt ger Sverige och Norge tyngd inom Europa och i de transatlantiska förbindelserna (Syrén, 2006b, s. 6).

#### *ÖB:s tal och övriga officiella uttalanden under tidsperioden 2007-(2011)2012*

Utmaningar finns nu både i närområdet och globalt. Den snabba strategiska utvecklingen påverkar det globala maktspelet och "Det är idag svårt att sätta fingret på en entydig hotbild" (Göransson, 2011, s. 5). Nordeuropa, Barentshav och Arktis spelar en allt mer strategisk roll vad avser tillgång och transport av energi. Detta kan bidra till framtida implikationer tillsammans med de inneboende spänningarna mellan andra aktörer i närområdet och Ryssland vilket även kan få konsekvenser för Sverige (Syrén, 2008, s. 6; Göransson, 2011, s. 5). Världsekonomin och finanskrisen kommer globalt att få konsekvenser på kort och lång sikt ekonomiskt, politiskt och säkerhetspolitiskt (Syrén, 2009, s. 2). Globalt skakas den muslimska världen av djupgående konflikter, Ryssland uppträder med krav på stormaktställning i sitt närområde, invasionen av Georgien, samt förändringar i klimat och en växande energikonkurrens. Detta tillsammans bidrar till att försvarets uppgifter måste förklaras på ett tydligare sätt för att kunna uppnå operativa krav och säkerhetspolitiska målsättningar (Syrén, 2009, s. 2f).

Några av de större förändringarna inom FM är dels solidaritetsförklaringen och dels lämnandet av värnplikten. I och med solidaritetsförklaringen ökar det långsiktiga behovet av både civila och militära förmågor i närområdet (Göransson, 2010, s. 2). FM löser territoriella uppgifter med en hög kvalitet, ett exempel är att under föregående år genomfördes i stort sett en incidentjaktstart per dag i syfte att hävda eget territorium (Syrén, 2007, s. 5; Göransson, 2010, s. 3). "Vi genomför idag den största

förändringen inom Försvarsmakten på drygt 100 år. Vi lämnar värnplikten och skapar ett insatsberett försvar baserat på frivillighet.[...] ett och samma försvar som ska kunna användas hemma, i närområdet och längre bort.” (Göransson, 2011, s. 1).

Den nordiska stridsgruppen har tjänat väl som både politisk och militär katalysator. ”Sverige och Finland har redan idag ett nära samarbete inom sjöövervakning som nu utvidgas också till luftrummet.[...] Norge och Sverige står just nu inför mycket likartade försvarspolitiska utmaningar med en betydande potential för ömsesidigt förstärkande samarbeten.” (Syrén, 2007, s. 6). Trots att de nordiska länderna är små och även tillsammans fortfarande små, finns det idag till skillnad från under Kalla Kriget, ett starkare behov av en yttre ram för vår gemensamma säkerhet i Norden (Syrén, 2008, s. 1). Tillsammans med ekonomiskt ansträngda försvarsbudgetar och en operativ obalans som följt. Syrén och Diesen menar att detta skulle bidra till ett gemensamt samarbete. Där ligger utmaningen i diskrepans mellan internationella åtaganden och nationell försvarsförmåga på djup och bredd (Syrén & Diesen, 2007, s. 1). Mot denna bakgrund och som en gemensam åtgärd presenterar Håkan Syrén, Sverre Diesen och Juhani Kaskeala i en gemensam debattartikel om nordiskt försvar att 140 områden (NORDSUP) analyserats och gemensamt lagts fram av respektive lands försvarsministrar där luftrumsövervakningen är ett område som skulle kunna bidra till ökad operativ effekt (Syrén, Diesen, & Kaskeala, 2008).

Nära till hands ligger den fredstida övervakningen av både luft och sjö. Det viktiga är en vinna-vinna situation som stärker de nordeuropeiska intressena inom EU. Härvid kommer de nordiska samarbetena aldrig åsidosätta transatlantiska samt EU samarbeten (Syrén, 2007, s. 6). Ett nordiskt försvarssamarbete kan ge effekter inom materielanskaffning, utveckling, utbildning, samt ge en högre interoperabilitet och en fortsatt hög kvalitet av förmågor vilka vi tillsammans effektivt kan verka med (Syrén, 2009, s. 4f). Utgångspunkten för samarbetet är att i första hand kunna säkerställa en effektiv styrkeproduktion till skillnad mot vad prislappen skulle vara var för sig. Den andra är att, på de senare åren, kunna slå vakt om strategiskt viktiga områdena i Nordeuropa och på så sätt bädda för en politisk handlingsfrihet. Ett nordiskt samarbete bidrar till en stark samarbetsaxel vilken ger de nordiska länderna ett inflytande i såväl Europa som euroatlantiskt.

Avslutningsvis, det geopolitiska läget har förändrats med tillgången på energiresurser som transporteras med hjälp av en gasledning mellan Ryssland och Tyskland från norra till södra Europa. Tillsammans med klimatutvecklingen som öppnar upp Nordostpassagen bidrar till inneha en fortsatt robust nationell suveränitetshävande förmåga i samtliga nordiska länder (Syrén, 2008, s. 4f). Det är viktigt att ”Vi kommer inte längre att stå med ryggarna 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." (Syrén, 2008, s. 11).

#### 2.4.2 Summering av aktörsuppfattningar och motiv organisationsnivå

**Globaliseringen;** i Sälen tar ÖB delvis avstamp ifrån ett omvärldsperspektiv där ÖB i de första talen återkopplar till det globala systemets utveckling, ur det bipolära systemet till ett multipolärt system. I denna omvärldsanalys beskrivs även de globala processerna som ligger till grund för globaliseringen. Förändringen i det globala system och processerna styrker ÖB i andra offentliga uttalanden och är en av de viktigare faktorerna på global/regional nivå som ligger till grund för motiven till omställning från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar.

**Normaliseringen** kan hänföras till det som ÖB tar upp på senare år om FM:s roll som ett säkerhetspolitiskt instrument, dvs. det har skett en decentralisering av FM. Detta går även hand i hand med minskade anslag till FM där ÖB tvingas att balansera mellan resurser och uppgifter samt att det finns en diskrepans mellan internationella åtaganden och nationell förmågebredd och djup. Där den senare är nära, om inte förbi, den kritiska massan.

**Säkerhetsbegreppets betydelse** nämner ÖB genom att och diskutera Norden och dess närområde utifrån ett vidgat säkerhetsbegrepp. ÖB ser förutom de traditionella hoten även en mer komplex bild inte minst i vårt närområde. Där leveranser och transporter av energi ökat i Östersjön tillsammans med energitillgångar i Barentshav och Arktis. ÖB pekar även på att Sydeuropa kommer att bli allt mer beroende av Nordeuropas tillgångar vilket ställer Ryssland i en särställning. Tillsammans med Rysslands stormaktsambitioner bidrar detta till att utgöra en osäkerhet och kan vara ett av motiven till att den nationella förmågan måste återtas genom en aktiv försvarsplanering.

