

BO LJUNG



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Nordisk försvarspolitisk samverkan – motiv, möjligheter och vinster

Bo Ljung

Omslagsbild från den internationella övningen Cold Response 07.
Foto: Lennart Andersson, Försvarets bildbyrå.

Titel	Nordisk försvarspolitisk samverkan – motiv, möjligheter och vinster
Title	Nordic Defence Policy Co-operation – Incentives, Possibilities and Benefits
Rapportnr/Report no	FOI-R--2341--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Utgivningsår/Year	2007
Antal sidor/Pages	89 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government.
Projektnr/Project no	A 12002
Godkänd av/Approved by	Jan Erik Rendahl

Totalförsvarets Forskningsinstitut FOI
Avdelningen för Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Innehållsförteckning

1. Introduktion	9
2. Rapporten i sammandrag	14
3. Samverkan rörande materielanskaffning, underhåll och logistik	27
3.1 NORDAC (Nordic Armaments Co-operation)	27
3.2 Bakgrund: Utländska trender och erfarenheter	30
<i>Industrins konsolidering. Förändrade roller. Nya finansieringsformer. Samarbete på köparsidan. De stora samverkansprojekten.</i>	
3.3 Norden: Problem man står inför. Möjliga samverkansåtgärder	34
<i>Problembilden. Innovativt management i samverkan. Mer konkret. Flygplansfrågan som integrationsinstrument. Avslutningsvis.</i>	
4. Samverkan inom utbildningsområdet	40
4.1 Samverkan rörande officersutbildningen	41
<i>Motiven. MHS och FHS. Skalfördelar och kompetensfördelar. Operativa och taktiska fördelar. Andra skäl som talar för samverkan.</i>	
4.2 Samverkan rörande förbandsproduktionen	44
<i>Problembilden. Gemensamma övningar ger funktionssamverkan. Lägsta kritiska nivå: sammordisk produktion av nationella förband. Interoperabilitet och standardisering. Övergripande argument.</i>	

5. Samverkan inom försvarsforskningsområdet	47
5.1 Samverkan rörande teknisk-naturvetenskaplig forskning	47
<i>Problembakgrund. Ett alternativ. Kompetensmässiga överlappningar. Skalfördelar. Gemensamt sammanhållen forskning. Uppgraderingskompetens.</i>	
5.2 Samverkan rörande säkerhetspolitisk analys	51
<i>Samverkansformer inom området. Gemensamma sakområden. Samverkan förebygger tunnelseende.</i>	
6. Samverkan rörande operativa frågor	54
6.1 En nordisk samverkansstab	54
<i>Samverkansstab ger effektivitet och identitet. Bättre kunskap. Relation till nationella staber.</i>	
6.2 Gemensam övervakning	57
<i>Gemensamt sensorutnyttjande. Lägesinformation.</i>	
6.3 Samutnyttjande av resurser	58
<i>Frågans aspekter. Samutnyttjande inom stödverksamheter. Samutnyttjande för transporter. ...för övervakning. ...för minröjning. ...för CBRN-skydd. ...för räddning och miljöskydd. ...för avvecklade förmågor.</i>	
6.4 Integrerad ledning av resurser	63
<i>Kan incidentberedskap utövas gemensamt? Integrerad ledning eller ledning i samverkan? Fred, krigsfara och krig. Ett tänkbart förslag. De alliansfria.</i>	
7. Säkerhetspolitiska aspekter på samverkan	67
7.1 Frågor som aktualiseras	67

7.2 Säkerhetspolitiska påverkans- och förändringsfaktorer	68
<i>Säkerhetspolitikens globalisering och militärdiplomatins återkomst. Geostrategiska perspektiv och kraftfälten runt Norden. Barentsområdet: Europas nya petroleumprovins.</i>	
7.3 Tentativ analys och slutsatser	74
<i>Påverkas nordisk säkerhets- och försvarspolitik? Samverkan, organisationerna och de internationella insatserna ...från produktionssynpunkt ...från operativ synpunkt ...och sammantaget. Påverkas andra aktörers säkerhetsintressen?</i>	
7.4 I sammanfattning	88

Sammanfattning

Nordisk försvarspolitisk samverkan har blivit en politiskt prioriterad fråga. Svenska Försvarsmakten och norska Forsvaret har nyligen genomfört en gemensam studie om norsk-svenska samverkansmöjligheter.

Denna rapport har tillkommit på hemställan av Försvarsdepartementet och separerat från den nämnda studien. Rapportens syfte är att belysa motiv, möjligheter och vinster med nordisk samverkan, sett i ett brett perspektiv, och att därigenom också tillhandahålla några övergripande second opinion-aspekter på frågan.

Rapporten behandlar framtida produktionssamverkan – materielanskaffning, utbildning, forskning etc. Den tar också upp viss operativ samverkan, samt anför därutöver säkerhetspolitiska aspekter – förutsättningar och konsekvenser – på nordisk samverkan.

Rapporten bekräftar i generella termer att såväl produktionsekonomiska och kompetensmässiga som operativa och säkerhetspolitiska faktorer ger motiv för utveckling av nordisk försvarspolitisk samverkan.

Nyckelord: Norden, försvarspolitik, samverkan, materielanskaffning, utbildning, forskning, operativ samverkan, säkerhetspolitik.

Summary

Nordic defence co-operation is an issue that has gained political priority. The Swedish and Norwegian Armed Forces have recently conducted a study together on possible co-operation.

This report has been requested by the Swedish Defence Ministry. It has been compiled separately from the aforementioned study. The purpose of the report is to illustrate incentives, possibilities, and benefits, regarded in a broad perspective, and thereby also to provide some comprehensive second opinion aspects on the issue.

The report deals with future production co-operation – procurement, training, research, etc. It also discusses operational co-operation, and highlights security policy aspects – prerequisites and consequences – of Nordic co-operation.

The report confirms in general terms that factors concerning production economies and competencies as well as operations and security policies provide grounds for further developing Nordic defence co-operation.

Keyword: Nordic countries, defence policy, co-operation, procurement, training, research, operations, security policy.

1. Introduktion

Problemet

Nordisk försvarspolitisk samverkan är en fråga som fått hög aktualitet på senare tid. Ökande verksamhets- och materielkostnader och de försvarsbudgetar som varit aktuella i de enskilda länderna har framtingat allt hårdare prioriteringar. Kraven på framtida operativ förmåga och nödvändig tillförsel av ny materiel som svarar mot kommande uppgifter måste nu och framöver kunna förenas med tillgängligt budgetutrymme. Utökad nordisk försvarssamverkan utgör en lösning på detta problem.

Överbefälhavaren har i sin programskrift "Både och" understrukt nödvändigheten av samarbete: "En viktig del...är att förstå vart den kostnadsutveckling vi nu kan förutse leder. Sverige kommer i ökande utsträckning att behöva samarbeta med andra länder, både i förbandsproduktion och i operativ verksamhet.... Norge och Sverige står nu inför mycket likartade utmaningar med betydande potential till ömsesidigt förstärkande samarbete...Utifrån ett militärt perspektiv erbjuder ett ökat samarbete i den nordiska kretsen stora fördelar..."¹

Mot denna bakgrund har kontakter tagits mellan försvarsledningarna i Sverige och Norge. Båda parter har gett uttryck för en gemensam uppfattning och initierat en gemensam studie i syfte att identifiera lämpliga områden och former för samverkan. Tre huvudområden har pekats ut: operativa strukturer, personal- och kompetensfrågor samt materielfrågor.

¹ "Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav", sid. 57-58. Försvarsmakten, januari 2007.

Studien redovisades i slutet av augusti 2007. Den har genomförts med uttalat stöd på politisk nivå inom respektive försvarsdepartement.

Rapporten

Föreliggande rapport anlägger ett relativt övergripande perspektiv på samverkansfrågorna. Den har tillkommit utan relation till studiearbetet inom de två försvarsledningarna. Uppgiften från beställaren Försvarsdepartementet har varit att sätta in samverkansfrågorna i ett brett sammanhang, tänka fritt kring dem och bidra med idéer, samt att därigenom också i möjlig mån tillhandahålla en oberoende *second opinion*-syn på frågorna. De synpunkter som redovisas i rapporten utgör följaktligen inte organisatoriskt förankrade, konkreta samverkansförslag. De kan dock kanske i bästa fall bidra med impulser till det fortsatta arbetet med frågorna inom berörda instanser.

I rapporten belyses ett antal områden där behov av och möjligheter till samverkan på kortare och längre sikt finns. De områden som tas upp är:

- Samverkan rörande materielanskaffning, underhåll och logistik
- Samverkan inom utbildningsområdet (officersutbildning och förbandsproduktion)
- Samverkan inom försvarsforskningsområdet (teknisk-naturvetenskaplig och säkerhetspolitisk)
- Samverkan rörande operativa frågor (samutnyttjande och integrerad ledning av resurser)
- Avslutningsvis behandlas också de säkerhetspolitiska aspekterna på samverkan.

Använda nyckelbegrepp

Utgångspunkten i rapportens tre första kapitel är i huvudsak produktions-ekonomisk. Diskussionen förs med användning av begrepp som rationalitet, ekonomisk effektivitet, skalekonomi och kritiska volymer. Några försök att kvantifiera begreppen görs inte – diskussionen är i stället generell, utgående från de allmänna beskrivningar av läget inom olika områden eller funktioner som finns tillgängliga. Detta leder fram till bedömningen att en ökande nordisk försvarssamverkan förutsätts för att nå rationalitet, ekonomiska skalfördelar och kompetensmässig förnyelse. I detta kan också ligga ett mått av specialisering och arbetsfördelning mellan länderna, alternativt tillkomsten av samnordiska organ.

De två avslutande kapitlen tar i stället utgångspunkt i framtida krav på operativ förmåga och i säkerhetspolitiska förutsättningar för samverkan. Även om en (begränsad) produktionsmässig samverkan inte uppenbart leder till en operativ och säkerhetspolitisk sådan – möjligen med undantag för internationella operationer – är det motiverat att samlat diskutera samverkan ur alla tre aspekterna. Dessa två kapitel belyser några av de frågeställningar – möjligheter och konsekvenser – som uppkommer från operativ och säkerhetspolitisk utgångspunkt.

Former för samverkan och värdering av projekt

Institutionella förutsättningar och former för samverkan berörs endast översiktligt i rapporten. Tidsperspektivet för samverkansåtgärderna är givetvis flerårigt, för enklare åtgärder kan man föreställa sig 3-5 år och för mer långtgående 7-10 år.

I princip kan man alltså tala om samverkan i två tids- och ambitionssteg. I ett kortare perspektiv skulle samverkan mellan befintliga nordiska organisationsenheter inom berörda områden kunna övervägas i avtalsmässigt styrd projektform. I ett längre perspektiv skulle separata samnordiska organ för

inriktning och koordinering inom områdena kunna skapas, eller – där så är lämpligt – enheterna sammanföras på samnordisk basis. I rapporten förs resonemang som i stort täcker båda dessa steg – distinktionen mellan dem antyds dock endast.

Principer och kriterier för värdering av enskilda samverkansprojekt behandlas inte i rapporten. Vilka vinster olika samverkansprojekt kan ge över tid – som en utgångspunkt för rangordning – är frågor som får bli föremål för mer konkreta utredningar i senare skeden.

Några avgränsningar och förbehåll

Även om det finns ett sammanhang mellan ökande nordisk samverkan och den långsiktiga utformningen av de nordiska ländernas försvarsmakter är detta ett frågekomplex som faller utanför rapporten. Hur samverkan på sikt relaterar till frågorna om inriktning och omfattning av, samt balans mellan, olika verksamheter – operationer, förbandsproduktion, materielanskaffning etc. – kan inte behandlas inom ramen för denna rapport. Den utgår i stället från hypotesen att valet av framtida försvarsmaktskoncept inte avgörande påverkar diskussionen om samverkansmöjligheter.

Inte heller har det varit möjligt att undersöka externa effekter av samverkan inom främst försvarsforskning och materielanskaffning. Det är dock viktigt att vara observant på de effekter samverkansåtgärder kan ha på det samlade forsknings- och industrisystemet – med hänsyn till de kopplingar som finns mellan den nordiska säkerhets- och försvarsindustrins företag, andra högteknologiföretag samt olika forskningsinstitutioner och universitet.

Samverkan kan också motiveras om den innebär en kompetensmässig kraftsamling till valda teknik- eller materielområden som positivt påverkar de nordiska ländernas internationella position. Den bör däremot inte a priori ses som en besparingsmöjlighet som till exempel får motivera

direktköp från utomnordiska leverantörer. I sista hand är frågan vilken förmåga att självständigt kontrollera den egna framtiden man vill ha.

Samverkan inom de civila beredskaps-, räddningstjänst- och försvarsområdena behandlas inte i rapporten. Dessa står heller inte inför samma ödesfrågor som de militära. Karaktäristiskt för de civila områdena är dessutom att organisationsutformning, ansvarsfördelning och departementstillhörighet skiljer sig åt mellan de nordiska länderna. Inte bara statliga utan också kommunala myndigheter är involverade. Det följer att civil-militär samverkan på nordisk basis inte behandlas i rapporten. Utveckling av multifunktionell förmåga – genom civil-militär samverkan – är dock en politiskt prioriterad fråga som också kan påverka utformningen av samverkan inom det militära området.

Ytterst är naturligtvis avgörandena om nordisk samverkan politiska. Var tyngdpunkten skall läggas och hur samverkan institutionellt skall utformas är frågor som förutsätter politiska ställningstaganden. Som en förutsättning för långsiktigt rimlig rationalitet i produktionen, och därmed också för utveckling av kompetens och operativ förmåga, utgör samverkan dock inte ett motiv för minskning av de nationella försvarsbudgetarna.

2. Rapporten i sammandrag

Samverkan rörande materielanskaffning, underhåll och logistik

Materielområdet har i hög grad internationaliserats. Försvarsindustrin har genomgått en betydande konsolidering, nationellt och internationellt, och olika samverkansstrukturer har växt fram. Konsolideringsprocessen har gett industrin en kompetensmässigt stark ställning. Man har kunnat erbjuda utökade tjänster som underhåll och logistik samt utbildning. Till detta kommer ett ökat utnyttjande av nya finansieringsformer, där levererande industrier deltar i finansieringen av systemkostnader. Även mellan upphandlande myndigheter har samarbetsformer utvecklats. De är ett uttryck för behovet att skapa tillräckligt bred finansieringsbas för de stora projekten men utgör också motvikt mot industrins förstärkta position.

Nordic Armaments Co-operation (NORDAC)

Mellan de nordiska länderna bedrivs sedan mitten av 1990-talet ett samarbete rörande materielanskaffning under benämningen NORDAC. Samarbetet syftar till att nå finansiella, tekniska och/eller industriella fördelar för alla länderna. Huvuddelen av ländernas materielanskaffning – särskilt vad avser stora system – har dock legat utanför samarbetet.

Innovativt management i samverkan

I de nordiska länderna har ökande verksamhets- och materielkostnader och aktuella försvarsbudgetar framtvingat organisationsnedskärningar och allt hårdare prioriteringar. Inom områdena materielanskaffning, underhåll och logistik bör nordisk samverkan – där skalfördelar på myndighets- och industrisidan tillvaratas – kunna ge besparingar. Det kan också ge vinster i form av större exportmöjligheter och ett bidrag till den allmänna teknologiska nivån.

Utmaningen är att skapa successivt allt mer samverkande och integrerade myndighetsorgan. En förstärkt samordning och rationalisering mellan länderna bör genomföras parallellt med effektiviseringsåtgärder på nationell basis. Ett samlat nordiskt grepp ger dock på sikt större vinster än separata länderlösningar. En i högre grad gemensam materiel- och utrustningsstandard för de nordiska försvarsmakterna skapar därutöver ytterligare möjligheter till effektivisering.

Man bör pröva möjligheterna att ländervis föra anskaffnings-, underhålls- och logistikverksamheter organisatoriskt sett närmare varandra eller sammanföra dem i nationella myndigheter enligt brittisk modell. Därutöver bör också samverkansarrangemang mellan de nordiska ländernas myndigheter kunna leda till effektivisering genom specialisering och arbetsfördelning.

Det synes naturligt att bygga vidare på NORDAC i riktning mot ett permanent samordnings- och samverkansorgan – med successivt förstärkt ställning – som tillsammans med de nationella myndigheterna handhar genomförande- och uppföljningsfrågor. Efter hand kan fler uppgifter göras gemensamma och läggas in i NORDAC.

Flygplansfrågan som integrationsinstrument

Norge och Danmark planerar omsätta sina flygplanssystem, från ca 2015 och framåt. Det norska beslutet väntas under 2008-09. Gissningsvis är amerikanska F-35 och JAS 39 huvudkandidater. Det handlar om ett vägval med olika säkerhetspolitiska och industripolitiska konsekvenser.

JAS 39-alternativet skulle kunna ge köparländerna ett insteg i JAS-projektet och i berörd svensk industri. Alternativet ställer också krav på framtida kompetens inom industrin och försvarsforskningen för uppgradering och vidareutveckling av systemet.

En ”samnordisk” lösning av flygplansfrågan utgör alltså ett kraftfullt integrationsinstrument. Försvarsindustriellt skulle länderna föras närmare varandra och långsiktigt skulle en kvalificerad försvarsindustri i regionen säkras. En försvarsindustriell närhet har i sig också en säkerhetspolitisk innebörd.

Samverkan inom utbildningsområdet

Det fanns tidigare goda motiv för utbildning på nationell basis inom de nordiska ländernas försvarsmakter. Dagens realiteter ställer nya krav. Genom organisationsminskningarna arbetar man nu med små utbildningsvolymmer. Det försvårar ekonomisk effektivitet och har negativa konsekvenser för den kompetensbas som är möjlig att hålla. I den operativa verksamheten är samverkan i internationella insatser central. Det ter sig därför motiverat att eftersträva en nordisk samverkan, såväl i fråga om officers- som förbandsutbildning.

