



# Mot en felles europeisk Forsvarsadministrasjon?

Forsvarsadministrasjonens handlingsrom, og iverksettingsmyndighet, i  
EUs flernivåadministrasjon.

**Isabelle-Louise Aabel**

**Veileder**

Jarle Trondal

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved  
Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen.  
Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de  
metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, vår 2013  
Fakultet for Økonomi og samfunnsvitenskap  
Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag

## Forord

Handlingsrom er et begrep som preger denne oppgaven. Det er et begrep som kan tolkes bredt og i mange retninger. I denne studien betyr handlingsrom muligheten til å delta og påvirke prosesser i overnasjonale og nasjonale overordnede institusjoner. Disse er i denne oppgaven Forsvarsadministrasjonen, Forsvarsdepartementet (FD) og Kommisjonen. Forsvarsadministrasjonens handlingsrom er det som undersøkes spesielt. Dette har skapt mange utfordringer i min forskningsprosess fordi prosessene hvor handlingsrommet finner sted er ofte lukkede og komplekse prosesser.

Det er mange som fortjener anerkjennelse for at denne oppgaven har blitt til.

Først vil jeg inderlig takke min veileder, professor Jarle Trondal, for mange gode samtaler og god hjelp. Han har bidratt med oppklaringer, gode veiledninger og tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Jeg vil også rette en takk til alle mine informanter som har stilt opp til intervju og samtaler. Uten dem hadde jeg kommet til kort.

Mine studentkolleger som har stilt opp som samtalepartnere og med mange positive innspill i tøffe perioder har vært til stor inspirasjon. Takk til Irene for hjelp til korrektur, min kjæreste, familie og venner som har stilt opp som diskusjonspartnere og uvurderlig støtte.

Eventuelle feil og mangler som måtte finnes i oppgaven er mitt ansvar alene.

Universitetet i Agder, 2. juni 2013

Isabelle-Louise Aabel

Antall ord: 36 621

## Sammendrag

EØS-avtalen preger norsk rolle i EUs flernivåadministrasjon. Tidligere forskning viser at direktorater og etater har fått en økt rolle i EUs administrasjon. I denne studien er ønsket å se om de tendensene og betingelsene er tilstede i Forsvarsadministrasjonen, som ikke direkte preges av EØS-avtalen. Problemstillingen er som følger:

*“I hvilken grad, og hvordan, inngår norsk Forsvarsadministrasjon i EUs flernivåadministrasjon?”*

Utgangspunktet for datainnsamlingen er norske og europeiske offentlige dokumenter (NOU'er, stortingsmeldinger og traktater). For å supplere og utdype analysen gjort av disse, er det brukt delvis strukturerte intervju av strategisk utvalgte informanter. To supplerende teorier benyttes for å analysere studiens data; flernivåadministrasjonsperspektivet (FNA) og det organisatoriske perspektivet.

Ut fra observasjoner som er gjort i denne studien konkluderes det med at Forsvarsadministrasjonen har en dual rolle i forhold til FD og Kommisjonen. I oppstrømsfasen er det et sterkt preg av nasjonal og politisert myndighet, som viser en politisk-administrativ integrasjon mellom FD og Forsvarsadministrasjonen. Kommisjonen har begrenset myndighet i oppstrømsfasen, og det gjelder også for Forsvarsadministrasjonen. I nedstrømsfasen er bilde endret. Kommisjonen har fått delegert myndighet til oppfølging og kontrollvirksomhet. Forsvarsadministrasjonen har fått delegert myndighet av overordnet politisk styre, og har mer direkte kontakt med Kommisjonen og deltar aktivt i møter og prosjekter. Dette viser en politisk-administrativ desintegrasjon. Forsvarsadministrasjonen har ansvar for iverksetting og implementering på nasjonalt nivå. Det synes derfor at Forsvarsadministrasjonen bryter med det tradisjonelle bildet av grensene mellom en nasjonal sentraladministrasjon og en felles unionsadministrasjon. Denne studien vil således synes å kunne inngå i rekken av tidligere forskning som viser at nasjonale reguleringsorganer opererer med flere hatter når man jobber med EU/EØS-relevant lovgivning, og særlig i nedstrømsfasen.