Utifrån **pooling & sharing** tar ÖB avstamp ur rationalisering, effektivt utnyttjande av resurser i form av gemensam utbildning, övning och förbandsproduktion. Förutom rationalisering grundar sig resonemanget dels på den kritiska massan och dels kostnadseffektivitet samt bibehållandet av den operativa bredden och djupet. Försvarsmakterna i Norge och Sverige har stora utmaningar inom respektive lands försvarsförmåga tillsammans med Finland.

**Two-level game** och specifika faktorer är svårare att hitta, men en detalj som ÖB plockar upp i sammanhanget kan förvisso hänföras till den politiska nivån med den påverkan samhällets aktörer har regionalpolitiskt.

**Inomnationella mekanismer** finns det inslag av, främst rationella men även organisatoriska. Händelseutvecklingen målas upp av ÖB och rationella handlingsalternativ för övervakningen inom luft och sjö presenteras. Ur ett organisatoriskt tänkande ser man mer till vad respektive lands organisation kan erbjuda såsom materielanskaffning och utbildning.

**Småstatssamarbete och internationell makt**, trots att ÖB identifierade att svenska statsmaktens vilja till att utöva inflytande och respekt regionalt och globalt saknar kopplingar till hotbilden i närområdet och behöver förtydligas, men att grunden för samarbeten finns och bygger på gemensamma politiska intressen, värden och traditioner samt geografisk närhet. Detta ger länderna en stark samarbetsaxel och som i sin tur kan ge ett ökat inflytande i både Europa och euroatlantiskt samt därmed bäddar för ett utvidgat politiskt inflytande och handlingsfrihet.

*Avslutningsvis pekar organisationsnivån specifikt på behovet för utbyte av RAP.* ÖB tar utgångspunkt i ett utökat nordiskt samarbete inom olika områden med en effektökning, bl.a. att fredstida förhållanden inneha förmågan under att övervaka haven och luftrummet i ett utökat samarbete med Finland. Vidare finns en tydligare vilja att skydda de nordiska ländernas suveränitet baserat på förändringarna i de globala processerna. Genom att bevara den operativa bredden och djupet, och på det operativa planet utöka den fredstida övervakningen av haven och luftrummet kommer vi inte längre stå med ryggar mot varandra, utifrån sett, utan ses som en halvö. Ett gemensamt utnyttjande och övervakning av luftrummet skulle bidra till en ökning av den operativa effekten där ÖB inte ser principiella begränsningar.

## 2.5 Aktörers motiv inom de nordiska försvarssamarbetena

I analysdimension 2c. genomförs innehållsanalysen av **de nordiska samarbetsområdena: CAPFIS, ASDE inom NORDSUP och NORDEFCO** baserat på offentliga rapporter och skrivelser från FÖ och FM med inflytande av *faktorer på global/regional respektive nationell nivå* under tidsperioderna 2001-2006 och 2007-2012 med potentiell relevans för utbyte av RAP.

### 2.5.1 En presentation av de nordiska försvarssamarbetena – utbyte av RAP

I sammanhanget finns en del initiativ tagna inom det nordiska samarbetet där överbefälhavarna, enligt föregående avsnitt 2.4, från Finland, Norge och Sverige är tongivande. Därtill finns det andra aktörer som dels på uppdrag eller i rapporter har beskrivit samarbetena, på uppdrag av den politiska nivån skrev den f.d. norska försvarsministern Thorvald Stoltenberg. I sammanhanget beskriver han området Air Surveillance och lyfter i sin rapport Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy fram en analys om framtida nordiska samarbetsområden. Stoltenberg menar att ett motiv till utbyte av RAP är besparingar i anskaffning och minskade driftkostnader. Han menar även att detta tillsammans med utbytet av Recognized Maritime Picture (RMP), sjöläge, är ett viktigt steg mot ett framtida gemensamt ansvar för nordens luft- och sjöhav (Stoltenberg, 2009, s. 11). Även Rikard Bengtsson i FIIA antologin presenterar att Air Surveillance är ett kostnadseffektivt samarbete, ett sätt att dela kostnader (Bengtsson, 2011, s. 60).

#### *CAPFIS under tidsperioden 2000-2006*

CAPFIS startade som ett fördjupat försvarssamarbete med Finland inom området fredsfrämjande verksamhet och krishantering där regeringen uppdrog till FM att inleda ett fördjupat samarbete och att utveckla ett bilateralt försvarsrelaterat samarbete med Finland inom flera områden där ibland informationsutbyte (Försvarsdepartementet, 2001b).

I uppdraget från 2001 specificerar man informationsutbyte till sjö- och luftlägesinformation där uppgiften för luftlägesinformation initialt var att kartlägga möjligheterna till utbyte av information och att detta inte står i konflikt med redan existerande nordiska, europeiska och transatlantiska samarbeten. Syftena som angavs var bl.a. "[...] utbyta erfarenheter och kunskaper samt nyttja försvarsresurserna mer kostnadseffektivt" (Försvarsdepartementet, 2001b, ss. 2-3). Uppdraget följdes upp av en anmodan där FM specifikt fick redovisa utbytet av luftlägesinformation med Finland. Utbytet av information gav en operativ nytta med en förbättrad lägesuppfattning österut och ett utvecklat samarbete med luftbevakningen i Finland. Kostnad från 500kr till 4,5 mkr (beroende på principlösning) plus installation 300kr, driftskostnader beräknades ej (Försvarsdepartementet, 2002a, s. 2; Försvarmakten, 2002). Trots ett politiskt styrt samarbete var själva syftet fortfarande lite otydligt för FM varvid FM fick i uppgift att kartlägga detsamma, med

följande resultat; utbildning och övning, stöd vid olyckor – miljö såsom oljeutsläpp samt flygsäkerhetsarbete för att undvika onödiga insatser med incidentjaktflyg till en driftkostnad av 1mkr (Försvarsdepartementet, 2002b, s. 1; Försvarsmakten, 2003, ss. 2, 3). 2005 hemställer FM att få ingå avtal med Finland kring utbyte av luftlägesinformation. Projektet benämns nu CAPFIS och med en beräknad kostnad till; anskaffning 7mkr och driftskostnader 500tkr/år samt utbildning och växeltjänstgöring 500tkr/år samt att syftena med CAPFIS hade förfinats till; bättre möta asymmetriska hot, förbättra incidentberedskapen, förbättra insatser vid nöd och olyckor samt möjliggöra gemensamt luftläge vid nordiska övningar (Försvarsmakten, 2005). Året därpå bemyndigades FM att ingå avtal med Finland (Försvarsdepartementet, 2006).