Samverkan rörande officersutbildningen

Redan den grundläggande officersutbildningen på militärhögskolenivå måste ge viss kunskap om hur försvarsmakter i andra länder, särskilt de nordiska, fungerar. På försvarshögskolenivå kan huvuddelen av utbildningen vara samnordisk.

Inget nordiskt land förmår längre upprätthålla hög kompetens inom alla relevanta ämnesområden. Små volymer ger också dyra lösningar. Trenden mot alltmer gemensam materiel understryker fördelarna med gemensam utbildning. Inom områden som militärteknik, fortifikation och logistik nås rationella utbildningsvolymer. Därmed blir investeringar i avancerade utbildningshjälpmedel möjliga.

De skalfördelar som vinnas genom samverkan och integration ger också möjligheter att genomföra större och mer komplexa stabstjänstövningar. Möjligheterna att få alla tjänstegrenar representerade förbättras, vilket ger nödvändig kunskap för internationella operationer. Också operativt och taktiskt skapas kunskapsfördelar. De nordiska länderna kommer sannolikt ofta att uppträda gemensamt i internationella operationer. Det implicerar gemensam utbildning i metodik och gemensam taktisk grundsyn.

Samverkan rörande förbandsproduktionen

Det är i dag svårt eller omöjligt att kunna öva tillräckligt stora förband. Det är därmed svårt att öva olika funktioners samverkan. Chefer och staber får följaktligen inte den förmåga som krävs för att leda brigad eller division, eller arbeta i sådan miljö.

Övningsfält och övningsanläggningar är dåligt utnyttjade. Att investera i dem är inte ekonomiskt rationellt. Utbildningsvolymerna måste därför ökas genom samverkan, vilket innebär en viss samnordisk arbetsfördelning inom

förbandsutbildningen. Ökad nordisk samverkan skulle leda till att större övningar med möjligheter till funktionssamverkan kunde genomföras oftare. Därmed skulle också flera olika typer av förband (artilleri, luftvärn, logistik samt "stridande" förband) finnas tillgängliga över tiden. Bättre möjligheter skulle också ges till försvarsgrenssammansatta ("joint") övningar. Detta är nödvändigt för att skapa samövade förband för gemensamma internationella insatser, men också för att kunna utveckla högre effekt i det nordeuropeiska området, om så skulle krävas.

Ett antal funktioner i de nordiska länderna riskerar i dag att underskrida den lägsta kritiska nivå som krävs för att de skall fungera och vara lönsamma. Genom samverkan kan denna risk minskas eller undanröjas.

En ökande grad av nordisk förbandsproduktionsmässig samverkan och integration ter sig ofrånkomlig för att kunna upprätthålla fungerande försvarsorganisationer. Det är därmed också en förutsättning för vidmakthållna och ökad förmåga att agera internationellt. Om det säkerhetspolitiska läget i Nordeuropa skulle bli mindre gynnsamt framstår dessutom regional nordisk samverkan inom EU- och NATO-ram som allt viktigare.

Samverkan inom försvarsforskningsområdet

Inom försvarsforskningsområdet – såväl den teknisk-naturvetenskapliga som den säkerhetspolitiska – finns fördelar att vinna genom nordisk samverkan. Den norska och svenska försvarsforskningen har, trots delvis olika roller, likheter. Danmark och Finland saknar dock försvarsforskningsorganisationer jämförbara med de norska och svenska.

I varje fall den svenska försvarsforskningen står inför förändringar, beslutade eller under diskussion, bland annat innefattande minskad försvarsfinansierad volym. Förändringarna torde ur försvarssynpunkt få negativa konsekvenser i fråga om kompetens och fokus – och dessutom påverka den svenska rollen i internationellt samarbete rörande försvars- och säkerhetsforskning.

Samverkan rörande teknisk-naturvetenskaplig forskning

En samordning borde ge skalfördelar och bidra till säkerställd kompetens. Gemensamt utnyttjande av laboratorier och andra anläggningar skulle innebära ekonomiska vinster och skapa bättre möjligheter till förnyelse av laboratorieutrustning etc. Inledningsvis kan samverkan inriktas på ett begränsat, efter hand växande, antal projekt. På sikt skulle etablering av en gemensam nordisk organisation kunna prövas, till vilken ägarländerna – förutom Norge och Sverige eventuellt även Finland och Danmark – tillför finansiella resurser i relation till deras intressen och resultatbehov.

En gemensamt organiserad verksamhet skulle dessutom ge nordisk försvarsforskning en starkare roll internationellt. De nordiska länderna skulle den vägen få ett ökat inflytande i olika internationella fora för forsknings-samverkan inom försvars- och säkerhetsområdet.

En väsentlig aspekt att uppmärksamma gäller den tekniska kunskapsbas – där också försvarsforskningen spelar roll – som behövs för att modifiera och vidareutveckla kvalificerade materielsystem så att de behåller taktisk användbarhet. För svenskt vidkommande handlar det bl.a. om JAS.

Samverkan rörande säkerhetspolitisk analys

Även inom säkerhetspolitisk och strategisk forskning och analys bör samverkan kunna ske. Den kan inledningsvis utvecklas på projektbasis och

efter hand ges fastare form. De säkerhetspolitiska och strategiska studierna täcker sakmässigt frågor som till övervägande del är gemensamma för länderna. Samverkan, på sikt eventuellt i ett gemensamt format, möjliggör större kompetens, ökade internationella kontakter och minskar risken för tunnelseende i studierna.

Samverkan rörande operativa frågor

En nordisk samverkansstab

Redan i dag finns några samverkansorgan etablerade. På materielområdet finns NORDAC och för vissa planeringsuppgifter i samband med internationella insatser finns NORDCAPS. Inför etableringen av NBG ansvarar ett separat stabsorgan för vissa uppgifter. Ett sätt att stärka det nordiska försvarspolitiska samarbetet är att sammanföra dessa tre i en permanent samverkansstab.

En permanent stab ger identitet, stabilitet och effektivitet åt samverkan. Den kan också tilläggas ytterligare uppgifter efter hand som sådana kan tillkomma. En nordisk samverkansstab kommer inte att stå i konflikt med eller konkurrera med befintliga nationella staber. Den skall endast hantera sådana frågor som länderna valt eller väljer att göra gemensamma. Dessa kan dock förmodas öka i omfattning och därmed behovet av ett mer samlat grepp och en bättre överblick.

Ett rationellt sätt att överföra erfarenheter från NBG 2008 till den nya stridsgrupp som skall stå i beredskap 2011 kan vara att låta NBG stab i lämplig form bestå som ett planeringsorgan. Praktiska och politiska skäl kan tala för att detta knyts till den nordiska samverkansstaben.

Gemensam övervakning

Övervakning av luft- och sjöområdena kring de nordiska länderna är, militärt sett, nödvändig för lägesförståelse, förvarningsförmåga och incidentberedskap. Det finns skäl att i ökande grad gemensamt utnyttja befintliga sensorer, fasta såväl som rörliga. Det är dock inte självklart att utbyte och utvärdering av lägesinformation bör ske helt gemensamt – underrättelse- eller andra skäl kan tala för att det sker med viss filtrering. Eventuellt är på sikt en relativt långtgående samverkan politiskt möjlig, även om de fysiska resurserna kvarstår som nationellt ägda.

Samutnyttjande av resurser

Samfällt utnyttjande av resurser från flera länder kan ha som syfte att nå tillräcklig kapacitet och/eller funktionalitet. Det kan ske genom att befintliga nationella resurser temporärt samutnyttjas för viss uppgift eller genom att resurserna permanent sammanförs i en gemensam enhet, eventuellt också ägd gemensamt. Det är också tänkbart att ett land – eller några – anskaffar och äger resurserna, varvid också övriga länder kan utnyttja dem genom lån eller förhyrning för viss uppgift.

Samutnyttjande i olika former är alltså ett sätt att nå mer effektivt resursutnyttjande och/eller förmågor som inte vore möjliga för ett enskilt land. Om kommande nordiska försvarsbudgetar inte gör det möjligt att utveckla befintliga förmågor – eller ens behålla nuvarande förmågeslag – accentueras frågan.

För sådana uppgifter som aktualiseras i dagens säkerhetspolitiska läge skulle samutnyttjande av resurser exempelvis kunna komma i fråga inom förmågeområden som strategiska/operativa transporter, övervakning (samutnyttjande av sensorplattformar), röjning av minor m.m., CBRN-skydd, räddningsinsatser och sjuktransporter, miljöskydd samt som ersättning för förmågor som saknas eller avvecklats i ett land.

Integrerad ledning eller ledning i samverkan

Att upprätta en samlad integrerad operativ ledningsstruktur är inte aktuellt – de nordiska ländernas olikheter i fråga om allianstillhörighet utesluter den möjligheten. Hur långt man i stället kan gå i fråga om en partiellt integrerad ledning – för de förmågeområden som nämnts ovan – eller en lednings-samverkan i nätverksform är i sista hand en politisk bedömning som måste göras i varje nordiskt land. För samutnyttjade resurser underställda en nationell ledning för viss uppgift under begränsad tid torde i princip inga problem behöva uppstå.

En partiellt integrerad ledning, dvs. ett gemensamt operativt kommando för samutnyttjade resurser inom de nämnda förmågeområdena, skulle kunna ingå som en del i den nordiska samverkansstaben. På den lägre ambitionsnivån, ledning i samverkan, kan denna stab i sin samordningsroll utgöra en av noderna i nätverket. Beroende på den aktuella uppgiftens karaktär kan ett av de nationella ledningsorganen ges ansvaret att vara ledande.

Hanteringen av incidenter berör folkrättsligt den nationella suveräniteten. Gemensam incidenthantering – beredskap och ledning – kan därför komma att förutsätta ett avtalsförhållande som ligger en partiell allians nära. Också vid krigsfara eller krig uppstår problem som sammanhänger med suveränitetsfrågan. En integrerad ledning under sådana förhållanden förutsätter en alliansrelation.

Internationella insatser leds oftast av en multinationell stab, med understöd från operativa staber i trupplevererande länder. Då nordiska länder medverkar skulle detta understöd kunna ges gemensamt, samordnat genom den nordiska samverkansstaben.

Säkerhetspolitiska aspekter på samverkan

Säkerhetspolitikens globalisering

De många lokala och regionala konflikterna under senare år har internationaliserats och fått global karaktär. Militära och civila medel har kommit att utnyttjas till stöd för diplomatiska åtgärder för att förhindra konflikter, terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Även för de nordiska länderna har därmed säkerhetspolitiken blivit global och militär förmåga ett diplomatiskt instrument.

Förändringar som berör Norden

Även om fokus det senaste dryga decenniet legat på internationella insatser torde de strategiska förhållandena i Nordeuropa framöver uppmärksammas mer. Den politiskt ogynnsamma utvecklingen i Ryssland och den begynnande exploateringen av petroleumtillgångarna i Barents hav, men också Östersjöns ökande betydelse som transportled, motiverar detta. Exploateringen i Barentsområdet – en fråga om flera decennier – innebär en strategiskt betydelsefull förändring i Nordeuropa.

Påverkas nordisk säkerhets- och försvarspolitik?

Tyngdpunktsförskjutningar i det internationella systemet kan påverka förutsättningarna för de nordiska ländernas samverkan. En ytterligare förskjutning av amerikansk strategisk uppmärksamhet mot Stilla havsområdet och delar av Asien skulle medföra minskat intresse för Nordeuropa och de nordliga havsområdena. Detta intresse har utgjort ett strategiskt stöd för de nordiska länderna.

Den ryska återhämtningen, politiskt, ekonomiskt och militärt, kan förändra det strategiska mönstret i Nordeuropa på ett för de nordiska länderna ogynnsamt sätt. Också utvecklingen av andra aktörer – de multilaterala

organisationerna (FN, NATO och EU) och Europas dominerande stater – kan ha konsekvenser för de nordiska länderna och den miljö i vilken de har att samverka.

Exploateringen i Barents hav kommer att innebära nya säkerhetspolitiska krav för främst Norge, men genom intressegemenskap och geografisk närhet också övriga nordiska länder. Den andra fokuspunkten i det nordeuropeiska området är Östersjöområdet. Behovet av system för övervakning och lägeskontroll i dessa områden liksom av förbandsenheter för patrullering till sjöss och i luften torde komma att öka. En nordisk försvarspolitisk samverkan utgör ett medel för att bättre möta kraven, såväl resursmässigt som för att hävda långsiktig säkerhet och stabilitet.

Samverkan, organisationerna och de internationella insatserna

Produktionssamverkan behöver från säkerhetspolitisk synpunkt inte direkt påverka de nordiska ländernas relationer till berörda EU- och NATO-organ eller annat multilateralt samarbete. Produktionssamverkan har dock indirekta säkerhetspolitiska effekter. Dels är den en markering av gemensamma nordiska intressen och intentioner, dels utgör den – genom gemensam utbildning, logistik etc. – en grund för operativ samverkan.

En nordisk operativ samverkan relaterar däremot mer direkt till frågan om alliansmedlemskap respektive alliansfrihet. Frågan är huruvida olikheterna i fråga om de nordiska ländernas NATO- och EU-medlemskap är gräns-sättande. Medverkan i internationella insatser anses från operativ synpunkt inte erbjuda politiska svårigheter – oavsett om de sker inom EU- eller NATO-ram. Sådan medverkan betraktas sålunda av de alliansfria som oproblematiske – för såvitt inte insatsen sker med hänvisning till NATO-stadgans artikel 5.

En mer långtgående operativ samverkan som berör skyddet av nordiskt territorium och nordiska intressen i närområdet kan dock ha implikationer för de alliansfrias förhållande till NATO, bland annat därför att en viss integration på systemnivå torde förutsättas. Frågan är hur långt man inom NATO är beredd att gå om man vill upprätthålla en skillnad mellan medlemmar och icke-medlemmar. Det är möjligt att denna svårighet kan kringgås genom avtal som dock ligger partiell allians nära.

Både när det gäller medverkan i internationella insatser och skyddet av nordiskt territorium och nordiska intressen i närområdet kan de alliansfria i enskilda fall framöver komma att ställas inför problemet att skjuta artikel 5-restriktionen i bakgrunden – därför att andra säkerhetspolitiska mål framstår som viktigare.

Påverkas andra aktörers säkerhetsintressen?

Samverkan ger de nordiska länderna en tydligare säkerhetspolitisk identitet. Den påverkar utvecklingen i de nordiska ländernas omgivning och kan förebygga oönskade utvecklingsförlopp. Samverkan ger också större förmåga i fråga om internationella insatser, men dessa påverkar bara indirekt – om ens alls – berörda aktörers intressen och dispositioner i det nordeuropeiska området.

De senaste åren har sett en mer offensiv och självtricklig rysk utrikes- och säkerhetspolitik formas. Ett traditionellt mål har varit att nå inflytande genom att söka splittra väst. Även om förutsättningar förändrats och nya hänsynstaganden tillkommit synes detta mål kvarstå. Även om de uttryck ryska åtgärder tagit sig – mot bland annat de baltiska länderna och Polen – skulle mildras framöver kvarstår de ryska geostrategiska intressena i Östersjöområdet.

Däremot har Barents havsområdet inte varit platsen för friktioner av liknande slag. Motsättningar finns, bland annat i fråga om gränsdragningen mellan norsk och rysk ekonomisk zon. Det finns dock potential för framtida motsättningar och konflikter i området. Det ryska militära komplexet på Kolahalvön består. Den begynnande exploateringen av petroleumtillgångar i området ökar väsentligt dess ekonomiska och politiska betydelse.

Gemensamma rysk-västliga handelsintressen är i dag ett tydligt och möjligen ökande inslag i bilden. Det utesluter dock inte ryska ambitioner att påverka agendor i väst, vid behov också genom påtryckningar där militära dispositioner kan spela roll. Det kan inte förbises att små länder – som de nordiska och baltiska – kan komma i kläm. En nordisk försvars- och säkerhetspolitik i samverkan kan vara ett medel (bland andra) att förhindra eller balansera ut oönskad rysk påverkan, med politiska, ekonomiska eller militära medel, på det strategiska mönstret i regionen. Norden blir genom samverkan i ett bättre läge att fungera som *security provider*.

Mer pessimistiska scenarier kan innefatta lägen där Ukrainas eller andra före detta sovjetiska randstaters relativa stabilitet kunde komma att undergrävas av inre eller yttre konflikter. Risk kunde finnas för situationer med en egendynamik som går ur kontroll, med konsekvenser också för de nordiska och baltiska länderna.

Säkerhetspolitiska faktorer ger motiv för fortsatt utvidgning av samverkan mellan de nordiska länderna inom den europeiska och transatlantiska ramen. Ökande samverkan ger de förutsättningar som krävs om de nordiska länderna framöver vill hålla sig med försvarsmakter som är säkerhetspolitiskt relevanta för det breda uppgiftsspektrum man kan se.

3. Samverkan rörande materielanskaffning, underhåll och logistik

Materielområdet – i jämförelse med de övriga områden som tas upp i studien – har i högre grad internationaliserats. Rollfördelningen mellan upphandlande myndigheter och försvarsindustrin har därmed också förändrats. Olika internationella samverkansstrukturer har växt fram mellan anskaffande myndigheter samtidigt som industrin genomgått en betydande konsolidering, både nationellt och internationellt. Utvecklingen har framför allt drivits av de stora tekniktunga materielanskaffningsprojekten – särskilt inom flyg-, rymd- och elektronikområdena. Dessa olika förändringsprocesser kommer sannolikt att fortsätta och ge delvis nya förutsättningar för ett långsiktigt nordiskt samarbete på materielområdet.