2007 skriver FÖ i en Promemoria inför svenskfinskt försvarsministermötet att "Sverige är angeläget att CAPFIS arbetet *kommer igång* och att processen drivs framåt [...]Det ligger i FM:s intresse att på sikt etablera ett gränsöverskridande samarbete avseende luftlägesinformation i det norra området, mellan Sverige-Finland-Norge." (Försvarsdepartementet, 2007, s. 1). CAPFIS tenderar att i denna form vara en återvändsgränd då FM var tvunget att etablera nya kontakter med motsvarigheten i Finland (Försvarsdepartementet, 2007, s. 2). I samma skrivelse framgår det att samarbeten med Norge genomförts i syfte att utbyta RAP där erfarenheter från CAPFIS använts. Under 2007 lämnar FM, inom ramen för NORDSUP, in en värdering av erfarenheterna till förslag om samsamarbetsområden bl.a. utbyte av RAP där FM även hemställer om en skyndsam handläggning av FÖ för att fortsätta en detaljerad planläggning med Norge (Försvarsmakten, 2007, ss. 2, bilaga 1).

### *ASDE inom NORDSUP och NORDEFECO under tidsperioden 2007-2012*

#### NORDSUP

NORDSUP:s samsamarbetsområden bygger på FÖ:s anmodan till FM angående en fördjupad redovisning av "Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar – nordiskt militärt samarbete" (Försvarsmakten, 2008a) där en viktig aspekt lyfts fram med att en gemensam styr- och koordineringsfunktion bör inrättas med representation från myndighets- och departementsnivå. Syfte är att skapa en gemensam hantering av strategiska aspekter och likställa nordiska samsamarbetsorgan utan att äventyra den nationella handlingsfriheten och andra etablerade samarbeten inom EU och NATO (Försvarsmakten, 2008a, s. 2). Detta skulle i så fall innebära att bilaterala och multilaterala försvarssamarbeten skulle möjliggöra fortsatt skydd av nationella och gemensamma intressen, men även att stödja säkerhets- och stabilitetsarbeten globalt, i Europa, in Nordens närområde och på eget territorium (Försvarsmakten, 2008b, s. executive summary).

### ASDE

ASDE skapades av NATO Air Defence Committee (NADC) efter den 11:e september i syfte att erhålla en effektivare och en mer tillgänglig luftlägesinformation. NADC kan i sin tur erbjuda PFF-länder att ansluta sig till ASDE (Försvarsdepartementet, 2008d). NORDSUP och specifikt ASDE, förmågan att utbyta RAP, utgår från två anmodan från FÖ. Den ena bygger på Sten Tolgfors uttalanden "[...]vi måste påskynda utvecklingen av ett system för gemensam Östersjöövervakning" (Försvarsdepartementet, 2008c, s. 1) och ett initiativ av både Sten Tolgfors och Carl Bildt "[...]om att stärka Östersjösamarbetet rörande sjö- och luftövervakning." (Försvarsdepartementet, 2008c, s. 1). Här anmodas FM att med hjälp av de nordiska ländernas, Tysklands, Polens och de baltiska ländernas samt Rysslands försvarsavdelningar inhämta underlag för samarbete avseende bl.a. luftinformation. I anmodan finns även en riktad fråga i huruvida Ryssland ser på att ingå eller stå utanför ett sådant samarbete (Försvarsdepartementet, 2008c, s. 2). I den andra anmodan till FM att redovisa NATO/Pff-samarbetet ASDE (Försvarsdepartementet, 2008b). Där FM återigen, jmf. CAPFIS, fick i uppgift att redogöra för syften. Anskaffnings- och driftkostnader beräknades till 1mkr respektive 500kkr samt att möjligheten fanns att även filtera information, dvs. separera mellan öppen och hemlig. Utifrån syften, en billigare lösning med möjligheten att styra information presenterade FM följande slutsatser för FÖ; kvaliteten i luftlägesbilden ökar, förvarning om identifierad flygverksamhet kan ges tidigare, insatser mot t.ex. luftburen terrorism kan koordineras, och gemensam insatser vid nöd och olyckor underlättas (Försvarsmakten, 2008c, ss. 1, 2, 4, 6 i bilaga 1).

Både NORDSUP-rapporten och FM arbetet inom ASDE lyftes de operativa effekterna fram såsom; Quick Wins med syftet att i första hand öka den operativa effekten av bl.a. Situation Awareness (lägesförståelse) och National Air Policing (incidentberedskap) och på sikt med att skapa och möjliggöra ett integrerat nordiskt Air C4IS-system (Command, Control Communication, Computer, Information and System) vilket ger "en ökad säkerhet och stabilitet i Norra Europa" (Försvarsmakten, 2008b, s. appendix B; Försvarsmakten, 2008d, s. 2). Vad hände med CAPFIS? I FÖ:s bemyndigande från 2008 kommer det fram att Finland har prioriterat ett samarbete med Estland och Litauen, då de menar att det inte är kostnadseffektivt med två parallella system och därför har arbetet med CAPFIS minskat (Försvarsmakten, 2008d, s. 2). Ett år senare anmodas FM att redovisa anslutning via ASDE till Estland och Litauen. FM bedömer detta möjligt till en kostnad för etablering ca 200kkr och drift på 140kkr. I svaret till FÖ säger FM att Finland bör prioriteras före Estland och Litauen pga. nordensamarbetet. Det framgår även om ASDE utökas till att omfatta ett utbyte med Danmark och Tyskland kommer en komplett RAP över Norden och Östersjön kunna presenteras (Försvarsmakten, 2009, ss. 2,3; Försvarsdepartementet, 2009c).



### NORDEFECO

I Helsingfors, 2009, undertecknades ett MoU mellan de nordiska länderna på ministernivå. Detta innebar bl.a. att tidigare nordiska samarbetsstrukturer, NORDAC, NORDSUP och NORDCAPS upphörde (Försvarsmakten, 2011a). 2010 publicerar regeringskansliet några av de verksamheter, såsom operativ verksamhet luft- och sjöövervakning, vilka ska stärka parternas nationella försvar, bidrar till synergieffekter och finna effektiva lösningar. 2011 ger FÖ ut ett inriktningsbeslut för FM avseende internationellt samarbete där man lyfter fram att samarbeten ska; särskilt överväga möjligheterna till gemensamt ägande eller nyttjande av resurser eller möjligheterna till rollspecialisering. Vidare ska även samarbetena vara ändamålsenliga, kostnadseffektiva alternativt uppfylla kraven på operativ förmåga (Försvarsdepartementet, 2011, s. 1). 2011 ger chefen för FM:s ledningsstab ut direktiv för NORDEFECO där han övergripande beskriver bl.a. samarbetsområdena där Cooperation Area Capabilities (COPA CAPA) är ett av fem fokusområden (Försvarsmakten, 2011b, s. 2). I NORDEFECO annual report framgår det att Air Surveillance är rankad nummer ett av tio på listan COPA CAPA listan med syftet att öka Situation Awareness, minska kostnader och öka den operativa effekten samt på sikt ligga till grund för C4IS (NORDEFECO, 2010, s. 22).