3.1 NORDAC (Nordic Armaments Co-operation)

Mellan de nordiska länderna bedrivs sedan mitten av 1990-talet ett avtalsbundet samarbete rörande materielanskaffning under benämningen NORDAC. Enligt avtalet syftar samarbetet till att nå finansiella, tekniska och/eller industriella fördelar för *alla* länderna. Detta skall nås genom ömsesidigt utbyte av information om planerad nationell anskaffning med syftet att tillvarata samverkansmöjligheter rörande utveckling, anskaffning, underhåll etc. NORDAC står också öppet för icke-nordiska länder. Ytterst

styrts NORDAC av en ledningsgrupp på departementsnivå. Verksamheten bedrivs uppdelad på områdena *Land, Sea, Air* samt *Joint*. Inom varje område sker samarbete på olika nivåer genom *Investigation groups, Co-operation groups* och *Project groups* samt – f.n. inom *Land* och *Joint* – s.k. *User clubs*.

Genom åren har ett antal materielsystem omfattats av samarbetet i NORDAC. Urvalet av projekt för gemensam anskaffning sker stegvis genom de samverkansgrupper som nämnts. Huvuddelen av ländernas materielanskaffning – särskilt vad avser stora system – har dock legat utanför samarbetet. Några större projekt som har prövats är dock samarbetet rörande nästa ubåtsgeneration liksom anskaffning av medeltunga helikoptrar. Det gemensamma ubåtsprojektet avvecklades emellertid under studiefasen och är i dag ett nationellt svenskt studieprojekt. Helikopterprojektet förändrades i och med att Danmark lämnade samarbetet – Sverige, Finland och Norge fullföljde dock anskaffningen. Ett aktuellt större projekt i samverkan som kan nämnas är granatkastarsystemet AMOS.

I det följande beskrivs gruppernas uppgifter samt de projekt som är aktuella i dag. Informationen har hämtats från NORDAC:s hemsida.²

Investigation group: Is established when a need to investigate and concretise the possibilities of co-operation within a defined area is identified. The group will harmonise staff targets and propose pre-projected agreements.

Co-operation group: Exchange information or co-operate within the field of study and research, co-operate on the procurement of materiel that is not covered by any existing Investigation group or Project group. The group is established when a need to co-operate in more specific fields is identified.

Project group: Prepare and propose common armament procurements, co-operate concerning the operation and maintenance of existing materiel systems and co-operate concerning research and development.

² www.nordac.org.

User club/User group: Co-operation related to commonly purchased equipment; i.e. supply of spare parts, maintenance, modification services, training.

	LAND	SEA	AIR	JOINT
INVESTIG. GROUPS	engineer equipment incl. de-mining equipping containers field rations harmonization of soft skin vehicles medical equipment	naval aa-guns naval mine clearance II silent water jet propulsion	air base equipment	nordic link-16 nordic private public partnership high power microwave
CO-OPER. GROUPS	all terrain carrier 206 artillery hunting locating radar (ARTHUR) leopard 2 main battle tank nordic land capabilities	naval air defence system nordic navy materiel commands underwater combat system	nordic air force materiel commands	demilitarisation of ammunition CBRN capabilities environment and hazar- dous materials rbs 15 rbs 17 hellfire
PROJECT GROUPS	advanced mortar system forward observer system hearing protection com- munication equipment	torpedo/mine/sensor naval vessel engines - MTU	nordic standard helicopter	multinational geospatial co-prod. program
USER CLUBS	user club combat vehicle 90 user club xa pasi			user group explosive ordnance disposal - info system

3.2 Bakgrund: Utländska trender och erfarenheter

Det är motiverat att inför den fortsatta diskussionen peka på några internationella förhållanden. Det gäller dels utvecklingstrenderna inom den europeiska och internationella försvarsindustrin, dels de förändrade relationerna mellan industrin och de materiel- respektive underhållsansvariga myndigheterna. Också utvecklingen i de nordiska länderna skall ses mot bakgrund av – och som integrerad i – dessa internationella förändringar.

Industrins konsolidering

Strukturella förändringar har pågått under lång tid inom internationell försvarsindustri. Under det kalla kriget skedde dessa dock väsentligen på nationell basis. Man brukade säga att – inom tunga systemområden och i de, med USA som undantag, mer betydande försvarsmaterieltillverkande länderna – utvecklingen gick i riktning mot företag med rollen som *national champions*.

Det kalla krigets slut innebar under 1990-talet en nedgång i materielanslagen i de flesta länder – dock följd av en uppgång under 2000-talet. Det ledde till en fortsatt och snabbare konsolidering inom industrin med ett antal större företagsfusioner. Ett nytt inslag i processen var att ett antal fusioner (företagsköp) gjordes över Atlanten, varigenom ett antal stora transatlantiska företag bildades med såväl USA som Europa som hemmamarknad. Att också ha USA som hemmamarknad var dessutom för de europeiska företagen en förutsättning för kontrakt med det amerikanska försvarsdepartementet.

Konsolideringsprocessen har gett försvarsindustrin en kompetensmässigt starkare ställning. Man har kunnat erbjuda utökade tjänster gentemot

materielupphandlande myndigheter, men också tjänster inom områden som underhåll och logistik samt utbildning.

Förändrade roller

De skisserade förändringarna har skett kontinuerligt och har paralleller inom civila industriella sektorer. De har påverkat och delvis förändrat roller och uppgifter för berörda försvarsmyndigheter i olika länder, såväl materielupphandlande som forsknings-, underhålls- och utbildningsansvariga. Ett tydligt exempel är Storbritannien där man nu sammanför sina anskaffnings- och underhållsorganisationer. En samlad organisation förväntas mer rationellt kunna svara för anskaffning, uppgradering och underhåll av system samt utgöra en stark part gentemot industrin. Den förutvarande försvarsforskningsorganisationen har man sedan några år delat i en myndighets- och en (privatiserad) kommersiell del.

Life cycle costs har varit ett använt kriterium vid val av system sedan lång tid. Med det organisatoriska samband mellan anskaffning och logistik som nu växer fram förmodas de samlade systemkostnaderna bättre kunna bedömas och kontrolleras och uppgraderings- och underhållskostnader bättre avvägas.

Nya finansieringsformer

Till detta kommer ett ökat utnyttjande av nya finansieringsformer. Sådana har sedan flera år använts inom andra samhällssektorer – under rubriker som Private-Public Partnership och Private Financial Initiative. De har det gemensamt att levererande industrier (och finansinstitutioner) deltar i finansieringen av systemkostnader. Ur försvarsbudgetsynpunkt skapar sådana arrangemang möjligheter att fördela kostnader över tiden så att temporära budgetbelastningar och stor kapitalbindning i tunga system undviks. Därmed kan man låta materielanskaffningen styras mer av operativa behov än av tillgängligt budgetutrymme vid anskaffningstillfället.

Att lägga ut verksamhet och finansieringsansvar på industrin ter sig rationellt om industrin har bättre skalekonomi i vissa verksamheter och budgetutrymme därigenom frigörs för (bättre) alternativ användning. Det skall dock givetvis inte uteslutas att andra motiv än ekonomiska – omsorg om den egna nationella industribasen – ofta nog kan ha spelat roll.

Den internationella industriella konsolideringen har dock också säkerhetspolitiska konsekvenser. Många länder bevakar noggrant hur den försvarsindustriella kompetensen som nationell resurs utvecklas. Exempelvis Frankrike är ett land som är öppet för internationell, främst europeisk, samverkan men som samtidigt alltid agerar för säkerställd nationell kompetens och statligt inflytande i industrin. Storbritannien har traditionellt ansetts föra en icke-protektionistisk försvarsindustripolitik men har de senaste åren antagit en försvarsindustriplan med syftet att förhindra sådana strukturförändringar som menligt inverkar på den nationella industriförmågan. I Tyskland finns begränsningsregler för utländskt ägande i inhemska försvarsindustrieföretag. USA är i kraft av sin storlek ett särfall. Här är vakthållningen om den industriella förmågan – och möjligheter till upphandling under inhemsk konkurrens – en etablerad del av den nationella säkerhetspolitiken.

Samarbete på köparsidan

Också mellan köparna har samarbetsformer utvecklats. De är ett uttryck för behovet att skapa tillräckligt bred finansieringsbas för de stora projekten men utgör också motvikter mot industrins förstärkta position. Även andra aspekter har spelat in såsom att tillgodose behovet av interoperabilitet och att påverka industrins strukturella utveckling i den utsträckning nationella intressen sammanfaller. Exempel på samverkansorgan utgör *European Defence Agency* (EDA) inom EU samt OCCAR (ett organ där Frankrike och ytterligare några länder samverkar). Nämnas kan också *Research and Technology Organisation* (RTO) inom NATO samt det s.k. *Letter of Intent/Framework Agreement* (LoI/FA, ett samverkansarrangemang, som

avser försvarsforskning och försvarsindustri, mellan de sex mer framträdande europeiska länderna inom området, däribland Sverige). Genom EU:s sjunde ramprogram kommer relativt betydande medel att frigöras för forskning och utveckling inom säkerhetsområdet, något som förutsätts ske i samverkan mellan olika europeiska aktörer.

De stora samverkansprojekten

Vid sidan om dessa mer generella samarbetsformer bör de stora internationella samverkansprojekten rörande specifika materielsystem, framför allt inom aerospace-området, nämnas. De karaktäriseras av att projektspecifika samverkansformer och samverkansorgan etableras på köpar- respektive leverantörssidan i syfte att säkerställa tillräcklig finansiering, serielängd och industriell kompetens och kapacitet. Utveckling och tillverkning delas typiskt mellan deltagande länder i relation till deras beställningsvolym och de finansiella resurser länderna tillför. Dessa samverkansprojekt har ofta präglats av politiska kompromisser som inte alltid resulterat i mest effektiva upplägg av utveckling och produktion. Motsättningar har också ibland förekommit i fråga om den nödvändiga tekniköverföringen mellan länderna inom projekten.³

³ Ett aktuellt exempel gäller det amerikanska JSF-projektet (flygplanssystemet F-35 Lightning II). De europeiska partnerländerna i projektet, särskilt Storbritannien, har framfört invändningar mot den amerikanska obenägenheten – eller långsamheten – att tillgodose deras krav på tekniköverföring. Britterna har framhållit det som ett nationellt krav att de självständigt skall kunna operera och uppdatera systemet under dess livstid. JSF-projektet har för övrigt också präglats av kostnadsfördyringar och förseningar – något som typiskt drabbar de stora projekten. Över huvud taget vakar amerikanerna över sin ställning som militärtekniskt överlägsen nation, även i sådana fall där det leder till vissa politiska problem visavi ”allierade och vänner”. USA är dock nu på väg att introducera förmånliga villkor för krigsmaterielexport till Storbritannien och Australien.

3.3 Norden: Problem man står inför. Möjliga samverkansåtgärder

Vad betyder de utvecklingstrender som skissartat återgetts ovan för utvecklingen av nordiskt samarbete inom områdena materielanskaffning, underhåll och logistik? Vi ser internationellt en successiv förändring i sättet att göra affärer. Den internationella utvecklingen återspeglas också i den nordiska i fråga om industrins konsolidering och internationalisering samt förändrad arbetsfördelning mellan myndigheter och industri. Hur ser den problembild man står inför ut och vilka åtgärder är rimliga att vidta?

Problembilden

I de nordiska länderna – särskilt Sverige, Norge och Danmark, i mindre omfattning Finland – har under flera år betydande organisationsnedskärningar och andra rationaliseringar genomförts inom respektive försvarsmakter. Ökande verksamhets- och materielkostnader och aktuella försvarsbudgetar har framtvingat allt hårdare prioriteringar. Fortsatta minskningar av organisationerna ter sig inte längre rimliga, varken från operativa eller ekonomisk-rationella (produktionsmässiga) utgångspunkter.

Vi har ett läge där kostnaderna ökar för utveckling, anskaffning och underhåll, försvarsbudgetarna framöver är i stort sett konstanta samtidigt som behoven av kompetenta insatsförband (främst inom ramen för EUBG och NRF) växer. Kraven på framtida operativ förmåga – i fråga om bredd och djup – och nödvändig tillförsel av ny, kvalificerad materiel som svarar mot framtida uppgifter måste dock kunna förenas med nuvarande och framtida budgetutrymme. Lösningen ligger i en utökad nordisk försvarssamverkan. Denna behöver inte nödvändigtvis vara symmetrisk, dvs. omfatta alla länder på samma sätt – graden av samverkan kan variera mellan länderna.

Innovativt management i samverkan

Betydande budgetmedel tillförs områdena materielanskaffning, underhåll och logistik. Här kan ett innovativt, effektivt management i nordisk samverkan – där skalfördelar på myndighets- och industrisida tillvaratas – ge stora besparingar. Att hålla nere kostnaderna – för utveckling, anskaffning och underhåll under systems livslängd – är ett vitalt intresse för såväl myndigheterna som industrin i de nordiska länderna.

Detta ger också andra potentiella vinster. Det skapar större exportmöjligheter – av varor och tjänster – inom försvarsmaterielområdet och ger ett bidrag till den allmänna teknologiska nivån i de nordiska länderna. Det finns således korresponderande industripolitiska mål att beakta i sammanhanget.

Med hänsyn till det nu sagda, och mot bakgrund av de internationella tendenser som skisserats ovan kan utvecklingen förväntas ske – och aktivt styras – längs följande parallella spår:

- Ett nationellt spår, där rationaliseringsmöjligheter på nationell basis berörande anskaffnings-, underhålls- och logistikorganisationer samt industri tillvaratas.
- Ett nordiskt spår, där motsvarande möjligheter tillvaratas på nordisk basis.
- Därutöver ett västligt spår för sådan organisationsbestämmande materiel som upphandlas utanför Norden. Det handlar här om sådana åtaganden som större icke-nordiska leverantörer – till exempel av flygplanssystem – har gjort, vilket påverkar möjligheterna till nordisk rationalisering.

Det kan finnas skäl att pröva den brittiska modellen med en sammanslagen myndighet inom det samlade området anskaffning, underhåll och logistik. Även om det är rimligt att tro att detta närmast kan komma i fråga ländervis

– snarare än ”cross-nordic” – bör det vara möjligt att eftersträva och skapa sådana samverkansarrangemang mellan de nordiska ländernas myndigheter som på sikt leder till en effektivisering genom fortsatt specialisering och arbetsfördelning i den utsträckning det kan vara lämpligt.

Mer konkret

Sådana organisatoriska och administrativa åtgärder bör övervägas som kapacitets- och tidsmässigt innebär – skapar förutsättningar för – en förstärkt samordning och rationalisering mellan länderna. Åtgärderna kommer att beröra såväl myndigheterna – planerings-, anskaffnings- och underhållsverksamheter – som industrin. Det är rimligt förmoda att de genomförs i flera steg över en längre tid.

Det synes naturligt att bygga vidare på NORDAC i riktning mot ett permanent samordnings- och samverkansorgan – med successivt förstärkt ställning – som tillsammans med de nationella myndigheterna handhar genomförande- och uppföljningsfrågor. Allt fler uppgifter inom hela materielcykeln kan efter hand som erfarenhet vinnas göras gemensamma och läggas in i ett utbyggt NORDAC. Organisationen skulle därmed, med vissa begränsningar, ges en samnordisk myndighetsliknande funktion. Den bör dock i huvudsak ha rollen som förslagsställare och exekutör, medan de väsentliga besluten kvarstår i nationell hand.

Även om en sådan gemensam myndighetsfunktion skulle inrättas på sikt är således en fortgående nationell rationalisering fortsatt motiverad. I en sådan kan anskaffnings- och underhållsverksamheter föras närmare varandra – eller, så som skett i Storbritannien, sammanföras i nationella myndigheter.

De nämnda rationaliseringsprocesserna – i nationell och samnordisk dimension – ger utrymme för en effektivare hantering av myndighetsuppgifterna, innefattande också en mer samlad och tydligare relation till

industrin. I detta ligger även att pröva och koordinera alternativa verksamhets- och finansieringsformer – såsom privat-offentlig samverkan, privat finansierade initiativ, leasing av system samt outsourcing till industrin av underhållsverksamheter. Detta sker i begränsad utsträckning på nationell basis redan i dag – exempelvis förhandlar ett konsortium under Patria för närvarande med det finländska försvarsministeriet om vissa underhållstjänster – men större effektivitetsvinster förutsätter att man går vidare på samnordisk basis.

Om en högre grad av *equipment commonality* – gemensam materiel- och utrustningsstandard – kan nås mellan de nordiska försvarsmakterna skapas också förutsättningar för väsentligt större effektivitetsvinster genom den koncentration och förenkling detta möjliggör. Det förutsätter en tidig koordinering av materiel- och underhållsplaner. I sin tur förutsätter detta att frågorna kommer in i ländernas inriktnings- och planeringsprocesser. Lämpliga instrument för urval av gemensamma projekt och sammanvägning av prestandakrav måste därvid tas fram.

Flygplansfrågan som integrationsinstrument

Det finns ur samverkansperspektivet anledning att särskilt kommentera Norges och Danmarks kommande omsättning av sina stridsflygplansinnehav, från ca 2015 och framåt. Alternativen är amerikanska Joint Strike Fighter (F-35), sameuropeiska Eurofighter samt JAS 39 Gripen i vidareutvecklad version. Det norska beslutet om vilket alternativ man väljer väntas under 2008-09. Gissningsvis är F-35 och JAS 39 huvudkandidater – eventuellt kan också det norska ställningstagandet vara vägledande för Danmark. Sett ur norsk synpunkt handlar det om ett tungt vägval med olika – och långtgående – säkerhetspolitiska och industripolitiska konsekvenser.

Ett val av F-35 utgör en investering i den bilaterala relationen till USA och i det norska NATO-medlemskapet. I Norge är man starkt medveten om det stöd NATO-medlemskapet och USA-relationen utgjort för norsk säkerhetspolitik – ett stöd man sökt vidmakthålla också efter det kalla krigets slut, inte minst med hänsyn till kommande exploatering av petroleumtillgångarna i Barents havsområdet. Ett val av "JAS 39 N" kan uppfattas på så sätt att man bedömt de industripolitiska fördelar som följer med detta alternativ överväga. Dessa skulle i så fall bestå i större kunskapsöverföring till och större medverkan från norsk industri än vad JSF-alternativet skulle innebära. JAS 39 N-alternativet skulle kunna ge Norge ett långsiktigt insteg i JAS-projektet och i berörd svensk industri. Alternativet ställer också krav på framtida kompetens inom industrin och försvarsforskningen i Sverige och Norge för uppgradering och vidareutveckling av JAS-systemet.

Det kan också noteras att man i Sverige nu är beredd att bygga om ett antal av den tidigare JAS 39 A/B-versionen till den modernare (och NATO-kompatibla) C/D-versionen. Därmed säkras god beläggning i verkstäderna (i väntan på eventuella norska och danska order). Ett norskt val av JAS 39 N ger också flygindustrin utvecklingsarbete åren efter 2008 till dess produktionen av N-versionen kommer igång. I Sverige finns även planer på en E/F-version att introduceras på svenska förband efter 2020. Sannolikt skulle en sådan version byggas på – kanske vara i stort den samma som – N-versionen.

Den danska positionen förefaller mindre klar. Danmark tycks ha agerat mindre aktivt än Norge i rollen som potentiell köpare, möjligen därför att man har en mindre industribas än Norge och kanske därmed lägre industripolitiska ambitioner. Kanske uppfattar man också – av geostrategiska skäl – valsituationen som mindre prekär. Skulle dock även Danmark välja JAS 39 ger den större serielängden lägre styckkostnader.

En "samnordisk" lösning av flygplansfrågan utgör alltså ett kraftfullt integrationsinstrument. Försvarsindustriellt skulle länderna föras närmare varandra och långsiktigt skulle en kvalificerad försvarsindustri i regionen säkras. I tillägg till frågans säkerhetspolitiska aspekter som nämnts ovan har naturligtvis försvarsindustriell närhet i sig en säkerhetspolitisk konsekvens.

Avslutningsvis

Utmaningen är att på sikt skapa successivt allt bättre samverkande eller integrerade organ för materielanskaffning, underhåll och logistik. Detta kommer dock sannolikt att behöva vägas mot önskemål om viss nationell autonomi.

Även om den operativa verksamheten i fråga om internationella insatser i ökande grad bedrivs gemensamt torde önskemål kvarstå om bibehållen nationell operativ och säkerhetspolitisk handlingsfrihet i "närområdet" – det är där de grundläggande säkerhetspolitiska intressena i sista hand finns. En sådan handlingsfrihet kan sätta vissa gränser för hur långt integrationen i "produktionsbasen" kan gå. (Hur verklig handlingsfriheten är i dag får kanske sägas vara en öppen fråga – också i beaktande av allians- och unionsmedlemskap).

Givetvis är effektivisering av materielanskaffnings-, underhålls- och logistikområdena på nationell basis även fortsättningsvis motiverad. Ett samlat integrerat nordiskt grepp på frågorna torde dock på sikt ge väsentligt större vinster än separata länderlösningar. Potentialen att den vägen frigöra medel för operativ verksamhet finns där – och dessutom hålla kompetens och materiell kvalitet uppe.

4. Samverkan inom utbildningsområdet

Det fanns tidigare goda motiv för utbildning på nationell basis inom de nordiska ländernas försvarsmakter. De stora organisationer man då hade gav rimlig utbildningsvolym. Försvar av det egna territoriet byggde på och förutsatte specifik nationell kunskap. Säkerhetspolitiska skäl talade också för i huvudsak nationella utbildningssystem under det kalla kriget – dock att norskt och danskt NATO-medlemskap innebar viss utbildnings-samverkan med allierade.

Dagens realiteter ställer nya krav. Genom organisationsminskningarna arbetar man nu med små utbildningsvolym. Detta försvårar ekonomisk effektivitet i utbildningsverksamheten. Det har också negativa konsekvenser för den kompetensbas som är möjlig att hålla.

I den operativa verksamheten är samverkan i internationella insatser central. De nordiska länderna samverkar ofta i internationella insatser, redan från kompaninivå och uppåt. Detta bygger på gemensam syn och gemensamma metoder som bäst utvecklas genom gemensamma övningar.

Det ter sig därför motiverat att eftersträva en nordisk integration inom utbildningsområdet, såväl i fråga om officers- som förbandsutbildning. Därmed kan också de problem som de minskade grundorganisationerna medfört minskas eller undanröjas.

4.1 Samverkan rörande officersutbildningen

Motiven

Flera skäl och motiv kan anföras för en samverkan och partiell sammanföring av officersutbildningen. De sammanhänger med såväl volymfrågan som det faktum att de nordiska länderna operativt samverkar i internationella insatser. Redan på löjtnants- och kaptensnivå måste officerarna ha viss kännedom om främst de nordiska ländernas men också andra länders försvarsmakter. På majors-, överstelöjtnants- och överstenivå måste officerarna obehindrat kunna arbeta med nordiska kolleger liksom med kolleger från andra länder.

MHS och FHS

Den grundläggande officersutbildningen måste således ge viss kunskap om hur försvarsmakter i andra länder fungerar. Utöver den kunskap om nationella system, regler och metoder som förmedlas skulle exempelvis en fjärdedel av utbildningstiden kunna ägnas åt gemensam utbildning på nordisk basis, framför allt i fråga om procedurer och tänkesätt.

På försvarshögskolenivå kan huvuddelen av utbildningen vara samnordisk. Den grundläggande stabsutbildningen – stabsprogrammet (motsvarande), med inriktning på taktik och stabsarbete – kan till övervägande del genomföras gemensamt. Chefsprogrammet (motsvarande), med inriktning på operationer och komplex problemlösning, bör vara samnordiskt.

Skalfördelar och kompetensfördelar

Inget land i Norden förmår längre upprätthålla hög kompetens inom relevanta ämnesområden eftersom volymerna är för små. Små volymer ger också dyra lösningar – lärare, lokaler, och stabsträningsanläggningar under-

utnyttjas. Samverkan ger dessutom korsbefruktning – man tillgodogör sig andras erfarenheter och synsätt. Det samma gäller personkontakter – personkännedom förenklar praktisk problemlösning. Trenden mot allt mer gemensam materiel understryker fördelarna med gemensam utbildning – inte bara på högre utan också lägre nivåer.

Den skalekonomi som vinnas genom samverkan innebär ytterligare fördelar. Möjligheter att genomföra större och mer komplexa stabstjänstövningar – med fler elever och lärare tillgängliga – råder delvis bot på problemet att kunna öva på divisions- och kårnivå. Dessutom förbättras möjligheterna att få alla tjänstegrenar representerade. Detta ger nödvändig kunskap för internationella operationer.

Vissa områden som militärteknik, fortifikation och logistik – ofta med mycket få elever nationellt – kräver i dag lärarinsatser oavsett elevantal. Genom sammanläggning nås mer rationella utbildningsvolymmer. Investeringar i avancerade utbildningshjälpmedel – till exempel stabsträningssanläggningar, kvalificerade datorhjälpmedel för krigsspel m.m. – blir då också mer lönsamma. Inte minst inom det militärtekniska området genererar dagens begränsade arméer, flygvapen och mariner enskilt i de nordiska länderna uppenbarligen alltför små utbildningsvolymmer.

Operativa och taktiska fördelar

Också operativt och taktiskt sett skapar samverkan och integration kunskapsfördelar. Verksamhet på brigad- och kårnivå är i dag regelmässigt internationell, dvs. förband och staber är blandade. Även multinationella bataljoner förekommer. Detta kräver gemensam metodik. De nordiska länderna kommer sannolikt oftast att, eller borde, uppträda tillsammans. Det implicerar gemensam utbildning i metodik – stabsarbete etc. – och gemensamt sätt att tänka och arbeta. I blandade förband krävs gemensam taktisk grundsyn som bäst skapas genom gemensam utbildning. Stöd-

funktioner som artilleriutnyttjande, flygunderstöd och logistik kräver också gemensamma rutiner. Förluster på grund av "friendly fire" är för övrigt oftast en konsekvens av bristande gemensamma tillvägagångssätt.

Andra skäl som talar för samverkan

Ytterligare faktorer kan anföras som talar för samverkan och integration. De nordiska länderna har:

- Likartade politiska miljöer, demokratisk tradition etc. – detta utgör en god plattform för gemensam utbildning.
- Samma geografiska miljö – inget av länderna skiljer ut sig på ett påtagligt sätt som skulle ställa helt andra krav – till exempel förmåga att operera i djungelmiljö.
- Goda språkliga förutsättningar.

Länderna har också redan pågående samarbete:

- Vissa gemensamma övningar.
- I ökande grad gemensam materiel.
- Sedan lång tid elev- och lärarutbyte (för svensk del främst med Norge och Finland).
- Pågående gemensamma internationella operationer (till exempel Bosnien, Kosovo).
- Långvariga goda högnivåkontakter mellan försvarsministrar, departement, försvarschefer (överbefälhavare) m.fl.

4.2 Samverkan rörande förbandsproduktionen

Problembilden

De problem man står inför kan beskrivas på följande sätt. Det är i dag svårt eller omöjligt att få tillräckligt stora förband att öva med. I praktiken övar man endast upp till bataljonsnivå (möjligen med undantag för norskt och danskt deltagande i gemensamma NATO-övningar). Det är därmed svårt att öva olika funktioners samverkan. Chefer och staber får följaktligen inte den förmåga som krävs för att leda brigad eller division, eller arbeta i sådan miljö. Internationellt är brigad- och divisions- (i viss mån även kår-) kompetens nödvändig för att kunna påverka eller ha inflytande över en insats.

Sverige har goda men dåligt utnyttjade övningsfält. Att investera i övningsanläggningar för till exempel strid i ort, samverkan med flyg etc. är därför ekonomiskt sett inte rationellt. Till detta kommer att övningsområden måste successivt anpassas till allt större miljökrav. Slutsatsen är att utbildningsvolymerna måste ökas genom samverkan. Det innebär också en viss samnordisk arbetsfördelning inom förbandsutbildningen.

Det kan i sammanhanget påpekas att en utredning (SOU 2004:77) undersökt och lämnat förslag på hur internationell militär test- och övningsverksamhet på svenskt territorium kan utvecklas. Utredningen framför ett antal argument som talar för sådan verksamhet. Bl.a. bidrar den till en kostnadseffektiv höjning av den svenska försvarsmaktens kompetens och insatsförmåga, ger stadga åt svensk roll inom det europeiska försvarsmaterielsamarbetet samt innebär att ett antal anläggningar som nu går på sparklapp kan utnyttjas i ökad omfattning. Utredningen framför att internationell test- och övningsverksamhet är väl förenlig med svensk säkerhetspolitik och gynnar svenska intressen.

Gemensamma övningar ger funktionssamverkan

Gemensamma övningar kan ge större möjligheter till funktionssamverkan. I dag måste oftast speciella och dyra åtgärder vidtas för att på nationell basis kunna få med alla funktioner. Följaktligen sker det ganska sällan. Ökad nordisk samverkan skulle därutöver leda till att flera olika typer av förband (artilleri, luftvärn, logistik samt ”stridande” förband) kunde finnas gripbara över tiden.

Det är emellertid inte bara en fråga för markstridsfunktionen. Bättre möjligheter ges också till försvarsgrenssammansatta (”joint”) övningar. Detta är nödvändigt inför internationella operationer, men också för att utveckla hög effekt i det nordeuropeiska området, om så skulle krävas. Gemensamma övningar är således en förutsättning för att skapa samövade förband inför gemensamma internationella insatser. De ger dessutom kortare ledtider inför ad hoc-insatser.

Lägsta kritiska nivå: samnordisk produktion av nationella förband

Alla funktioner har en lägsta kritisk nivå för att fungera och dessutom vara lönsamma att sätta upp. Med gemensamma övningar och samordnad, helst gemensam, utbildning kan förmågor som inget nordiskt land självt skulle kunna (vilja) upprätthålla hållas över denna lägsta nivå. I Sveriges fall kan artillerifunktionen vara ett exempel. Motiven för samnordisk produktion av nationella förband är således starka.

Gemensam officersutbildning och ökad gemensam förbandsverksamhet ger möjlighet att skapa och befästa gemensamma rutiner. Gemensamma metoder – dvs. bestämmelser, reglementen etc. – kan utvecklas. Därmed underbyggs efter hand också gemensam materielutveckling och anskaffning.

Interoperabilitet och standardisering

En ökad förmåga till interoperabilitet skapar högre effekt och mindre risk för förluster. Interoperabilitet bygger på standardisering av metoder och materiel, och är därmed sannolikt också kostnadsänkande. En samordnad och gemensam utbildnings- och övningsverksamhet bidrar till det erfarenhetsunderlag som behövs. Praktiskt handlar det om att förstå varandras synsätt och begrepp, ta fram gemensamma rutiner och reglementen, skapa enhetliga tekniska gränssnitt för sensor-, kommunikations- och ledningssystem samt åstadkomma en standardisering inom materiel- och logistikområdet.

Övergripande argument

En ökande grad av nordisk förbandsproduktionsmässig samverkan och integration ter sig ofrånkomlig för att kunna upprätthålla fungerande försvarsorganisationer. Det är därmed också en förutsättning för vidmakthållen och ökad förmåga att agera internationellt. Ett gemensamt nordiskt agerande ger också större inflytande i EU och NATO – kan man tillsammans erbjuda en brigad får man större inflytande än om länderna erbjuder varsin bataljon. Om det säkerhetspolitiska läget i Nordeuropa framöver skulle bli mindre gynnsamt framstår dessutom regional nordisk samverkan inom NATO- och EU-ram som ett allt viktigare instrument.

5. Samverkan inom försvarsforskningsområdet

5.1 Samverkan rörande teknisk-naturvetenskaplig forskning

Problembakgrund

Nordisk försvarsforskning står inför förändringar. För i varje fall Sveriges del gäller att den försvarsfinansierade verksamheten minskar de närmaste åren. I följd av detta söker man nya kunder utanför den traditionella avnämningsskretsen. Därutöver har frågan uppkommit om en inordning av myndigheten i den s.k. institutsforskningsfären och en eventuell bolagisering – i praktiken en delvis orientering bort från försvarsområdet och den hittillsvarande rollen.

Den svenska försvarsforskningen står sålunda inför risken att tappa både kompetens och fokus. Dess bidrag till försvarspolitik och försvarets utformning och materiella standard skulle därmed förlora i tyngd. Svenska möjligheter att styra och kontrollera utvecklingen av den egna försvarsförmågan skulle nedgå. Ytterst vore detta en förändring av svensk säkerhetspolitik – också med konsekvenser för den svenska rollen inom försvars- och säkerhetsforskningsområdet.

Ett alternativ

En successiv samordning på nordisk basis – i syfte att skapa gemensamma fördelar – och på sikt eventuellt en samlad nordisk försvarsforskning kan därför vara ett alternativ att pröva. För detta alternativ talar såväl kravet på ekonomisk effektivitet i verksamheten som behovet att kunna vidmakthålla och utveckla internationellt god kompetens inom försvarsrelevanta forskningsområden. Inledningsvis kan samverkan inriktas på ett begränsat, efter hand växande, antal projekt – efter modell av befintlig nordisk samverkan inom materielområdet. Väsentligare skalfördelar nås dock först med ett mer långtgående samarbete och ytterst en gemensamt sammanhållen verksamhet.

Kompetensmässiga överlappningar

Den norska och svenska försvarsforskningen har visserligen något olika roller – den norska organisationen är delvis mer direkt involverad i materielanskaffningsprocessen. Ändå finns det kompetensmässiga likheter, i varje fall i den utsträckning det handlar om tillämpad icke direkt objektbunden teknisk-naturvetenskaplig forskning. Danmark och Finland saknar däremot försvarsforskningsorganisationer jämförbara med de svenska och norska.

Kompetensmässiga överlappningar föreligger således i fråga om de teknik- och vetenskapsområden i stort som bearbetas av svenska FOI och norska FFI. En successivt ökad samverkan torde på sikt kunna ge väsentliga skalfördelar och kompetensmässigt bidra till att säkerställa bredd och djup. Gemensamt utnyttjande av laboratorier och andra anläggningar skulle också innebära ekonomiska fördelar och skapa bättre möjligheter till förnyelse av laboratorieutrustning etc.

Skalfördelar

För att de nämnda skalfördelarna skall vinnas torde också förutsättas en viss samordning av de svenska och norska uppdragen från försvarsmyndigheter och försvarsdepartement, dvs. av de processer där uppgifter prioriteras, definieras och finansieras. Ytterst måste denna samordning utgå från den långsiktiga inriktning i stort – mot bakgrund av respektive lands nationella intressen – som kan fastställas för respektive försvarsmakt (eller civil ”säkerhetsmyndighet”). I den utsträckning – sannolikt betydande – inriktningen sammanfaller bör goda möjligheter till forskningssamverkan föreligga.

Genom samverkan skapas bättre tålighet mot förändringar i uppdragsvolymer. Små organisationer är till exempel sårbara för minskningar. En större samordnad verksamhet kan bättre absorbera minskningar eller öknings i uppdragsvolymerna.