Avslutningsvis, NORDEFECO:s övergripande prioriteringar är att under 2012 inom tematiska områden med ömsesidiga intressen fokusera på bl.a. High north/Arctic och pooling & sharing samt öka den politiska dialogen och stärka samarbeten kring operativ förmåga och minska byråkratin. Vidare har direktiv givits att samtliga COPA ska vara beredda att involvera de baltiska staterna under 2012 (NORDEFECO, 2012, ss. 3-4). I dokumentet framgår det att ASDE numera ska administreras av COPA Operations (OPS) då detta är sjösatt (NORDEFECO, 2012, s. 13).

#### **2.5.2 Summering av aktörers motiv inom de nordiska försvarssamarbetena**

**Säkerhetsbegreppets betydelse** återfinns i form av det först nämnda syftet i respektive samarbetsprojekt, CAPFIS och ASDE. Där tonvikten initialt läggs på förmåga att kunna upptäcka asymmetriska hot respektive förmåga att öka den operativa effekten av Situation Awareness och National Air Policing, dvs. ha förmåga att kunna upptäcka hot och avvisa de samma från gemensamma intressen. Inledningsvis, i CAPFIS ska lägesinformation utvidgas öster ut. Därefter i ASDE tydligare med Östersjöregionen och i NORDSUP talar man om ambitionen om en komplett RAP över hela Norden och Östersjön. Avslutningsvis i NORDEFECO är målen under 2012 High North/Arctic samt vara beredd att involvera de baltiska staterna.

**Pooling & sharing** kan härledas till att ASDE på sikt utgör en kostnadsbesparande faktor och då med ett förespråkadt gemensamt C4IS-system. Härvid ska poängteras att både CAPFIS och ASDE är förenat med kostnader till skillnad mot vad både Stoltenberg och Bengtsson hävdar i sina respektive rapporter. Dock är ASDE en betydligare billigare lösning än CAPFIS. En annan faktor bygger på och korrelerar med de övergripande politiska målen för NORDEFECO med ömsesidiga gemensamma intressen för High North/Arctic samt samtliga COPA:s inriktning att påbörja samarbete med de baltiska staterna tyder på en nordisk gemensam agenda. ASDE som föreslagen Quick Wins kan utgöra en katalysator för andra samarbeten, jmf. den Nordiska stridsgruppen.

**Inomnationella mekanismer**, ur materialet finns redovisat konkreta fakta för både CAPFIS och NORDEFECO varvid materialet tenderar vara en produkt av och baseras på dels rationella, men främst organisatoriska handlingsalternativ. Då organisationen trots en tendens på ett politiskt övergripande styrt projekt tar fram konkreta syften med CAPFIS som dessutom förändras genom organisationens försorg över tiden. Med ASDE och NORDSUP OCH NORDEFECO blir detta än tydligare då organisationen själv utvecklar handlingsalternativ för de 140 samarbetsområdena, varav ASDE är ett av dessa som dessutom förslås som en Quick Wins.

**Småstatssamarbete och internationell makt** återfinns i form av dels NORDSUP och NORDEFECO övergripande syftet med att samordna styr- och koordineringsfunktionen på myndighets och departementsnivå för gemensamma intressen och strategiska aspekter samt att inte äventyra den nationella handlingsfriheten. Detta är något som forskningen inom nordiskt försvarssamarbete pekar på att öka den politiska dialogen mellan länderna.

### 3 Syntes – en sammanfattande analys

Här följer syntesen där *faktorer på global/regional respektive nationell nivå* presenteras i kombination med *aktörsuppfattningar och motiv* i ett försök att svara på fallstudiens frågeställningar. Underlaget till syntesen hämtas från den femdelade analysens summeringar.

#### *I vilken utsträckning finns det inflytande av globala/regionala respektive nationella faktorer i aktörsuppfattningar och motiv på politisk nivå respektive myndighetsnivå?*

Frågan har löpt som en röd tråd genom hela fallstudien. Både *faktorer på global/regional respektive nationell nivå* återfinns i olika omfattningar på den politiska nivån såväl som organisationsnivån. Övergripande finns en tendens att faktorer från global/regional nivå återfinns i en större omfattning på den politiska nivån och medan faktorer från nationell nivå återfinns på organisationsnivå. Detta kan bero på att de olika faktorerna sammanfaller med aktörens spelplan.

#### Faktorer på global/regional nivå

Inflytandet av *globaliseringen* vill jag påstå har bidragit till att mjuka upp statsgränser och ökat samarbetsviljan mellan staterna i Norden och dess närområde tillsammans med aktörer och organisationer. Maktförskjutningar har bidragit till att områden inom politik, ekonomi, sociala förhållanden och miljö expanderat och tjänar som katalysatorer i de gränsöverskridande samarbetena i regionen. Detta har bl.a. medfört att Östersjön är ett av de mest expansiva områdena i Nordeuropa tillsammans med Barentshav och Arktis.

En *normalisering* har bidragit till att försvarspolitiken marginaliserats till förmån för politik, ekonomi, sociala förhållanden och miljö. Detta har dessutom gett upphov till en generell decentralisering av försvarsmakterna med över tiden förändrade uppgifter och minskade anslag som resultat. Jag finner därmed att ÖB får svårt att bibehålla FM:s förmågebredd och djup och därmed anses den s.k. kritiska massan snart vara underskriden, om detta inte redan skett.

FM:s förändrade uppgifter tillsammans med *säkerhetsbegreppets betydelse* ställer FM inför nya utmaningar. De mest expansiva regionerna i Nordens närområde med naturtillgångar och förändrade möjligheter att använda kringliggande hav uppmärksammas av EU. Tillgångar av energi i norra Europa och ett ökat behov i södra Europa har medfört att leveranser och transporter av energi har tilltagit. Där Ryssland har erhållit en särställning inom energiområdet och med sina stormaktsambitioner även gett upphov till en osäkerhet. Jag har identifierat att i takt med ett ökat flöde av naturtillgångar, ett merutnyttjande av kringliggande hav och Rysslands stormaktsambitioner ökar kravet på en situationsförståelse. De nordiska länderna vill nu kunna identifiera potentiella hot

och risker i dessa områden med syfte att minimera graden av osäkerhet och skapa förutsättningar för stabilitet och säkerhet i närområdet.

Förändringarna har bidragit till att de nordiska försvarsmakterna tillsammans måste hitta nya vägar såsom *pooling & sharing* för att gemensamt kunna minimera graden av osäkerhet samt öka stabilitet och säkerhet i Nordens närområde. Men också för att komplettera varandras förmågor och dela risker. Jag menar att det finns förutsättningar att finna nya gemensamma vägar eftersom de nordiska länderna delar värden, traditioner och gemensamma intressen samt befinner sig i samma politiska och geografiska situation.

#### Faktorer på nationell nivå

De nordiska ländernas brokiga tillhörighet, medlemmar i EU respektive försvaralliansen NATO, medför utmaningar för såväl politiker som tjänstemän på olika nivåer. *Two-level game* och en ökad transparens innebär att politiker i en högre utsträckning är mer beroende av hemmaopinionens stöd för att kunna genomdriva gemensamma politiska beslut. Jag anser att tendensen med en återaktualisering av ett nationellt fokus dessutom kan vara direkt hämmande för nordiskt samarbete. Tillsammans ställer detta krav på att de nordiska länderna har samtrimmade politiska agendor.

De *inomnationella mekanismernas* inflytande, med en övervikt av rationella handlingsalternativ, påverkar framtagandet av hotbilder och förslag på åtgärder. Östersjöregionen tillsammans med Barentshav och Arktis bedöms av både den politiska nivån och organisationsnivån utifrån osäkerheter. Osäkerheterna försöker respektive nivå förebygga genom rationella handlingsalternativ tillsammans med konkreta förslag på åtgärder. Bl.a. har jag identifierat en gradvis ökad effektiv övervakning av de geopolitiskt viktiga områdena till att slutligen konkret omfatta Air Surveillance och National Air Policing. Trots den rationella övervikten finns det inslag finns av organisatoriska handlingsalternativ vilka återspeglas i departementens bedömningar. UD bygger generellt sett på en bredare pallet av analysområden i sina bedömningar kontra FÖ som i huvudsak utgår från stabilitet och säkerhet. Detta tycker jag stämmer väl överens med vad både forskning inom nordiskt försvarssamarbete och ÖB kritiserar statsledningen för, att synen på omvärldsuppfattningen divergerar och att statsmakternas ambition inte ligger i paritet med vad FM kan åstadkomma.

Andra faktorer som har inflytande är *småstatssamarbeten och internationell makt*. Utifrån sett, EU och internationellt, har det skett en förändring. Den traditionella synen att de nordiska länderna står med ryggar mot varandra håller gradvis på att förändras till att mer se ut som en gemensam nordisk halvö. Övergripande visar studien att de enskilda nordiska staterna var för sig har ringa påverkan i det globala systemet och processerna. Jag har kommit fram till att de nordiska länderna ekonomiskt ligger väl till och ännu bättre om länderna ses som en gemensam enhet. Jag menar inte

att detta likställas med att man har samma inflytande inom andra områden, exempelvis inom politikområdet. En annan orsak som bidrar till att stärka det nordiska samarbetet är att länderna intensifierar de *nordiska försvarssamarbetena*. En gemensam samarbetsaxel, menar ÖB, skulle då leda till en större påverkan i Nordens närområde och även medföra ett större inflytande i EU och inom den transatlantiska länken. En övervakningsfunktion skulle dessutom kunna bidra till en militär tröskeeffekt. Avslutningsvis, en ytterligare orsak som bidrar till att stärka det nordiska samarbetet och dess soliditet är en gemensam institutionalisering tillsammans med långsiktiga gemensamma politiska styrningar.

*Finns det skillnader mellan aktörsuppfattningar och motiv på politisk respektive på myndighetsnivå och har dessa förändrats över tid?*

Övergripande identifierar jag mer samstämmighet mellan UD och FÖ respektive FM än förväntat och ger upphov till en onyanserad bild mellan den politiska och organisatoriska nivån. Trots detta kommer det fram ett par identifierade skillnader och förändringar.

Skillnader

Jag vill påstå att en stor skillnad ligger i omvärldsanalyserna. ÖB:s kritik tillsammans med forskningen inom nordiskt försvarssamarbete presenterar att FM:s uppgifter och resurser inte korrelerar med den politiska viljan att utöva både regionalt och globalt inflytande. Orsakerna kan vara en inomnationell politisk otydlighet såväl som spretande målsättningar inom nordiskt försvarssamarbete. Det finns en risk att effekten med en stark nordisk samarbetsaxel för regional och global påverkan uteblir och att den militära tröskeeffekten minskar. Det är därför viktigt med en nationell såväl som en nordisk samstämmighet inom den politiska nivån för ett väl underbyggt försvarssamarbete.

En annan skillnad, som baseras på synen på omvärlden, identifieras i utbyte av RAP med start 2001. Där fanns det initialt en diskrepans mellan FÖ och FM. FM kartlade där syftena med det politiskt styrda CAPFIS vilka dessutom förändras över tiden. Skillnaden hävdar jag ligger i och utgörs av en otydlighet mellan politisk och organisatorisk nivå. Där FM är å ena sidan inriktade sig på att bidra med stabilitet och säkerhet genom stöd till de baltiska länderna å andra sidan FÖ:s ambitioner om en utökning av lägesuppfattningen öster ut med CAPFIS. Denna skillnad uppfattar jag emellertid minimerades till samarbetet inom NORDEFECO som nu präglades av en högre grad av politisk samstämmighet både nationellt och mellan länderna. Den politiska nivån gav en övergripande inriktning, en effektiv övervakning över Nordeuropa, och organisationsnivån beskrev detta med konkreta syften.

### Förändringar

Under hela tidsperioden har jag identifierat att det skett förändringar i både synen på omvärlden och på utbyte av RAP. Den politiska nivån har under hela tidsperioden haft ett brett fokus och tidigt identifierat och presenterat de viktiga geopolitiska områdena; Östersjön, Barentshav och Arktis med ambitionen om en initial utvidgad övervakning i östersjöregionen. Vidare till att expandera och beskriva Nordeuropa ur ett internationell kontext där ett effektivt övervakningssystem ska kunna bevaka gränserna och de geopolitiskt viktiga områdena med energi- och mineralutvinningar samt sjötransporter. Jag upplever att den stora förändringen som identifieras i slutet av tidsperioden, beror på när de geopolitiskt viktiga områdena belyses ur en internationell kontext tillsammans med Rysslands särställning inom energiområdet.

Under tidsperioden har det skett förändringar inom samarbetena med utbyte av RAP. Inledningsvis uppfattar jag att den politiska nivån inte ha tillräckligt goda kunskaper inom området. Den politiska nivån styrde samarbetet med vaga syften. Ett av syftena var bl.a. att utbyta erfarenheter med motparten samt att FM uppdrogs att själva ta fram syften utifrån en mer operativ syn. Däremot i ASDE och NORDSUP uppfattar jag rollerna vara omvända. Genom respektive överbefälshavres försorg tog nu organisationsnivån ledartröjan. Syftena förändrades till att först och främst öka den operativa effekten med Situation Awareness och National Air Policing.

Förändringen på organisationsnivå hävdar jag beror på tre orsaker. För det första var samstämmigheten mellan länderna var splittrad eller det fanns en diskrepans. För det andra kan orsaken härledas till kostnader. CAPFIS-lösningen blev för dyr och hade en begränsad utvecklingspotential. För det tredje, en högst spekulativ orsak, kan härledas ur graden av osäkerhet, dvs. förmågan att kunna tolka hot med Finlands nya fokus på Estland och Litauen samtidigt som Sverige fokuserar på Norge.