Gemensamt sammanhållen forskning

På sikt skulle målet kunna vara att samverkan skall resultera i en gemensam försvarsforskning med fyra ”ägarnationer” (förutom Norge och Sverige även Finland och Danmark) vilkas ägarandelar fastläggs i avtal (enligt liknande modell som gäller för till exempel European Space Agency). En sådan sammanhållen verksamhet blir också väsentligt starkare internationellt, framför allt i Europa. De nordiska länderna skulle den vägen få ett ökat inflytande i förhållande till EDA och LoI/FA.⁴ Som enda nordiska medlem av LoI/FA bör Sverige kunna erbjuda en väg in i detta samarbete för de övriga nordiska länderna. Sådana fördelar står naturligtvis delvis att vinna redan innan samverkan resulterat i en samfällt organiserad verksamhet.

⁴ European Defence Agency respektive Letter of Intent/Framework Agreement. Dessa berörs även i kapitlet Samverkan inom materielanskaffning, underhåll och logistik, avsnittet Samarbete på köparsidan.

Det bör påpekas att skäl uppkommer vid samverkan att se över respektive länders finansieringsformer för försvarsforskningen – ett i stora drag likformigt finansieringssätt i länderna vore uppenbarligen mest gynnsamt. För svenskt vidkommande kan konstateras att den finansieringsform som tillämpas här – hel uppdragsfinansiering utan grundanslag – kan medföra vissa nackdelar i fråga om långsiktig och strategisk kunskapsförnyelse.

En större verksamhetsvolym och stabil finansiering underlättar fokusering i verksamheten på de försvars- och säkerhetspolitiskt signifikanta frågorna. Den samlade försvarsforskningens bidrag till den långsiktiga utformningen av försvar och försvarspolitik kan därmed ges en tyngd som svarar mot de ekonomiska resurser som ägarländerna sätter in i verksamheten.

Att tidigt börja med samordning av just forskningsfrågorna torde vara politiskt relativt okontroversiellt. Forskningen rör kunskap ("mjukvara"), vanligtvis utan omedelbara operativa implikationer. Den är också långsiktig till karaktären, vilket ger tid för mer konkreta överväganden.

Uppgraderingskompetens

En aspekt som måste ges uppmärksamhet gäller den tekniska kunskapsbas – där också försvarsforskningen spelar roll – som behövs för att vidareföra kvalificerade materielsystem, dvs. kunna uppgradera (modifiera) dem under deras livslängd så att de bibehåller taktisk användbarhet. Denna fråga har stark koppling till de tunga materielsystemen med lång livslängd. För svenskt vidkommande handlar det kanske främst om att – under olika scenarier, där några innebär ytterligare internationell försäljning, andra innebär ingen ytterligare försäljning – vidmakthålla en uppgraderingskompetens i fråga om JAS-systemet. Alternativet innebär förstöring av det kapital som hittills investerats i systemet. (Till detta kommer de leverantörsåtaganden som gjorts gentemot Sydafrika, Tjeckien och Ungern). Ett intryck är att det ännu återstår att tillräckligt penetrera dessa frågor. Det

blir särskilt väsentligt om också Norge och/eller Danmark väljer JAS-systemet i kommande upphandlingar.

I de flesta avseenden torde en samlad forskningsverksamhet bedrivas på icke-länderspecifik nivå. Forskning vars resultat inte avses delas mellan ägarländerna (inom exempelvis underrättelse- eller telekrigsområdena) kan skyddas genom sekretessavtal etc. Detta utgör inget hinder för samordning och sammanföring av forskningsresurserna.

5.2 Samverkan rörande säkerhetspolitisk analys

Samverkansformer inom området

Även säkerhetspolitisk och strategisk forskning och analys (i bred bemärkelse) bör kunna samordnas på nordisk basis. Detta kan inledningsvis ske genom projektsamverkan som efter hand byggs ut och ges fastare form. Ett skäl för att dessutom organisatoriskt hålla samman säkerhetspolitisk och teknisk-naturvetenskaplig forskning är de större möjligheter som ges att integrerat studera komplexa frågor. För FOI:s vidkommande har detta brukat framhållas som en fördel. Också FFI har en på liknande sätt sammanhållen organisation.

Det centrala är dock att – med den bredare kompetensbas som samverkan inom säkerhetspolitisk analys ger, obeaktat organisatorisk form – kunna tillhandahålla ensade studier som ett bidrag till försvars- och säkerhetspolitikens utformning i de nordiska länderna.

Även om beröringspunkter finns är de säkerhetspolitiska analys- och forskningsfrågorna artskilda från de teknisk-naturvetenskapliga, och avnämarna normalt i första hand respektive departement (ministerier). Det förefaller därför lämpligt att också framdeles inrikta och prioritera studier rörande de säkerhetspolitiska frågorna separat. Dessutom är den teknisk-naturvetenskapliga forskningskompetensen något som kan bli (eller bör vara) föremål för säkerhetspolitisk analys.

Gemensamma sakområden

Man kan peka på ett antal sakområden där gemensamma studier vore gynnsamma. Exempelvis:

- Nordens plats i Europa och globalt,
- Maktförhållanden som påverkar Norden,
- De europeiska och transatlantiska integrationsprocesserna,
- Rysslands inre utveckling och dess förhållande till omvärlden,
- Energi- och resursfrågorna,
- Internationella insatser i konfliktområden,
- Kampen mot terrorism i olika former och regioner,
- Uppkommande globala förändringar i maktstrukturer och intressen.

Samverkan förebygger tunnelseende

En kontinuerlig bearbetning av dessa områden är en förutsättning för att skapa djupare förståelse och därmed i sista hand bättre informerade beslutsfattare. Samverkan, på sikt eventuellt i ett gemensamt format, kan också bidra till en breddning av perspektivet, med en bättre kännedom om och förståelse för ländernas olika perspektiv – i sin tur en följd av deras skiftande geografi, strategiska orientering och historiska erfarenheter. Samverkan förebygger också risken för tunnelseende i omvärldsuppfattningen. Dessutom bidrar samverkan till bredare internationella kontakter.

Det kan tilläggas att studier och analyser av detta slag även ger spin-offs: de bör till exempel ha ett intresse inom ägarländernas näringsliv.

6. Samverkan rörande operativa frågor

Det bör inledningsvis anmärkas att diskussionen i det följande förs mot bakgrund av premissen att försvarsmaktsorganisationen i de nordiska länderna i stora drag består. Några försök att knyta an diskussionen till pågående svensk perspektivplanering har inte gjorts. I denna analyseras på sikt tre försvarsmaktskoncept, optimerade för oförändrade uppgifter, regionala uppgifter respektive internationella insatser på långt avstånd.⁵ Det är dock troligt att valet av koncept inte avgörande påverkar den diskussion om samverkansmöjligheter som förs i det följande.

6.1 En nordisk samverkansstab

Redan i dag finns mer eller mindre ad hoc-mässiga samverkansorgan etablerade. På materielområdet finns NORDAC. För vissa planeringsuppgifter i samband med internationella insatser finns NORDCAPS. Inför etableringen av NBG ansvarar ett separat stabsorgan – som sedan utgör stridsgruppens stab – för vissa uppgifter. Såväl NORDAC som NORDCAPS är visserligen permanenta arrangemang men de har begränsade roller. Huruvida stridsgruppens stab avses bestå i någon form när gruppen går ur sin beredskapsperiod är oklart.

⁵ Se "Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2. Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar. Rapport från perspektivplaneringen 2007". Daterad 2007-05-15. Finns på www.mil.se.

NORDCAPS bildades 1997 för att stärka samarbetet mellan de nordiska länderna i fråga om *peace support operations* under FN eller annan mandat-givande organisation. NORDCAPS beskrivs på dess hemsida som *an optional tool for enhanced coordination*.⁶ Förutom en *Steering Group* på departementsnivå och en *Military Coordination Group* som sammanträder några gånger per år består organisationen av ett litet permanent *Planning Element* med representanter från länderna. Organisationen håller ett styrkeregister över förband för fredsstödjande insatser men har ingen operativ roll.

Samverkansstab ger effektivitet och identitet

Ett sätt att stärka det nordiska försvarspolitiska samarbetet och ge det en tydligare identitet är att sammanföra de tre nämnda – NORDAC, NORDCAPS och NBG etableringsstab – i en permanent samverkansstab. Flera skäl talar för en sådan gemensam nordisk samverkansstab för de frågor som är eller kommer att bli gemensamma för länderna. Att samarbetet inte är, eller blir, helt symmetriskt – alla samverkar om allt – är givetvis inget hinder. För den politiska ledningen bör en samnordisk departementsgrupp svara.

En permanent stab där de gemensamma frågorna samlas ger stabilitet och effektivitet åt samverkan. Den förenklar kontakterna mellan de nationella myndigheterna i samverkansfrågor. Staben kan efter hand också enkelt tilläggas ytterligare uppgifter utan att separata arrangemang behöver tillkomma för dessa – exempel på sådana nya samverkansområden inom den operativa sfären diskuteras i det följande.

⁶ (www.nordcaps.org)

Bättre kunskap

En permanent stab bidrar också till bättre gemensam kunskap – om planer, metoder, rutiner, synsätt och befattningshavare i länderna – vilket kan ge impulser till nya initiativ. Det kan exempelvis gälla vidgad gemensam planering, gemensamt utnyttjande av planeringsunderlag där så är lämpligt, utbildningsinsatser i form av gemensamma kurser etc., liksom förslag till hur nya operativa uppgifter inom den samnordiska ramen kan lösas.

En ny nordisk stridsgrupp skall stå i beredskap 2011. Huruvida den nuvarande stridsgruppsstaben kommer att formellt bestå och transformeras – personellt, resurs- och kompetensmässigt – till ett förberedelse- och planeringsorgan för den nya stridsgruppen är inte känt. Detta förefaller dock vara ett rationellt sätt att överföra erfarenheter, vidmakthålla rutiner och planera utbildning etc. Samverkan som vidmakthålls på detta sätt skapar sannolikt bättre förutsättningar för högt stridsvärde hos den nya stridsgruppen när den går in i sitt beredskapsskede. Såväl praktiska som politiska skäl kan tala för att detta förberedelse- och planeringsorgan för den nya stridsgruppen knyts till – får utgöra en avdelning inom – den nordiska samverkansstaben.

Relation till nationella staber

Det bör understrykas att en nordisk samverkansstab, om den inrättas, inte kommer att stå i konflikt med eller konkurrera med de befintliga nationella staber som ansvarar för olika frågor, operativa och andra. De nordiska länderna har givetvis fortsatt full kontroll över de strategiska och operativa frågor de äger. Samverkansstaben skulle hantera endast sådana frågor som länderna valt eller väljer att göra gemensamma – den utgör en gemensam samverkanspunkt. Det må gälla NORDAC-, NORDCAPS- eller NBG-frågor. Det finns dock skäl att förmoda att redan dessa frågekomplex kommer att växa i omfattning och att dessutom nya frågor – samverkansområden – kan tillkomma. Exempel på sådana ges, som nämnts, i det följande. Behovet av ett mer samlat grepp och en bättre överblick utgör

motiv för tillkomsten av permanent samverkansstab. Personellt behöver den inte vara stark, i varje fall om dess roll i förstone begränsas till vissa koordineringsfrågor. Även om – eller när – den efter hand ges vidgade uppgifter framstår en personalsnål organisation som möjlig.

6.2 Gemensam övervakning

De nordiska länderna har var för sig ett givet ansvar för övervakning av kringliggande luft- och sjöområden. Den civila övervakningen och styrningen av trafikrörelser i luften och på havet regleras genom olika internationella överenskommelser. Den militära övervakningen har ett (delvis) annat syfte som rör ansvaret för territoriell integritet men också uppföljning av militära enheter och förband tillhörande andra stater. Uppföljningen av deras rörelse- och övningsmönster m.m. är nödvändig för lägesförståelse, förvarningsförmåga och incidentberedskap.

Även om den civila och militära övervakningen har beröringspunkter i fråga om utnyttjande av sensorer och sammanställning och tolkning av information – som sjöbevakningscentralen på Gotland exemplifierar – finns således specifika militära övervakningsuppgifter som förutsätter specifika resurser. Det är främst dessa senare aspekter som åsyftas här.

Gemensamt sensorutnyttjande

Det bör konstateras att den nordiska regionen – inklusive sjö- och havsområden – operativt sett kan betraktas som en enhet. Det finns därför skäl att gemensamt utnyttja befintliga sensorer, såväl fasta – till lands och på havsbotten – som rörliga – flygplans- och fartygsburna. Det är dock inte

självkärl att utbytet av lägesinformation skall vara fullständigt. Om underrättelse- eller andra skäl talar emot kan utbytet ske med viss filtrering.

Lägesinformation

Detsamma gäller utvärderingen av lägesinformationen. Denna är starkt knuten till rapporteringsvägar och ledningsfrågor (till exempel beslut om insats av incidentförband). Var gränsen bör gå mellan vad som är gemensamt och vad som är nationellt är en fråga som får övervägas. Eventuellt är en relativt långtgående operativ samverkan och integration på nordisk basis politiskt möjlig på sikt – berörande kedjan från sensorer till incidentinsats, varvid dock de fysiska resurserna kvarstår som nationellt ägda.

Några påpekanden bör göras i sammanhanget. Mellan Sverige och Finland finns redan ett pågående utbyte av sjölägesinformation. Man planerar utvidga detta till att också omfatta luftlägesinformation. Danmark och Norge är – liksom övriga NATO-medlemmar i Östersjöområdet – sammankopplade med NATO:s gemensamma luftövervakningssystem. Detta behöver dock knappast vara hindrande för en nordisk samverkan – den skulle omfatta endast sådan information som har gemensam nordisk betydelse.

6.3 Samutnyttjande av resurser

Så kallad *pooling* i betydelsen samfällt utnyttjande av resurser (förband) är ingen ny tanke. Avsikten är att nå tillräcklig styrka och/eller funktionalitet genom att sammanföra resurser från flera länder för en gemensam uppgift.

Inte sällan kan detta också ha sin betydelse som en markering av gemensam politisk vilja eller solidaritet.

Utgångspunkten kan emellertid också vara en annan. Om kommande nordiska försvarsbudgetar inte gör det möjligt att utveckla befintliga förmågor – eller ens behålla nuvarande förmågeslag – accentueras frågan om att genom samutnyttjande i olika former gemensamt vidmakthålla kapacitet och funktionalitet.

Frågans aspekter

Frågan har således en kvantitets- och en kvalitetsaspekt: tillräcklig styrka respektive tillräcklig funktionell förmåga inom något område. Men den har också en ägar- respektive utnyttjandaspekt. Samfällt utnyttjande av befintliga nationellt ägda resurser kan ske temporärt för viss uppgift eller genom att resurserna permanent sammanförs i en gemensam enhet. En ytterligare möjlighet är att en sådan enhet ägs gemensamt – antingen resurserna överförs från nationellt ägande eller gemensamt anskaffats. En fjärde möjlighet kan bestå i att ett land – eller några – anskaffar och äger resurserna men att också övriga länder kan utnyttja dem genom lån eller förhyrning för viss uppgift. I detta ligger ett visst mått av rollspecialisering mellan länderna – något som berör förbandsproduktion och materielanskaffning.

Pooling i dessa olika bemärkelser är alltså ett sätt att nå mer effektivt resursutnyttjande och/eller förmågor som inte vore möjliga för ett enskilt land. Att samutnyttja nationellt eller gemensamt ägda resurser ger ett tydligt effekttillskott för givna budgetmedel – alternativt betraktat, förhindrar effektförluster. Naturligtvis uppkommer frågor såsom hur ansvaret för ledning respektive personal och plattformar utövas. Dessa berörs dock inte här.

Betydelsen av *pooling* belyses här främst för sådana uppgifter som aktualiseras i dagens säkerhetspolitiska läge – territoriell integritet, olika former av internationella insatser och stöd till det civila samhället vid svåra påfrestningar. Huvuddelen av de militära resurser som de fyra nordiska länderna besitter är funktionsmässigt sett de samma. Vissa resursslåg är dock exklusiva för ett eller ett par länder. Det har betydelse för vilka former av samverkan eller samutnyttjande som är rationella.

Samutnyttjande inom stödverksamheter

Det är rimligt att föreställa sig samutnyttjande framför allt inom olika typer av stödverksamheter. För direkt stridande förband i internationella insatser – anmälda till styrkeregister – finns särskilda format (ESFP, NRF), där *pooling* kan komma ifråga i vissa sammanhang. Att liknande samverkansformat skulle inrättas för det nordiska området torde tillsvidare inte vara att förutse – dock kan samövningar där enheter med stridsuppgifter samutnyttjas utgöra en markering av gemensamma säkerhetspolitiska intressen.

Som *exempel* skulle mot denna bakgrund *pooling* av resurser i olika former – de som nämnts ovan – kunna komma i fråga inom följande förmågeområden:

- Strategiska/operativa transporter
- Övervakning (samutnyttjande av sensorplattformar)
- Rövning av minor m.m.
- CBRN-skydd
- Räddningsinsatser, sjuktransporter
- Miljöskydd
- Kompetenser som avvecklats i ett land

Samutnyttjande för transporter

Vad gäller den första punkten skulle en gemensam resurspool kunna övervägas i fråga om medeltungt transportflyg (*air mobility*), och resurser samutnyttjas på case-by-case-basis i fråga om sjötransportkapacitet (*sea mobility*). (Sverige, Norge och Danmark har medeltungt transportflyg, och särskilt Danmark och Norge sjötransportkapacitet).