### *Vilka av globala/regionala respektive nationella faktorer förefaller har störst relevans för utbyte av RAP?*

Övergripande skulle jag kunna påstå att det är en kombination av faktorer på global/regional respektive nationell nivå som har relevans, men det skulle emellertid inte leda till en ökad förståelse. Ett av motiven till samarbeten i NORDEFCO är försvarsmakternas generellt minskade anslag, som är ett resultat av en decentralisering av militär förmåga och en marginalisering av försvarspolitik. Både Thorvald Stoltenberg och Rikard Bengtsson framhåller kostnadsbesparingar som ett incitament för försvarssamarbete. Studien har emellertid visat att utbyte av RAP är förenat med kostnader och därmed skulle detta inte vara ett incitament. Jag har därför drivits i en annan inriktning att söka faktorer och motiv. Före mitt avslutande resonemang vill jag dock poängtera, att en cost-benefit-analys troligtvis kommer att visa på en hög verkningsgrad i förhållande till kostnaden.

Jag tar därför utgångspunkt i graden av osäkerhet och det *vidgade säkerhetsbegreppet*. Idén och syftet med att skapa en RAP är att erhålla situationsförståelse genom att öka förmågan till att kunna identifiera det okända samt upptäcka och tolka hot. Genom att utbyta RAP mellan de nordiska länderna ökas situationsförståelsen vilket bidrar till att minska graden av osäkerhet. Detta möjliggörs genom en annan *faktor på global/regional nivå*, den teknologiska utvecklingen, vilken jag anser bidrar till att kunna sammanlagra de nordiska ländernas stora informationsmängder samt utbyte av RAP i realtid. Därmed kan hot upptäckas över en större geografisk yta, ge en tidigare förvarning samt bidra till snabb respons. *Pooling & sharing* har möjliggjort att regionala samarbetsöar har kunnat skapas vilka bygger på gemensamma intressen, tillit, solidaritet och en gemensam syn på försvarssamarbete. Detta menar jag är viktiga beståndsdelar i ett nära samarbete speciellt under ansträngda förhållanden exempelvis vid allvarliga incidenter och om intressekonflikter med externa aktörer eller stater uppstår. Då man, såsom under fredstida förhållanden, fortfarande vill ha förmågan till att kunna utbyta RAP mellan de nordiska länderna.

Jag har kommit fram till att de rationella handlingsalternativen har störst relevans av de *inomnationella mekanismerna* och bygger på en intensifierad händelseutveckling i Nordens närområde främst inom områdena klimat och energi. Även chefen för den flygtaktiska staben trycker på en förändrad normalbild i Östersjön där National Air Policing ökat. Jag finner att de rationella handlingsalternativen syftar till att utökad lägesförståelsen och fortsatt förmågan till att hävda landets suveränitet och därigenom minska graden av osäkerhet och öka förmågan till att upptäcka presumtiva hot och spänningar. Ett *småstatssamarbete* med en samordnad politisk agenda och en ökad grad av institutionalisering påstår jag skapar förutsättningar för en gemensam nordisk samarbetsaxel och möjliggör goda förutsättningar för militära samarbeten. Den nationella operativa effekten med lägesförståelse och snabb respons utökas till att även kunna hävda Nordens geopolitiskt viktiga områden, på sikt hela Nordeuropa. Förutom en ökad nordisk operativ effekt skapas även förutsättningar till en militär tröskeffekt vilken bidrar till ökad stabilitet och säkerhet i Nordens närområde.

Sammantaget, jag har med hjälp av syntesen kommit fram till att en stats militärstrategiska syn har stort inflytande på utbytet av RAP. På global/regional nivå kan det vidgade säkerhetsbegreppets betydelse reducera graden av osäkerhet med en ökad situationsförståelse. På nationell nivå skapas, utifrån en hotbild, rationella handlingsalternativ med en ökad Air Surveillance och National Air Policing över Nordens geopolitiskt viktiga områden. Avslutningsvis, en gemensam nordisk samarbetsaxel möjliggör förutsättningar för solida militära samarbeten vilken ger upphov till en militär tröskeffekt och bidrar till stabilitet och säkerhet i närområdet.

## 4 Avslutande kommentarer och framtida forskning

Att använda en induktiv metod och ett öppet förhållningsätt på ett komplext forskningsområde med en mängd faktorer på global/regional respektive nationell nivå tillsammans med aktörsuppfattningar och motiv har varit en utmaning i denna fallstudie. Analysramverket och avgränsningarna har hjälpt mig att hålla en röd tråd genom arbetet, speciellt med ett brett anlagt fokus inom ett smalt område. Utmaningen med analysramverket var vid sökandet av den potentiella relevansen för utbyte av RAP med inflytande av faktorer på global/regional respektive nationell nivå. Där jag å ena sidan stereotypiskt skulle kunna hävda att fallet går att förklara med hjälp av en kombination av faktorer på global/regional respektive nationell nivå. Å andra sidan, att jag verkligen försökt pröva olika faktorer på global/regional respektive nationell nivå tillsammans med aktörers uppfattningar och motiv. Jag har därigenom gjort ett försök till att ge en förklaring till och fördjupade kunskaper om utbyte av RAP. Således, avsikten med fallstudien var att bygga teoretisk kunskap.

Fallstudiens breda omfattning har även bidragit till att nya idéer utformats. Där kan studien, och denna fallstudiens svaghet, utökas med intervjuer och debattartiklar på aktörsnivå i syfte att skapa en större dynamik än den som redovisas i offentliga rapporter och skrivelser. Detta var emellertid inte möjligt av två anledningar; dels har aktörerna på politisk nivå och organisationsnivå varit svåra att få tid med av olika anledningar och dels skulle undersökningsmaterialets volym öka och inte vara görligt att hantera under stipulerad tid.

Detta för oss vidare till kommande forskning. Genom att bygga vidare på denna studie och utöka undersökningsmaterialet baserat på intervjuer av aktörer på den politiska nivån och på organisationsnivån skulle det med hjälp av beslutsteori vara möjligt att exempelvis studera de inomnationella mekanismernas påverkan på utbyte av RAP och därigenom mer utförligt kunna svara på frågan om skillnader mellan den politiska och organisatoriska nivån. En annan vinkling skulle kunna vara att studera ytterligare liknande fall med syfte att formulera en hypotes för val av eller bedömning av förutsättningar för framtida nordiska samarbetsprojekt.