...för övervakning

Gemensam övervakning av det nordiska området har berörts ovan och möjligheten att gemensamt utnyttja lägesdata från fasta och rörliga sensorer nämnts. Att sammanföra sensorplattformar i en gemensam organisation är sannolikt tills vidare ett för långt steg. Möjligheten att samutnyttja plattformar – flygplans-, fartygs- och ubåtsburna – torde dock ligga närmare till hands. Kvalificerad långräckviddig övervakningsförmåga av det slag som främst Sverige och Norge besitter – såsom svenska PS 890 och norska Orion – efterfrågas knappast från de nordiska länderna vid internationella insatser (tillräckliga sådana resurser innehar de större staterna). Men samutnyttjande av sensorplattformar i det nordeuropeiska området för till exempel noggrann uppföljning av större övningar i närområdet borde kunna övervägas, om något eller ett par av de nordiska länderna har önskemål därom.

...för minröjning

Röjning av minor och dumpad/oexploderad ammunition till lands och till sjöss (inklusive röjdykning) är exempel på generiska kompetenser där möjligheter till samutnyttjande bör föreligga – även om man väljer att inte upprätta samnordiska förbandsenheter. Troligen finns här utrymme för viss specialisering/arbetsfördelning mellan länderna. Detta är sannolikt ett område där det finns efterfrågan i samband med internationella operationer eller humanitära insatser. Om den rysk-tyska gasledningen Nord Stream byggs i Östersjön – vilket får antas vara sannolikt, om än inte helt säkert –

uppstår ett behov av röjning av en ledningsgata på havsbotten. Detta torde engagera de nordiska ländernas resurser.⁷ (Det kan nämnas att de nordiska länderna samverkat i minröjningsoperationer utanför den baltiska kusten).

...för CBRN-skydd

Inom CBRN-skyddsområdet är Sverige och Norge i färd med att etablera dedicerade förband. Vid allvarigare händelser i något av de nordiska länderna – antingen till följd av terroristattack eller annan händelse (olycka) – måste de kombinerade nordiska resurserna inom området kunna utnyttjas samfällt. Även om inte gemensamma förbandsenheter upprättas (på sikt) bör de nationella enheterna vara samövade och en gemensam mobiliseringsplan för insats tas fram.

...för räddning och miljöskydd

Inom de civila områdena räddningsinsatser (sjö- och flygräddning), sjuktransporter och miljöskydd (främst större utsläpp till sjöss) finns redan som känt samverkan etablerad mellan de nordiska länderna och andra geografiskt närliggande länder. Sannolikt kan ytterligare planeringsinsatser och andra förberedelser genomföras för att bättre samfällt kunna utnyttja befintliga resurser. Särskilt bör därvid möjligheten att gemensamt ianspråkta nordiska militära resurser till stöd civila insatser observeras. Det kan till exempel gälla sjuktransport av nordiska medborgare från en maskadehändelse utomlands.

...för avvecklade förmågor

Sådana förmågeområden som avvecklats under senare år i något nordiskt land – eller tidigare inte ingått – skulle kunna bli föremål för samutnyttjande. Sverige har till exempel avvecklat kustartilleri- och kustrobot-

⁷ Angående gasledningen, se FOI rapport Nord Stream, Sweden and Baltic Security, FOI-R-2251-SE, March 2007.

funktionen och Danmark ubåtsvapnet, visserligen med en förändrad hotbild som motiv. Finland saknar ubåtar. Om framtiden har man för övrigt inte full vetskap: återskapande av en marin förmåga prioriteras nu i Ryssland. Även om sådana områden inte skulle komma i fråga för gemensamt operativt resursutnyttjande kan det finnas anledning att – av handlingsfrihets- och beredskapsskäl – till viss del utnyttja sådana resurser för gemensam utbildning av personal och förband.

6.4 Integrerad ledning av resurser

Att upprätta en integrerad operativ ledningsstruktur för nationella och (eventuella kommande) gemensamma resurser är för närvarande inte aktuellt. De nordiska ländernas olikheter i fråga om allianstillhörighet utesluter den möjligheten. Alliansmedlemmarna Norge och Danmark skulle heller knappast inlåta sig på åtgärder som gör NATO:s befintliga ledningsstruktur mindre tydlig – inte heller skulle man vilja se en dubblering av ledningsstrukturer. Endast om Sverige och Finland vore medlemmar i alliansen kunde frågan aktualiseras – och då med en lösning inom ramen för alliansens existerande ledningsstruktur. En separat nordisk lösning vore inte funktionsduglig – och inte något som på allvar övervägs.

Det nu sagda utgör ett generellt ramvillkor. Relevanta aspekter på ledningsfrågan bör diskuteras mot denna bakgrund. Vad vi har anledning reflektera över är de *ledningsformer* som kan komma i fråga, vilka *verksamheter och länder* som kan omfattas och under vilka *förhållanden*. Hur långt man kan gå i fråga om ledningssamverkan låter sig inte enkelt fastslås. I den mån länderna skulle anse att alliansskillnaderna inte innebär avgörande hinder – och detta är i sista hand fråga om politiska ställningstaganden – öppnar sig större möjligheter än annars.

Det är inte möjligt att här närmare utreda ledningsfrågan men några allmänna synpunkter kan föras fram. Så länge vi talar om samutnyttjade resurser underställda en nationell ledning för viss uppgift under begränsad tid – dvs. temporärt utlånade – finns i princip inga problem. I sådana lägen där exklusivt nationella intressen (eller alliansintressen) berörs kan dock hinder uppstå. Internationella insatser i vilka nordiska länder deltar, till exempel genom NBG, faller i princip utanför frågeställningen – de leds av permanent eller för ändamålet etablerade ledningsorgan, till exempel NATO-staber som certifierats som operativa.

Kan incidentberedskap utövas gemensamt?

Vilken typ av ledningsorgan som kan komma i fråga sammanhänger förstås med vad som skall ledas och när. Det framgår av vad som sagts tidigare i detta kapitel att samutnyttjande av resurser främst skulle kunna ske inom uppgiftsområden som strategisk/operativa transporter, övervakning/-spaning, röjning av minor m.m., CBRN-skydd, räddningstjänst, sjuktransporter samt miljöskydd. En intressant fråga därutöver är om en incidentberedskap kan utövas gemensamt – genom samutnyttjande av resurser – för två eller flera av de nordiska länderna och då ledas gemensamt. Förbehållet i sammanhanget är att hanteringen av incidenter folkrättsligt sett är starkt knuten till den nationella suveräniteten. Gemensam incidenthantering kan därför komma att förutsätta ett avtalsförhållande som ligger en partiell allians nära.

Integrerad ledning eller ledning i samverkan?

Man kan diskutera två ambitionsnivåer för de nämnda uppgiftsområdena: integrerad ledning genom ett gemensamt operativt kommando eller nationella ledningsorgan som samverkar i ett nätverk. Väljer man den högre ambitionsnivån kan den partiellt integrerade ledningen – partiellt i bemärkelsen begränsad till de nämnda uppgiftsområdena – ingå som en del i den nordiska samverkansstaben. Vid den lägre ambitionsnivån kan denna stab i sin samordningsroll utgöra en av noderna i nätverket. Beroende på

den aktuella uppgiftens karaktär kan ett av de nationella ledningsorganen ges ansvaret att vara ledande.

Fred, krigsfara och krig

Att utöva partiellt integrerad ledning eller ledning i samverkande nätverk under fredsförhållanden är trots allt tämligen okontroversiellt. Vid krigsfara eller krig uppstår dock problem som ytterst sammanhänger med suveränitetsfrågorna. En integrerad ledning under sådana förhållanden förutsätter en alliansrelation. Man kan därför förutse – så länge det säkerhetspolitiska mönstret i Norden består – en återgång till nationell ledning (alliansgemensam ledning i det norska och danska fallet) vid krigsfara eller krig.

Ett tänkbart förslag

Ett förslag kan vara – mot bakgrund av det förda resonemanget – att de nationella ledningsorganen kopplas samman enligt någon av de två ambitionsnivåerna för de exemplifierade uppgiftsområdena, transporter, övervakning etc., eventuellt också incidentberedskap. Denna samverkan bör eller måste av anförda skäl tills vidare inskränkas till fredsförhållanden. En fråga är dock i vilken utsträckning även detta är kompatibelt med Danmarks och Norges NATO-åtaganden. Det bör dessutom observeras att vid (storskaliga) terrorangrepp har i varje fall i Sverige den nationella polisen ledningsansvaret.

Vid internationella insatser åläggs uppgiften att leda verksamheten i operationsområdet normalt en multinationell stab, till exempel en NATO-stab, eller (ofta vid mindre insatser) en nationell stab från det land som getts eller påtagit sig ett huvudansvar för insatsen. Operativa staber i trupp- och levererande länder understödjer i fråga om sådana beslut och åtgärder som krävs för verksamheten men som inte ligger under insatsstabens direkta ansvar. I den mån nordiska länder medverkar, till exempel genom NBG, kan de understödjande besluten och åtgärderna vidtas gemensamt av de

sammankopplade nationella ledningsorganen, antingen inom ett nätverk eller av en enhet inom den nordiska samverkansstaben.

De alliansfria

I diskussionen har förts fram att Sverige och Finland kunde etablera ett gemensamt kommando för sjöstridskrafterna, eller rent av föra samman dessa till en organisation – alltså en mer långtgående tanke än den ledning i samverkan för mer begränsade uppgifter som berörts ovan. Ett sådant steg tangerar dock i själva verket ömsesidiga säkerhetsgarantier, i varje fall om det inte i avtalet skrivs in att kommandot – eller den gemensamma organisationen – skall upplösas vid krigsfara eller krig. De principiella och praktiska problemen med denna – om än tilltalande – tanke på svensk-finsk samverkan inses lätt. Det belgisk-holländska gemensamma kommandot för sjöstridskrafterna som skulle kunna anföras som exempel är dock inte direkt jämförbart: båda länderna är NATO-medlemmar.

Ett svensk-finskt kommando kan dock ses som ett första steg mot alliansmedlemskap, särskilt om Norge och Danmark ansluts på något sätt. Det utgör i varje fall en markering av gemensamma säkerhetspolitiska intressen och kan bidra till att vidmakthålla nordiskt handlingsutrymme i ett läge där trycket mot regionen kan komma att öka. Först när svenskt och finskt NATO-medlemskap är ett faktum torde dock frågan om integrerad ledning också vid krigsfara och i krig få sin lösning.

7. Säkerhetspolitiska aspekter på samverkan

7.1 Frågor som aktualiseras

Ett antal samverkansmöjligheter har diskuterats i det föregående. De har rört:

- Materielanskaffning, underhåll och logistik
- Officersutbildning och förbandsproduktion
- Försvarsforskning och säkerhetspolitisk analys
- Operativ verksamhet: övervakning, resursutnyttjande och ledning.

De säkerhetspolitiska aspekterna på samverkan kommer nu avslutningsvis att belysas, såväl utifrån ett nordiskt aktörsperspektiv som i perspektivet yttre säkerhetspolitiska förändringar:

- Vilka yttre säkerhetspolitiska förändringsfaktorer finns? Kan de påverka de nordiska ländernas säkerhets- och försvarspolitiska mål? Kan de begränsa möjligheterna till samverkan?
- Kommer samverkan att förändra säkerhets- och försvarspolitik i Norden? Påverkas ländernas säkerhetspolitiska handlingsfrihet? Skiljer sig påverkan åt mellan olika samverkansområden?

- Slår samverkan igenom på alliansmedlemskap respektive alliansfrihet? Har den någon betydelse för inflytandet i EU och NATO? Vad betyder den för de nordiska ländernas ambitioner och möjligheter i fråga om internationella insatser?
- Påverkas den nordeuropeiska regionens övriga länder (främst de baltiska)? Påverkas andra aktörers (Ryssland, USA m.fl.) säkerhetsintressen? Kan sådana lägen uppstå där samverkan vore en säkerhetspolitisk belastning eller nackdel för något av de nordiska länderna?

Inom ramen för denna rapport finns inte utrymme för en utförlig diskussion av frågorna. De svar som ges har närmast intuitiv karaktär. Som inledning till diskussionen i det följande tas först skissartat upp några av de viktigare yttre förändringsfaktorerna och deras betydelse, inte minst som impulsgivare till samverkan.

7.2 Säkerhetspolitiska påverkans- och förändringsfaktorer

Säkerhetspolitikens globalisering och militärdiplomatins återkomst

I och med att blockpolitikens tid tog slut 1990 syntes den internationella politiken utvecklas mot mönster som kunde föra tankarna till epoken före 1900-talets två stora konflikter. De nordiska länderna följde med i denna process och anlade synsätt som anslöt till de doktriner som togs fram av stormakterna och organisationerna. De bidrog också inom dessa – NATO, EU och FN – till framväxten av doktrinerna, om än på marginalen. Även om de därmed gjorde sig relevanta i den nya världsordningen löpte de också

riskerna att bli fångar i de stora aktörernas intressemonster, och deras försvarsmakter att bli hjälptrupper åt och verktyglådor för dessa aktörer.

De många lokala och regionala konflikterna under senare år har internationaliserats och fått global karaktär. Militära och civila medel har kommit att utnyttjas till stöd för diplomatiska åtgärder för att förhindra konflikter, terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Syftet har varit att främja demokrati och marknadsekonomi – utgående från de föreställningar om naturrättsliga värden som är grunden i de västliga samhällssystemen. Också för små länder som de nordiska har säkerhetspolitiken därmed blivit global och militär förmåga ett diplomatiskt instrument.

Den logiska grunden för de nordiska ländernas ställningstagande och medverkan var således att huvudintressena sammanföll inom västvärlden för att förhindra konflikter som kunde spridas, dessutom att mänskliga rättighets- och humanitära aspekter gavs ökad tyngd. De nordiska länderna hade därmed en roll och ett ansvar att ta tillsammans med övriga.

De nordiska länderna har understrukit att de själva tar ställning till i vilka operationer de vill delta. Genom tillkomsten av insatsformat som EUBG och NRF har denna handlingsfrihet dock minskat – de dominerande staterna har ett avgörande inflytande, även om beslut om deltagande i sista hand vilar hos de enskilda staterna själva.

Dessa faktorer, i dag integrerade i de nordiska ländernas säkerhetspolitik, har också i hög grad fått påverka utformningen av deras försvarsmakter. Skillnader finns dock som bekant – särskilt noteras det finska vidmakt-hållandet av en territoriell försvarskapacitet.

Förmåga till medverkan i internationella insatser blir för överskådlig tid en ledstjärna för länderna. Ökad försvarspolitisk samverkan dem emellan – av de slag som diskuterats tidigare – torde vara en förutsättning för rimligt kvalificerade operativa uppgifter även fortsättningsvis, i varje fall på sikt. Det finns ingen anledning anta att antalet konflikter kommer att nedgå eller att de väsentligen ändrar karaktär, även om regionala förskjutningar kan komma att ske – Afrika brukar framhållas som ett insatsområde av växande betydelse. Dagens globala säkerhetspolitiska miljö torde bestå – med karaktäristika som föränderlighet, låg grad av förutsebarhet och militära och diplomatiska (och civila) medel utnyttjade i kombination. Det är också rimligt utgå från att EU och NATO som format kvarstår eller får förstärkt roll för sådana insatser.

Geostrategiska perspektiv och kraftfälten runt Norden

Även om fokus i de nordiska länderna det senaste dryga decenniet legat på internationella insatser torde de strategiska förhållandena i Nordeuropa framöver ges ökad uppmärksamhet. Den politiskt ogynnsamma utvecklingen i Ryssland och den begynnande exploateringen av petroleumtillgångarna i Barents hav, men också Östersjöns ökande betydelse som transportled, motiverar detta. Man kan i viss mån tala om en återkomst för nordeuropeiska strategiska frågor efter de senaste åren – det är också i Nordeuropa som de nordiska ländernas primära säkerhetsintressen i sista hand ligger.

De nordiska länderna har genom historien påverkats av huvudaktörer i öster, söder och väster, aktörer som under skiftande styrkeförhållanden också ofta stått i skarpt konkurrensförhållande till varandra. Efterkrigstidens bipolära värld har nu ersatts av ett mer traditionellt maktmönster, dock med samverkansstrukturer i form av EU och NATO. Under överskådlig tid framöver konstitueras maktförhållandena runt Norden av atlantmakten USA i väster, EU:s dominerande stater Tyskland och Frankrike i söder samt ett Ryssland som återhämtar sig ekonomiskt och

militärt i öster. Storbritannien återfinns som både en atlantmakt med viss bindning till USA och som en av stormakterna inom EU med viss distans till Tyskland och Frankrike.

Efter det kalla krigets slut har kvarstående friktionspunkter främst gällt förhållandet mellan de baltiska länderna och Ryssland samt gränsdragningsfrågorna mellan norska och ryska intressen i nordområdet (*the High North*). Energifrågornas växande betydelse kommer dock att påverka särskilt Norge men också övriga nordiska länder. De nordiska länderna har visserligen var för sig – av uppenbara geopolitiska skäl – haft olika strategiska fokuseringar. I dag bör dock Norden och den nordeuropeiska regionen mer ses som ett sammanhängande område. Strategiskt signifikanta förhållanden eller händelser som berör ett land berör, om än i varierande grad, alla.⁸

De påverkans- och förändringsfaktorer som influerar det strategiska läget i Nordeuropa och formar de säkerhetspolitiska utmaningar de nordiska länderna kan komma att ställas inför kan översiktligt sammanfattas på följande sätt. Bredden av och karaktären på tänkbara utvecklingar illustreras med ett antal frågor:

- Vilka geopolitiska tyngdpunktsförskjutningar som påverkar det nordeuropeiska området kan man anta – vilka stater eller organisationer får en mer framträdande roll? I vilken utsträckning blir dagens säkerhetspolitiska miljö bestående?
- Vad kommer rysk säkerhetspolitisk utveckling, inklusive dess militära komponent, att medföra? Vilka är Rysslands möjligheter att influera det strategiska mönstret i Europa? Vad kan förmodas

⁸ Utförligare diskuterat i rapporten Nordeuropeisk säkerhet och stabilitet, FOI-R-1626-SE, april 2005.

om exploatering och distribution av de ryska petroleumreserverna i norra Ryssland och Barents hav?

- Vilka blir de framtida amerikanska säkerhetspolitiska prioriteringarna och kapaciteterna? Vidmakthålls amerikanskt intresse för Europa, särskilt Nordeuropa? Vad händer med EU:s och NATO:s styrka och sammanhållning?
- Vilka blir ramarna för de nordiska ländernas säkerhetspolitiska optioner i perspektivet? Hur kan förhållandet till Ryssland komma att utvecklas? Hur kan man komma att behöva avväga mellan att agera själv eller söka stöd inom EU och NATO? På vad sätt berörs hela den nordeuropeiska regionen?
- Den norska oljan och gasen: vad kan antas om exploateringstakt och tillgängliga reserver? Hur kommer utvecklingen av den globala energimarknaden att påverka norsk säkerhetspolitik?
- Vad innebär Östersjöns och Norska havets ökande betydelse som transportleder för gas och olja med fartyg och pipelines?

Barentsområdet: Europas nya petroleumprovins

Det är motiverat att särskilt lyfta fram Barentsområdet. Exploateringen här innebär en betydelsefull strategisk förändring i Nordeuropa under kommande år. Traditionellt har Norges strategiska betydelse sammanhängt med den långa atlantkusten och närheten till det sovjetiska, sedermera ryska, militära komplexet på Kolahalvön. I dag framstår dock petroleumresurserna i Barents hav som strategiskt särskilt betydelsefulla. Exploateringen av dessa resurser är en fråga om flera decennier. Ingen kan säga hur

den säkerhetspolitiska miljön kommer att förändras under så lång tid.⁹ Det bedöms dessutom att utöver de hittills prospekterade resurserna finns ytterligare ännu inte kända petroleumreserver i havsområdena norr om den europeiska kontinenten.¹⁰

Norsk – och nordisk – säkerhetspolitik kommer att möta nya krav i och med att exploateringen av petroleumresurserna i Barents hav påbörjas. Den ökande strategiska betydelsen av dessa resurser kommer under lång tid att ha återverkningar för hela Norden. Gemensamt nordiskt agerande torde bli betydelsefullt för att påverka utvecklingen i gynnsam riktning.

I takt med att energi bundet i petroleum blir en alltmer knapp resurs ökar också stormakternas intresse för hur denna resurs förvaltas, exploateras och distribueras. Norge är därmed ett potentiellt mål för dessa aktörers politik och strategi – USA, Ryssland och inom EU Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Det är särskilt fallet om motsättningar med rötter i energifrågan skulle uppstå mellan dem. Norsk diplomatisk och militär förmåga – med stöd från och i samverkan med övriga nordiska länder eller NATO-allierade – kan då bli avgörande. Utan sådan förmåga riskerar landet bli ett påverkbart objekt – med konsekvenser för övriga Norden.

⁹ Fortsatt avsmältning av havsisen ökar hela Polarhavsbasängens betydelse – bland annat med nya territoriella dispyter som eventuell följd.

¹⁰ För en diskussion om den strategiska utvecklingen i nordområdena, se t.ex. rapporterna Sjømakt og Sjømilitære regimer i Nord-Atlanteren samt Luftmakt og Luftmilitære regimer i Nordområdene, utgivna av Norsk Institutt for Strategiske Studier, publicerade 2005 respektive 2006. Se t.ex. också rapporten Polhavsdiplomatiets strategiske utfordringer, publicerad av samma institut 2006.

7.3 Tentativ analys och slutsatser

I det föregående har angivits några sådana strategiskt signifikanta omständigheter och (potentiella) förändringar som ger impulser till utveckling av nordisk försvars- och säkerhetspolitik – miljö för och krav på internationella insatser, tyngdpunktsförskjutningar i det internationella systemet, förändringar av huvudaktörernas positioner och handlingsmöjligheter, utveckling av EU och NATO samt petroleumutvinningens betydelse.

De centrala frågorna gäller om dessa exogena faktorer influerar de nordiska ländernas samverkan inom försvars- och säkerhetspolitik, om samverkan har betydelse för relation till respektive medlemskap i EU och NATO, om samverkan ger ett säkerhetspolitiskt mervärde vid medverkan i internationella insatser och i närområdet samt om nordisk samverkan påverkar andra aktörers säkerhetsintressen.

Vi måste hålla i minnet att de samverkansåtgärder som diskuterats i det föregående i denna rapport kan ligga inom en 5-årsperiod, och de mer långtgående inom en 10-årsperiod. Åtgärderna kan i många fall ses som i praktiken irreversibla. Det är följaktligen också i detta perspektiv vi har att överväga de exogena säkerhetspolitiska förändringsfaktorernas influens på samverkan, liksom hur samverkan kan påverka de nordiska ländernas säkerhetspolitiska position och handlingskapacitet.

Påverkas nordisk säkerhets- och försvarspolitik?

Kan tyngdpunktsförskjutningar i det internationella systemet påverka förutsättningarna för de nordiska ländernas samverkan inom olika områden? Dessa förskjutningar avspeglar som framgått förändrade positioner eller handlingsmöjligheter för huvudaktörerna, med effekter som kan

vara potentiellt negativa med hänsyn till långsiktig säkerhet och stabilitet i det europeiska och särskilt nordeuropeiska området. Tänkbara sådana förändringar kan illustreras med följande exempel.

USA har – trots den kritik som inte sällan framförs mot landet – en viktig systemuppehållande roll internationellt. En (ytterligare) förskjutning av amerikanskt strategiskt intresse mot Stilla havsområdet och delar av Asien, eller en allmänt försvagad amerikansk position i internationell politik, kommer också att försvaga amerikanskt inflytande, direkt eller via NATO, på Europas affärer. Av särskild betydelse är naturligtvis vilket intresse USA kommer att vidmakthålla för Nordeuropa och de nordliga havsområdena. En – som synes vara fallet – fortsatt minskning av detta undandrar Nordeuropa och de nordiska länderna det strategiska stöd som amerikanskt intresse och närvaro inneburit.¹¹

Den ryska återhämtningen, politiskt, ekonomiskt och militärt, kan ha negativa konsekvenser för de nordiska länderna. Om den förenas med en rysk avsikt att ensidigt gynna egna intressen också på andras bekostnad och inte möts av balanserande åtgärder från de västliga aktörerna förändras det strategiska mönstret i Nordeuropa på ett ogynnsamt sätt för de nordiska länderna. Om å andra sidan Ryssland skulle på sikt mer än i dag inlemmas i en västlig intressegemenskap blir detta problem mindre. Trenden är dock den motsatta; inget tyder i dag på en sådan utveckling. Ryssland söker snarare (åter-) skapa en singular position synbarligen byggd på en traditionell uppfattning om en rysk internationell roll. Nordeuropas små länder har dock under alla omständigheter att leva i grannskapet av en stormakt med egna geostrategiska intressen – och förhindra att bli utnyttjade som schackpjäser i dess strategi.

¹¹ En rysk strävan framöver till ökat inflytande här skulle dock kunna generera förnyat amerikanskt intresse för området. Dessutom: energiråvarutillgångarna i den norska delen av 'the High North' skulle kunna skapa ökat amerikanskt intresse till stöd för Norge och Norden. Skulle däremot amerikanskt intresse i första hand riktas mot de ryska energitillgångarna i norr kunde detta vara grunden för en 'ohelig allians' till förfång för Norden (och Europa) .

Också utvecklingen av andra aktörer – de multilaterala organisationerna (FN, NATO och EU) och Europas dominerande stater – har konsekvenser för de nordiska länderna och den miljö i vilken deras samverkan har att äga rum. Försvagade multilaterala organisationer – oavsett anledning – torde ställa högre krav på de nordiska ländernas egen säkerhetspolitik. Parallellt skulle sådan försvagning sannolikt också innebära ett större inslag av traditionell europeisk maktbalanspolitik.¹² Detta, liksom till exempel en förstärkt bilateral relation mellan Ryssland och Tyskland på bekostnad av EU-samarbetet, vore uppenbarligen inte gynnsamt sett ur nordiskt perspektiv. Riskerna för en utveckling av detta slag får dock anses vara relativt små.

Kommande exploatering i Barents hav – utvinning och distribution – kommer som nämnts ovan att innebära nya säkerhetspolitiska krav. Detta rör i första hand Norge men genom geografisk närhet och intresse-gemenskap också övriga nordiska länder. En försvarspolitisk samverkan utgör ett viktigt bidrag för att bättre möta dessa krav, såväl resursmässigt som för att hävda gemensamma nordiska intressen i fråga om långsiktig säkerhet och stabilitet i området. Detta framstår som särskilt viktigt i ett läge där västligt intresse för *the High North* allmänt sett minskar eller i sådana lägen där västligt köparintresse av goda relationer med producent-landet Ryssland får gå före stöd till norska och nordiska intressen. Det ankommer då på de nordiska länderna själva att diplomatiskt och militärt ha förmågan att hävda de egna intressena – i varje fall upp till den (konflikt-) nivå där väst genom USA och NATO (och eventuellt EU) ofrånkomligen engageras. Det kan nämnas att sedan USA lämnat Keflavikbasen på Island har redan nu ett större ansvar för övervakning av berörda havsområden samt luftförsvar fallit på Norge och Danmark.

¹² Det behöver inte nödvändigtvis handla om en inre försvagning. Det kan också handla om en ”relativ” försvagning till följd av ett yttre tryck, t.ex. ett ryskt agerande som EU inte förmår möta.

Den andra fokalpunkten i det nordeuropeiska området – vid sidan om Barents hav och *the High North* – är Östersjön och Baltikum. Utvecklingen här berör alla de nordiska länderna men primärt Östersjöländerna Finland, Sverige och Danmark. Även om ett gynnsammare resursläge kan nås genom produktionssamverkan är det operativ samverkan som är särskilt intressant. Behovet av gemensamma system för övervakning och lägeskontroll liksom – gemensamma eller gemensamt utnyttjade – förbandsenheter för patrullering till sjöss och i luften torde komma att öka. Skälet är inte enbart det framöver ökande antalet ryska petroleumtransporter och den – troligtvis – kommande gasledningen som kan medföra ökad rysk marin aktivitet i Östersjön, utan också det förhållandet att marin förmåga angivits som ett prioriterat uppbyggnadsområde i Ryssland.¹³ En sådan ökad förmåga – om den kommer till stånd, med baser i Finska viken och Kaliningrad – kan skapa en inringningsliknande situation för de baltiska länderna om den inte möts. Förändringen, sedd över ett antal år, behöver inte vara dramatisk – men att vidmakthålla en balanserad och stabil situation måste vara ett samfällt intresse och ansvar för berörda EU- och NATO-länder.

Samverkan, organisationerna och de internationella insatserna

Under denna rubrik skall två delvis sammanhängande frågor behandlas: Har samverkan betydelse för de nordiska ländernas relationer till EU och NATO och för deras medverkan i dessa organisationers olika organ och samarbetsformat? Vilket säkerhetspolitiskt mervärde ger samverkan vid internationella insatser?

Det komplicerade och delvis oklara förhållandet mellan EU och NATO gör frågorna svåra att fixera i ett perspektiv om 5 till 10 år. Om vi dock förutsätter en i stort fortsatt positiv utveckling av de båda organisationerna

¹³ Angående gasledningen, se Nord Stream, Sweden and Baltic Security, FOI-R-2251-SE, March 2007.

– med oförändrad drivförmåga och bestående relevans – kan vi formulera följande tentativa slutsatser.

...från produktionssynpunkt

Nordisk produktionssamverkan (avseende materiel, utbildning etc. såsom beskrivits i tidigare kapitel) är från säkerhetspolitisk synpunkt tämligen oproblematiske och en fråga som till helt övervägande del berör de nordiska länderna själva. Den behöver inte direkt påverka ländernas relationer till berörda EU- och NATO-organ eller annat multilateralt samarbete – bl.a. *European Defence Agency* (EDA) inom EU, *Research and Technology Organisation* (RTO) inom NATO, det forsknings- och materielsamarbete mellan de sex större europeiska länderna inom området (däribland Sverige) som brukar benämnas *Letter of Intent/Framework Agreement*. Vilken roll dessa organ kommer att spela framöver jämfört med andra materielorienterade samarbetsprojekt utanför organen eller exempelvis säkerhetsorienterade forskningsprojekt knutna till EU:s sjunde ramprogram är dock en öppen fråga.

Man torde således generellt kunna säga att de nordiska ländernas knytning till dessa organ inte medför några ramvillkor för en nordisk produktionssamverkan. Kanske kan de snarare spela viss roll som stödjepunkter för denna. Detta skulle till exempel kunna avse utveckling av olika standarder m.m. för att skapa bättre interoperabilitet.

Produktionssamverkan har dock betydelsefulla indirekta säkerhetspolitiska effekter i åtminstone två hänseenden. Den utgör en tydlig markering av gemensamma nordiska intressen genom den större materiella resursbas och högre grad av interoperabilitet som möjliggörs. Satsningar på forskning och utveckling – i det nordiska fallet med större genomslagskraft i den utsträckning de görs gemensamt – brukar dessutom i omvärlden uppfattas som säkerhetspolitiska instrument som indikerar långsiktiga intentioner.

Samverkan ger också ökad styrka åt de nordiska ländernas representation i de nämnda organen. För de av länderna som står utanför vissa organ erbjuder samverkan indirekt en väg in i dessa (denna aspekt har också berörts i tidigare kapitel).

Det andra hänseendet som rör produktionssamverkans säkerhetspolitiska betydelse avser dennas uppenbara koppling till operativ samverkan. Inte bara därför att materielanskaffningen kan styras av taktisk-tekniska specifikationer härledda ur gemensamma operativa förmågekrav, utan också därför att materielsystemens utnyttjande i taktisk och operativ verksamhet bör innebära ett stort mått av gemensam utbildning, logistik och underhåll. Sätillvida utgör produktionssamverkan en grund för operativ samverkan. Inom exempelvis förband som *Nordic Battlegroup* bör samverkan resultera i en god effektökning. Detsamma bör gälla vid en framtida ökad nordisk medverkan i *NATO Response Force*.

...från operativ synpunkt

En nordisk operativ samverkan – där graden av samverkan mellan de enskilda länderna förvisso kan variera – relaterar på ett mer direkt sätt till frågan om alliansmedlemskap respektive alliansfrihet. Denna fråga tillspeks av det faktum att, som berörts ovan, operativ samverkan svårigen kan helt separeras från produktionssamverkan.

I det föregående kapitlet om operativ samverkan har synpunkter utvecklats på ledning, integrerad respektive i samverkan, liksom på gemensam övervakning och samutnyttjande av resurser. Den diskussionen – rörande möjligheter, gränsvillkor och konsekvenser – som delvis tagit utgångspunkt i de nordiska ländernas olika EU- och NATO-tillhörighet behöver inte upprepas här. I detta kapitel vill vi i stället föra diskussionen ett steg vidare i ett bredare perspektiv.

Ytterst är frågan huruvida eller under vilka omständigheter olikheterna i fråga om de nordiska ländernas NATO- och EU-medlemskap är gränssättande för operativ samverkan. Kan för svenskt och finskt vidkommande denna isoleras från NATO-stadgans artikel 5 (som rör de ömsesidiga säkerhetsgarantierna)? Vilken roll spelar norskt icke-medlemskap i EU och danskt undantag från ESFP (den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna)?

En distinktion som först bör göras gäller skyddet av nordiskt territorium och nordiska intressen i närområdet kontra medverkan i internationella insatser. Medverkan i dessa senare betraktas av både Sverige och Finland som oproblematiserad även om det sker under NATO-flagg – för såvitt inte insatsen sker med hänvisning till artikel 5.

Ur operativ samverkanssynpunkt anses således internationella insatser – oavsett om de sker inom EU- eller NATO-ram – inte erbjuda några (större) politiska svårigheter. Det gäller i varje fall för de alliansfria Sverige och Finland, men med reservation för Danmarks ESFP-undantag och det förhållandet att norskt EU-bidrag (såsom till NBG) uppenbarligen förblir marginellt. NATO-ledning accepteras av de alliansfria (direkt i NATO-operation eller genom Berlinplus-arrangemang) och den inordning i kommandokedjan det innebär – även om NATO regelmässigt förefaller uppställa vissa restriktioner i fråga om underrättelsetjänst.

Praktiskt taget alla militära eller civil-militära insatser i konfliktområden anges normalt dock ha som ett väsentligt syfte att skydda bl.a. Europa: att hindra konflikter och terrorism från att spridas hit. Få om ens några insatser med militärt inslag har enbart ett humanitärt syfte (oavsett retorisk presentation). Andra mer traditionella (ibland maktpolitiska) syften finns oftast i bakgrunden. Även om de nordiska länderna själva väljer vilka operationer de vill delta i ter det sig inte självklart enkelt att separera mellan

insatserna med hänsyn till deras uttalade huvudsyften – den nämnda skyddsaspekten finns oftast med.

Det är möjligt att NATO i samband med enskilda insatser framöver – beroende på deras karaktär och geografiska belägenhet – inte ser det som avgörande vilka artiklar i NATO-stadgan som åberopas. Eventuellt är den nu pågående operationen *Active Endeavour* i Medelhavet – som bygger på artikel 5 – exempel härpå. Att avstå från medverkan i NATO-operationer – för svenskt och finskt vidkommande – därför att de baseras på artikel 5 är således ett kriterium som förefaller komma att bli allt mindre meningsfullt.