## 5 Litteratur- och källförteckning

### Litteratur

- Allison, G. & Zelikow, P., 1999. *Essence of decision*. 2nd ed. New York: Addison Wesley Longman.
- Bengtsson, R., 2011. Norden in the Arctic and Baltic searegion. i: T. Tiilikainen, & K. Korhonen, red. *Norden - making a difference?*. FIIA report 29 ed. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, ss. 53-67.
- Booth, K. & Wheeler, N. J., 2008. Uncertainty. i: P. D. Williams, red. *Security studies - an introduction*. Oxon: Routledge, ss. 133-150.
- Bryman, A., 2002. *Samhällsvetenskapliga metoder*. 1:4 ed. Malmö: Liber AB.
- Christiansson, M., Westberg, J. & Wiklund, P., 2012. *Nordisk säkerhetsutveckling och försvarspolitiska prioriteringar i åtstramningarnas tidevarv*, Stockholm: Försvarshögskolan.
- Denscombe, M., 2009. *Forskningshandboken*. 2nd ed. Lund: Studentlitteratur.
- Engelbrekt, K., 2008. *Efter alliansfriheten*. Kungl krigsvetenskapsakademins handlingar och tidskrift, 22 oktober, 2008(6), ss. 49-66.
- Engelbrekt, K., 2010. Begrepp, teori, analysinstrument. i: K. Engelbrekt & J. Ångström, red. *Svensk säkerhetspolitik i Europa och Världen*. 1:1 red. Stockholm: Nordstedts juridik, ss. 19-35.
- Græger, N., 2011. Norden in a changing global order. i: T. Tiilikainen & K. Korhonen, red. *Norden - making a difference?*. Helsinki: The Finnish Institute Of International Affairs, ss. 25-39.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J. & Minkov, M., 2010. *Cultures and organizations - intercultural cooperation and its importance for survival*. 3rd red. New York: McGraw-Hill.
- Jeppson, T. & Tjøstheim, I., 2005. *Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Ljung, B. & Neretnieks, K., 2009. *Nordisk försvarspolitisk samverkan: strategiska mål och operativa behov - en sammanfattande översikt*, Stockholm: FOI.
- Matlary, J. H., 2009. *European Union security dynamics - in the new national interest*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Navari, C., 2008. Liberalism. i: P. D. Williams, red. *Security studies - an introduction*. Oxon: Routledge, ss. 29-43.
- Ring, S. & Reuter Dahl, J., 2009. *Luftförsvar av Sverige – en nordisk fråga?*. Kungl krigsvetenskapsakademins handlingar och tidskrift, 19 maj, 2009(3), ss. 7-25.
- Saxi, H. L., 2011. *Nordic defence cooperation after the Cold War*. [Online]  
Available at: [http://ifs.forsvaret.no/publikasjoner/oslo\\_files/OF\\_2011/Sider/OF-1---2011.aspx](http://ifs.forsvaret.no/publikasjoner/oslo_files/OF_2011/Sider/OF-1---2011.aspx)  
[Använd 04 februari 2012].
- Tiilikainen, T. & Korhonen, K., 2011. Executive summary. i: T. Tiilikainen, & K. Korhonen, red. *Norden - making a difference?*. FIIA report 29 ed. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, ss. 6-7.
- Wagnsson, C., 2011. NATO's role in a strategic concept debate: watchdog, fire-fighter, neighbour or seminar leader?. *Cooperation and Conflict* 2011 46: 482, 2 december, ss. 482-501.
- Valasek, T., 2011. *Surviving austerity - the case for a new approach to EU military collaboration*. London: Centre for European reform.
- Williams, P. D., 2008. Security studies. i: P. D. Williams, red. *Security studies - an introduction*. Oxon: Routledge, ss. 1-12.
- Winnerstig, M., 2009. *Nordic mutual strategic interest - a first assessment*, Stockholm: FOI.

### Källor

- Försvarsdepartementet, 1998. *Förändrad omvärld - omdanat försvar (ds. 1999:2)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/13/51/a5e33862.pdf>  
[Använd 12 mars 2012].
- Försvarsdepartementet, 1999. *Det nya försvaret (prop.1999/2000:30)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/32/41/c618974d.pdf>  
[Använd 4 mars 2012].
- Försvarsdepartementet, 2001a. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/34/40/35ccf80f.pdf>  
[Använd 4 mars 2012].
- Försvarsdepartementet, 2001b. *Uppdrag till Försvarsmakten rörande genomförande av fördjupat samarbete med Finland inom området fredsfrämjande verksamhet och krishantering (skr. 2001-03-29, FÖ2000/2351/SI)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2002a. *Anmodan till Försvarsmakten att inkomma med redovisning för samarbete med Finland (skr.2002-04-08, FÖ2001/2745/SI)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2002b. *Anmodan att redovisa tekniska förutsättningar för samarbete kring luftlägesinformation med Finland (skr. 2002-07-08, FÖ2002/1716/SI)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2004a. *Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/04/63/7c2ac515.pdf>  
[Använd 4 mars 2012].
- Försvarsdepartementet, 2004b. *Försvar för en ny tid (ds. 2004:30)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/45/28/7da6de50.pdf>  
[Använd 12 mars 2012].
- Försvarsdepartementet, 2006. *Bemyndigande till Försvarsmakten att ingå avtal med behörig myndighet i Finland avseende utbyte av luftlägesinformation samt att ingå avtal om användandet av signalskyddsmateriel (skr. 2006-03-09, FÖ2004/2649/MIL)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2007. *Luftlägesinformation - inför svensk-finskt försvarsministersmöte 3-4 maj 2007 (promemoria)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2008a. *Försvar i användning (ds. 2008:48)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2008b. *Anmodan om redovisning av NATO/PFF-samarbete Air Situation Data Exchange, ASDE (skr. 2008-02-21, FÖ2008/535/MIL)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2008c. *Anmodan att inhämta underlag om sjö- och luftinformation (skr. 2008-03-12, FÖ/2008/768/MIL)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2008d. *Bemyndigande att förhandla om avtal om svensk anslutning till Air Situation Data Exchange m.m. (skr. 2008-06-26, FÖ/2008/1294/MIL)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2009a. *Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140)*. [Online]  
Available at: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/29/57/853ca644.pdf>  
[Använd 10 februari 2012].
- Försvarsdepartementet, 2009b. *MoU between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden on Nordic defence cooperation*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/16/69/1ca8239e.pdf>  
[Använd 27 januari 2012].
- Försvarsdepartementet, 2009c. *Anmodan avseende sekundär anslutning till ASDE (skr. 2009-03-25, FÖ/2008/535/MIL)*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet, 2011. *Inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete (skr. 2011-09-15, FÖ2011/1381/MFI, FÖ2011/414/MFU)*, Stockholm: Regeringskansliet.