Denna omständighet kan komma att bli än mer uttalad i fråga om skyddet av nordiskt territorium och nordiska intressen i närområdet genom någon form av nordisk operativ samverkan. De strategiska förhållanden – rörande Barents hav, Östersjön och närområdet i övrigt – som torde komma att förändras framöver med sannolikt högre krav på de nordiska ländernas försvars- och säkerhetspolitik som följd – har berörts i det föregående.

En mer begränsad operativ samverkan mellan Finland och Sverige berörande Östersjöområdet – en samverkan som dock i praktiken ligger nära en allians – får naturligtvis mindre säkerhetspolitisk betydelse än en som omfattar alla de nordiska länderna. Denna senare samverkan skulle kunna motiveras av att det troligen – eller möjligen – är i Barents havsområdet som Norden kommer att möta de större strategiska utmaningarna. En sådan mer ambitiös operativ samverkan – även om den är partiell – har den säkerhetspolitiska fördelen att den demonstrerar den vikt de nordiska länderna lägger vid de gemensamma intressena i närområdet. Den kan därmed också bidra till att förebygga sådana potentiella konflikter som ett enskilt land annars skulle få möta ensamt.

Sakens andra sida är förstås att övriga nordiska länder skulle bli parter i en potentiell konflikt som i andra hand men inte primärt kunde påstås beröra dem. Denna kostnad skulle dock knappast överstiga den vinst som gemensamt skydd av integritet och intressen utgör.

En allt närmare operativ samverkan kommer att ha vissa strategiska implikationer för de alliansfrias förhållande till NATO, bl.a. till följd av delning av övervaknings- och underrättelseinformation. En sådan torde innebära ett visst mått av integration på systemnivå i fråga om övervaknings-, underrättelse- och ledningssystem. Frågan är hur långt man på NATO-sidan är beredd att gå om man vill upprätthålla en skillnad mellan medlemmar och icke-medlemmar. Det är möjligt att denna svårighet kan kringgås genom avtal som ligger partiell allians nära. Ur finansieringsynpunkt kan frågan uppkomma i vilken utsträckning NATO vill ge Sverige och Finland fri tillgång till system som medlemmarna har investerat i.

...och sammantalet

Både när det gäller medverkan i internationella insatser och skyddet av nordiskt territorium och nordiska intressen i närområdet kan de alliansfria i enskilda fall framöver komma att ställas inför problemet att finna politiska förklaringar som skjuter den självpåtagna artikel 5-restriktionen i bakgrunden – därför att andra säkerhetspolitiska mål framstår som viktigare. Ju mer omfattande ett nordiskt försvarspolitiskt samarbete blir desto mer anakronistisk och sannolikt praktiskt begränsande synes den svenska och finska artikel 5-restriktionen bli. För en effektiv nordisk samverkan – inom europeisk och transatlantisk ram – framstår följaktligen Sveriges och Finlands alliansfrihet som ett större problem än Norges EU-nej och Danmarks ESN-undantag. EU är i fråga om försvars- och säkerhetspolitik ur flera aspekter inte lika central som NATO.

Allmänt sett bör de nordiska ländernas ställning i EU och NATO i fråga om försvars- och säkerhetspolitik – också med dagens självpåtagna begränsningar – stärkas genom en kommande samverkan. Det gäller såväl produktionssamverkan som operativ samverkan. Det är också möjligt att denna sannolikt starkare ställning kan ge spin offs inom andra politik-områden.

Påverkas andra aktörers säkerhetsintressen?

Samverkan – produktionsmässig och operativ – har inte bara praktiska och resursmässiga konsekvenser. Den ger också de nordiska länderna en tydligare säkerhetspolitisk identitet och utgör en markering av gemensamma intressen. Den sker som framgång inom ramen för de europeiska och transatlantiska gemenskaperna. Den påverkar utvecklingen i de nordiska ländernas omgivning och kan förebygga oönskade utvecklingsförlopp. I vilken grad detta sker beror på hur omfattande samverkan är – eller blir – efter hand.

Den givna frågan är därför hur länder – inom EU- och NATO-gemenskaperna respektive utanför dem – med säkerhetsintressen i det nordeuropeiska området direkt berörs av nordisk samverkan. I fråga om internationella insatser – i Europas periferi eller längre bort – är säkerligen den större nordiska förmåga som samverkan ger välkommen, men dessa insatser påverkar bara indirekt – om ens alls – berörda aktörers intressen och dispositioner i det nordeuropeiska området.

Ett traditionellt ryskt – sovjetiskt – mål har varit att maximera inflytandet genom att försöka hålla Norden, Europa och Väst splittrat. Även om förutsättningarna och delvis medlen har ändrats och nya, bland annat handelsekonomiska, hänsynstaganden tillkommit synes man inte ha övergett detta mål. Särskilt har som känt före detta sovjetrepubliker och

länder som ingick i sovjetblocket utsatts för ibland brutala påtryckningar.¹⁴ Gentemot västländerna har dock medlen varit mer subtila. Bland annat söker man från rysk sida nå inflytande genom att utnyttja bilaterala relationer till vissa länder. De senaste åren har sett en mer offensiv och självtillräcklig rysk utrikes- och säkerhetspolitik formas, innefattande tidvis skarpt kritiska uttalanden mot främst USA. Huruvida detta i första hand är ett led i en långsiktig rysk strategi eller också återspeglar en mer kortsiktig rysk inrikes maktkamp återstår att se.

I det nordiska närområdet har de ryska påtryckningarna särskilt träffat de baltiska länderna men även Polen. Dessa länders EU- och NATO-medlemskap tycks inte i särskild grad ha varit hindrande. Inte heller tycks solidariteten inom organisationerna ha fått den tydliga avhållande effekt inte minst de baltiska länderna hoppats på. Även om de uttryck ryska åtgärder tagit sig gentemot dessa Östersjöländer mildras framöver – vilket inte är givet – kvarstår de ryska geostrategiska intressena i Östersjöområdet.

Däremot har den andra fokalpunkten, Barents havsområdet, inte varit platsen för friktioner av liknande slag. Motsättningar finns, bland annat i fråga om gränsdragningen mellan norsk och rysk ekonomisk zon – och därmed för övrigt också i fråga om fiskerättigheterna, vilket vid några tillfällen resulterat i smärre skärmytslingar. På norsk sida finns också en oro över de ”atomsopor” som den ryska flottan lämnat efter sig i området. Men det finns också, inte minst lokalt, ett mått av grannsämja och samarbete i *the High North*.

Det finns dock en potential för framtida motsättningar och konflikter i området som man inte kan bortse från. Det ryska militära komplexet på Kolahalvön består som ett viktigt strategiskt basområde – och därmed behovet att kunna skydda det – inte minst mot bakgrund av den förnyelse

¹⁴ Se FOI-rapporten Russian Leverage on the CIS and the Baltic States, FOI-R-2280-SE, June 2007.

av det strategiska ubåtsvapnet som nu sakta påbörjas. Den begynnande exploateringen av petroleumtillgångar i området ökar väsentligt dess ekonomiska och politiska betydelse.¹⁵

Inom de västliga gemenskaperna EU och NATO karaktäriseras läget av delvis motstridiga (motstående) tendenser även om huvudtenden kan sägas vara fortsatt och successiv konsolidering. De västliga, särskilt amerikanska, geostrategiska intressena är naturligt nog av mer global karaktär. Av särskild betydelse ur nordisk synvinkel är de västliga relationerna till Ryssland och deras betydelse för Norden. Det gäller också den pågående ”dragkampen” om randstaterna – de före detta sovjetrepublikerna, de baltiska undantagna – och om denna under överskådlig tid kommer till ett avgörande.

Sett i ett europeiskt och västligt perspektiv är en långsiktigt stabil och konfliktfri situation i Nordeuropa ett givet intresse. Nordisk samverkan inom ramen för EU och NATO bör ge ett bidrag som, om än marginellt, stärker organisationerna. Den ger också ett stöd för europeisk politik gentemot Ryssland och en bättre bas för samarbete.

I detta perspektiv framstår Norden som ett lugnt hörn i Europa, relativt opåverkat av de stora frågorna. Men trenderna pekar på förändringar – berörda i det föregående – som kan förväntas medföra nya krav på de nordiska länderna.

¹⁵ Produktionen i det norska gasfältet Snøhvit påbörjas nu. Ryska Gazprom har nyligen beslutat att påbörja exploateringen av det gigantiska gasfältet Sjtokman (Stjokmanovskoje) som förväntas komma i produktion 2013-15. Utvinningsrättigheterna till detta fält ligger i ett dotterbolag till Gazprom, men i det bolag som skall sköta exploateringen tar man in en utländsk partner då man är beroende av tekniskt stöd för offshore-exploatering och LNG-framställning. Enligt uppgift har man valt det franska bolaget Total. Också Statoil och Norsk Hydro samt två amerikanska bolag (Chevron och ConocoPhillips) visade intresse. (Källa: www.ft.com July 8 2007 och SvD 13 juli 2007.)

Mellan säkerhetspolitisk och militärstrategisk handlingsfrihet finns ett givet sammanhang. Från en militärstrategisk synpunkt är sådana operativa förmågor viktiga som behövs för att verksamt möta de nya kraven. Dessa förmågor – som också kan bli föremål för samverkan – har berörts i ett tidigare kapitel: övervakning och underrättelsetjänst, ledning samt gemensamt utnyttjande av förband för till exempel incidentberedskap. Övervägande säkerhetspolitiska och militärstrategiska skäl synes indikera att dessa – i rimliga framtidsscenarioer – bör prioriteras.

Redan kortsiktigt bör nordisk samverkan – om än inledningsvis begränsad och betingad av ekonomiska skäl – kunna ge ett stabilitetsbidrag som kommer främst de baltiska länderna till godo. Nordiskt samarbete kringskär följaktligen rysk handlingsfrihet därigenom att ryska möjligheter att negativt influera det nordeuropeiska området begränsas. Sådant får också de baltiska länderna ökat stöd genom nordisk samverkan. Norden blir i ett bättre läge att fungera som *security provider*. Detta blir givetvis allt mer uttalat ju mer omfattande samverkan är.

Förhållandet till Ryssland skall dock inte enbart ses i konfrontatoriska termer. Gemensamma handelsekonomiska intressen är i dag ett tydligt och möjligen ökande inslag i bilden. Den påbörjade ryska militära uppbyggnaden lär inte primärt ha till syfte att efter hand möjliggöra ”en strategisk uppmarsch mot väster” – det är svårt att se några skäl till varför Ryssland skulle utnyttja militära resurser för att tillgodose sina direkta intressen gentemot de västliga länderna. Det utesluter dock inte (växande) ryska ambitioner att påverka agendorna i väst, vid behov också genom påtryckningar där militära dispositioner kan spela roll. Även om man skulle välja att snarare uppfatta detta som ett inslag i den diplomatiska vardagen än som ett allvarligt hot kan inte förbises att små länder – som de nordiska och baltiska – kan komma i kläm. En nordisk försvars- och säkerhetspolitik i samverkan är ett verksamt medel (vid sidan av andra) att söka förebygga detta och dessutom ge ett stöd till de baltiska länderna. En sådan politik kan (eller bör) till och med ha som ett delsyfte att förhindra eller balansera ut

önskad rysk påverkan, med politiska, ekonomiska eller militära medel, på det strategiska mönstret i regionen.

Säkerhetspolitik innefattar dock att också tänka kring pessimistiska scenarier. Det kan till exempel inte uteslutas att Ukrainas eller andra före detta sovjetiska randstaters relativa stabilitet skulle kunna komma att undergrävas av inre eller yttre konflikter. I dessa skulle Ryssland och västländer med intressen i länderna komma att engageras. Risk kunde finnas för situationer med egendynamik som går ur kontroll, med konsekvenser också för de nordisk-baltiska länderna. Även om ingen part rimligen skulle överväga en äventyrlig politik i en sådan situation skulle en kris i de ryska västrelationerna kunna bli följderna – med vissa, om än begränsade, strategiska omprövningar och förändrade militära prioriteringar i väst. Mötet med en oväntad verklighet kunde likväl bli brutalt också för de nordiska länderna. Hastigt framtagna planer på basis av senfärdigt beslutsfattande kunde visa sig fort förgängliga genom en snabb händelseutveckling.¹⁶

¹⁶ Det kan ligga nära till hands att jämföra utgångspunkten för svensk försvarspolitik under det kalla krigets inledande decennier med dagens. Den bakomliggande utgångspunkten eller strategiska idén då var att ett sovjetiskt anfall mot Sverige – ensamt eller i samband med en större konflikt – skulle innebära att neutralitetspolitiken hade misslyckats, och att Sverige *by default* därigenom som krigförande blev anknuten till eller inkluderat i Västalliansen. Följaktligen skulle åtgärder i förväg vidtas så att hjälpen från väst kunde bli effektiv. Så skedde också, som numera är bekant, i hemlighet (se t.ex. Robert Dalsjö: 'Neutral' Sweden's covert preparations for wartime cooperation with the West during the Cold War, and why they withered away over time; avhandling vid King's College, London, oktober 2005).

Dagens utgångspunkt är i stället att Sveriges säkerhet avgörs av att landet förmår medverka i att möta de internationella säkerhetsutmaningarna. En försvarsmakt som är relevant för internationella operationer tänks ge landet inträdesbiljett till den europeiska och transatlantiska säkerhetsgemenskapen. Skulle på sikt ett hot uppstå mot landet ger denna gemenskap – och ett eventuellt NATO-medlemskap – den nödvändiga återförsäkringen. Följaktligen är en försvarsmakt inriktad på och dimensionerad för internationella uppgifter rimlig och tillräcklig.

Denna utgångspunkt är dock inte oproblematiserad. Den bygger på att (främst) NATO men även EU också på lång sikt kvarstår som stabila producenter av hård och mjuk säkerhet och, vad avser NATO, med prioriteringar som omfattar Nordeuropa. Om detta kan man inget veta – här ligger följaktligen ett visst mått av risktagande. Det är heller inte självklart att Sverige i en framtid omgående accepteras som NATO-medlem om landet uppfattas ha bortsett från sin roll som säkerhetsleverantör i sitt eget närområde. Det är också möjligt att den tröskel när NATO och EU vore villiga att inträda till förmån för Sverige, med diplomatiska och/eller militära åtgärder, kan komma att ligga högt – andra aspekter, till exempel i fråga om ryska energileveranser, kan i en

7.4 I sammanfattning

...visar analysen att också säkerhetspolitiska faktorer ger motiv för fortsatt utvidgning av samverkan mellan de nordiska länderna inom den europeiska och transatlantiska ramen. Även om de nordiska försvarsbudgetarna skulle öka efter hand ger ökande samverkan – i syfte att tillvarata produktionsmässiga skalfördelar och säkerställa operativ förmåga – de förutsättningar som krävs om de nordiska länderna framöver vill hålla sig med försvarsmakter som är säkerhetspolitiskt relevanta för det breda uppgiftsspektrum man kan se.

En produktionsmässig försvarspolitisk samverkan – vilket som framgått tidigare i rapporten kan utgöra ett första steg i en ökad nordisk samverkan – är givetvis inte säkerhetspolitiskt förpliktande i samma grad som en mer eller mindre långtgående operativ samverkan – utgörande ett andra steg. En

framtid komma att väga tyngre. Det är dessutom inte självklart att organisationerna i ett sådant framtida läge har militära resurser tillgängliga. Egen svensk förmåga måste dessutom vägas mot vad andra eventuellt kan tänkas leverera.

En ytterligare utgångspunkt för svensk försvarspolitik i dag är också bedömningen att det strategiska läget i Nordeuropa är tämligen oproblematiskt och oföränderligt under överskådlig tid. Faktorer som i stället talar för en fortlöpande förändring har berörts tidigare i detta kapitel – exploatering i Barentsområdet, Östersjöns ökande betydelse, rysk successiv återkomst som militärmakt. Förmågan att återkommande ompröva försvarspolitiken – uppgifter och resurser – är således viktig. Den vanliga men felaktiga föreställningen att militär förmåga – i fråga om det svenska närområdet (nordeuropeiska området) – bara har betydelse om ett yttre militärt hot föreligger bortser från dess kontinuerliga roll som politiskt instrument och stabilitetsfaktor. För länder med ett traditionellt geostrategiskt synsätt – och dit hör bl.a. Ryssland och USA – utgör denna förmåga en väsentlig ingående komponent när ett lands allmänna styrka och position värderas. Militär förmåga spelar således roll för dess säkerhetspolitiska handlingsfrihet och inflytande. Detta synsätt bekräftas för övrigt också vid internationella insatser – ett lands inflytande där beror av det bidrag det levererar.

operativ samverkan kan dock bättre förebygga att andra länder (Ryssland) opportunistiskt utnyttjar eventuellt uppkommande tillfällen att ensidigt gynna egna intressen på nordisk bekostnad.

En ökande samverkan minskar den säkerhetspolitiska splittringen i Norden. Detta är gynnsamt för stabiliteten i det nordeuropeiska området. Redan en begränsad samverkan har – som belysts i det föregående – säkerhetspolitisk effekt, även om det främsta motivet är att nå ekonomiska skalfördelar.

Om resultatet på sikt blir att de säkerhetspolitiska skillnaderna utjämnas läggs grunden för en samordnad och förutsebar nordisk säkerhetspolitik som bas för en förmåga att långsiktigt leverera säkerhet och stabilitet. Det kommer att gynna inte bara de nordiska länderna själva utan också de baltiska länderna och Europa i övrigt.