Försvarsmakten, 2002. *Svar på anmodan till Försvarsmakten att inkomma med redovisning av samarbete med Finland avseende överföring av luftlägesinformation (skr. 2002-05-03, 01 800:65682)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2003. *Redovisning av de tekniska förutsättningarna för samarbete kring luftlägesinformation med Finland (skr. 2003-01-21, 01 800:60791)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2005. *Rapport med hemställan avseende utbyte av luftlägesinformation med Finland (skr. 2005-04-26, 01 800:67114)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2007. *Värdering av förslag tillsamarbeten med Norge (skr. 2007-11-12, 23 200:77496)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2008a. *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar - nordiskt militärt samarbete (skr. 2008-06-16, 23 200:63137)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2008b. *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar - nordiskt militärt samarbete (skr. bilaga 1 till 2008-06-16 23 200:63137)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2008c. *Svar på anmodan om redovisning av NATO/PFF-samarbetet Air Situation Data Exchange (ASDE) (skr. 2008-06-11, 01 800:67346)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2008d. *Ansökan om anslutning till Natos ASDE-system för luftövervakning (skr. 2008-05-09, 01 800:65819)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2009. *Svar på anmodan avseende sekundär anslutning till ASDE (skr. 2009-05-08, 01 800:54058)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2010. *Rapport från perspektivstudien 2009 - Det militära utfallsrummet (skr. 2010-01-29, 23 382:51673)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2011a. *Memorandum of Understanding MoU, avseende Nordic Defence Cooperation, NORDEFECO (skr. 2011-12-16, 09 700:69370)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2011b. *C LEDS direktiv avseende fortsatt nordiskt försvarssamarbete inom NORDEFECO (skr. 2011-12-16, C LEDS dir 049/11)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2011c. *Begrepp och förkortningar - Systemdefinitionsarbete inom systemområde luft (Bilaga 14 till skr. 2011-09-15, HS09 400:82395)*, Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmakten, 2012. *ASDE i operativ drift med IOC - en inhämtad faktauppgift från flygtaktisk stab [Intervju] (15 mars 2012)*.

Göransson, S., 2010. *Folk och försvars rikskonferens 2010*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/PDF%20insats%20och%20f%20c3%b6rsvar/100117\\_OB\\_TAL\\_SALEN.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/PDF%20insats%20och%20f%20c3%b6rsvar/100117_OB_TAL_SALEN.pdf)  
[Använd 13 februari 2012].

Göransson, S., 2011. *ÖB anförande i Sälen 2011*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2011/ob\\_anforande\\_salen110114.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2011/ob_anforande_salen110114.pdf)  
[Använd 13 februari 2012].

Moore, M., 2000. *Revolution i det svenska försvaret*, Stockholm: Regeringskansliet.

NORDEFECO, 2010. *NORDEFECO military level annual report 2010*, Oslo: Norwegian ministry of defence.

NORDEFECO, 2012. *The NORDEF MCC Action Plan 2012*, Stockholm: NORDEFECO.

Skoglund, D., 2012. *Ökad flygverksamhet över Östersjön. Officerstidningen - medlemstidning för officersförbundet nr1 2012, s. 4*.

Stoltenberg, T., 2009. *Nordic cooperation on foreign and security policy*. [Online]  
Available at: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordicreport.pdf>  
[Använd 27 januari 2012].

- Syrén, H., 2004a. *Försvarsmakten idag och inför försvarsbeslutet*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2004/ob\\_tal\\_salen2004.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2004/ob_tal_salen2004.pdf)  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., 2004b. *Reformeringen av försvaret måste gå vidare!*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2004/ob\\_i\\_dn\\_04.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2004/ob_i_dn_04.pdf)  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., 2005a. *Försvarsmakten i framtiden*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2005/ob\\_salen05.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2005/ob_salen05.pdf)  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., 2005b. *Från nationellt till flernationellt försvar? Ett svenskt perspektiv*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2005/ob\\_tal\\_norge\\_051029.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2005/ob_tal_norge_051029.pdf)  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., 2006a. *Försvarsmaktens utveckling - nästa steg*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2006/ob\\_salen\\_060117.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2006/ob_salen_060117.pdf)  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., 2006b. *NATO's enhanced partnership, international operations and Nordic co-operation - the case of Sweden*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2006/ob\\_tal\\_Oslo\\_ifs\\_csis\\_ccss\\_061103.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2006/ob_tal_Oslo_ifs_csis_ccss_061103.pdf)  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., 2007. *Insatser nu och utmaningar 2008*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2007/ob\\_salen07.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2007/ob_salen07.pdf)  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., 2008. *Ömsesidigt förstärkande strukturer – ett svenskt perspektiv*. [Online]  
Available at: [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/ob\\_oslo\\_militaere\\_samfund\\_080204.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/ob_oslo_militaere_samfund_080204.pdf)  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., 2009. *Att prioritera är att välja (bort)!*. [Online]  
Available at: <http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2009/%c3%96BS%c3%a4len2009.pdf>  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H. & Diesen, S., 2007. *Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge*. [Online]  
Available at: <http://www.forsvarsmakten.se/upload/debatt/Nytt%20f%c3%b6rsvarssamarbete%20mellan%20Sverige%20och%20Norge.pdf>  
[Använd 12 februari 2012].
- Syrén, H., Diesen, S. & Kaskeala, J., 2008. *Nytt steg för Nordens försvar*. [Online]  
Available at: <http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/Nyhetsdokument/Nytt-steg-for-nordens-forsvar.pdf>  
[Använd 12 februari 2012].
- Utrikesdepartementet, 1997. *Nordiskt samarbete 1996 (skr. 1996/97:149)*. [Online]  
Available at: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Nordiskt-samarbete-1996\\_GK03149/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Nordiskt-samarbete-1996_GK03149/?text=true)  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 1998. *Nordiskt samarbete 1997 (skr. 1997/98:73)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/14/01/bc141c55.pdf>  
[Använd 10 februari 2012].
- Utrikesdepartementet, 1999. *Nordiskt samarbete 1998 (skr. 1998/99:67)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/13/84/30f9acc5.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].

- Utrikesdepartementet, 2000. *Nordiskt samarbete 1999 (skr. 1999/2000:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/13/76/2c506de3.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2002. *Nordiskt samarbete 2001 (skr. 2001/02:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/11/18/b089e709.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2003. *Nordiskt samarbete 2002 (skr. 2002/03:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/10/76/0dc17701.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2005. *Nordiskt samarbete 2004 (skr. 2004/05:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/05/44/d79e72b9.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2006. *Nordiskt samarbete 2005 (skr. 2005/06:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/07/87/beb0b023.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2007. *Nordiskt samarbete 2006 (skr. 2006/07:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/93/42/6f9fcd95.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2008. *Nordiskt samarbete 2007 (skr. 2007/08:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/06/10/1ac97e76.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2009. *Nordiskt samarbete 2008 (skr. 2008/09:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/54/40/f81acd54.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2010. *Nordiskt samarbete 2009 (skr. 2009/10:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/22/66/8e0569e0.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].
- Utrikesdepartementet, 2011. *Nordiskt samarbete 2010 (skr. 2010/11:90)*. [Online]  
Available at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/73/24/c0633e4c.pdf>  
[Använd 3 mars 2012].