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Introduksjon .....</b>	<b>1</b>
1.1	Innledning .....	1
1.2	Avgrensning og problemstilling.....	3
1.3	Inspirasjon; tidligere forskning.....	3
1.4	Den norske Forsvarsadministrasjonen og EUs forsvarsadministrasjon .....	6
1.5	Teoretisk perspektiv og metode.....	7
1.6	Disposisjon.....	10
<b>2</b>	<b>Teoretisk rammeverk.....</b>	<b>11</b>
2.1	Flernivåadministrasjon (FNA).....	11
2.1.1	Idealmodeller.....	13
2.2	Organisasjonsteori; vertikal og horisontal spesialisering.....	15
2.2.1	Organisatoriske egenskaper ved EU.....	17
2.2.2	Vertikal spesialisering som organisatorisk egenskap ved nasjonal administrasjon.....	17
2.2.3	Horisontal spesialisering som organisatorisk egenskap ved nasjonal administrasjon.....	19
2.3	Forventninger til funn .....	21
<b>3</b>	<b>Metode og Forskningsdesign .....</b>	<b>23</b>
3.1	Forskningsdesign .....	23
3.2	Casestudie.....	24
3.3	Dokumentanalyse og skriftlige kilder .....	26
3.4	Intervju og muntlige kilder .....	28
3.5	Metodiske utfordringer .....	30
<b>4</b>	<b>Case og funn .....</b>	<b>32</b>
4.1	Forsvaret; et tilbakeblikk .....	32
4.2	Funksjon, rolle og organisering.....	33
4.2.1	Omorganisering og samlokalisering av Forsvaret; Forsvarets overkommando (FO), Forsvarsstaben (FST) og Forsvarsdepartementet (FD) .....	37
4.2.2	Internasjonalt arbeid .....	40
4.2.3	EUs utvikling med henhold til innflytelse på Norge og Forsvaret.....	44
4.2.4	Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom.....	46
4.2.5	EDA og Norges rolle.....	47
4.3	Oppstrømsfaser .....	50
4.4	Nedstrømsfaser.....	57
4.5	Oppsummering av funn.....	64
<b>5</b>	<b>Teoretisk analyse.....</b>	<b>66</b>
5.1	Innledning .....	66
5.2	Tolkning ved bruk av FNA.....	66
5.2.1	Idealmodell 1; én-hattede rolle .....	67
5.2.2	Idealmodell 2; én-hattede rolle .....	68
5.2.3	Idealmodell 3; to-hattede rolle.....	69
5.3	Er forsvarsadministrasjonen en del av EUs flernivåadministrasjon? .....	71
5.3.1	Oppstrømsfasen.....	72
5.3.2	Nedstrømsfasen .....	75
5.4	Tolkning ved bruk av det organisatoriske perspektiv .....	77
5.4.1	Organisatoriske egenskaper ved EU.....	78
5.4.2	Vertikal spesialisering som organisatorisk egenskap ved nasjonal administrasjon.....	79
5.4.3	Horisontal spesialisering som organisatorisk egenskap ved nasjonal administrasjon.....	80
5.5	Oppsummering.....	82

<b>6</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>84</b>
6.1	Hovedfunn .....	84
6.2	Resultat .....	86
6.3	Avsluttende bemerkninger .....	88
	<b>Litteraturliste:.....</b>	<b>90</b>
	<b>Vedlegg 1: EDAs beslutningsnivå og Norges avtaler med EU.....</b>	<b>94</b>
	<b>Vedlegg 2: Utdrag fra intervjuguidene.....</b>	<b>95</b>

## **Forkortelser**

<b>CSDP</b>	Common Security and Defence Policy
<b>DG</b>	Directorate-General / Generaldirektorater
<b>DG FPI</b>	Directorate General for the Service for Foreign Policy Instruments
<b>EDA</b>	European Defence Agency
<b>EEAS</b>	European External Action Service
<b>EFTA</b>	European Free Trade Organization
<b>ESDP</b>	European Security and Defence Policy
<b>EU</b>	European Union
<b>EUBG</b>	European Battle Groups
<b>EUCS</b>	European Union Satellit Centre / EUs satelittsenter
<b>EØS</b>	Det europeiske økonomiske samarbeid
<b>FD</b>	Forsvarsdepartementet
<b>FN</b>	Forente Nasjoner
<b>FNA</b>	Flernivåadministrasjon
<b>FUSP</b>	Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>Kommisjonen</b>	The Commission of the European Union / Europakommisjonen
<b>MFO</b>	Multinational Force of Observers
<b>MLG</b>	Multilevel governance
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>NORDEFKO</b>	Nordic Defence Cooperation
<b>NOU</b>	Norges offentlige utredninger
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>NSD</b>	Personvernombudet for forskning
<b>OCCAR</b>	Organization for joint armament cooperation
<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development
<b>OSSE</b>	Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa
<b>Parlamentet</b>	European Parliament / Europa Parlamentet
<b>Rådet</b>	Council of the European Union / Rådet for den Europeiske union
<b>TEU</b>	Treaty on the European Union / Traktat om den europeiske union
<b>UD</b>	Utenriksdepartementet

# 1 Introduksjon

## 1.1 Innledning

Siden EØS-avtalen ble underskrevet i 1992 har Norges rolle i EU vært i kontinuerlig utvikling, Norge og EU er samfunn i kontinuerlig endring, og om EØS-avtalen er like dynamisk og i endring. Norsk forvaltning har gjennom EØS-avtalen stor deltakelse i samarbeidsprosesser som påvirker utforming og implementering av EUs regelverk. Dette har implikasjoner på utforming norsk politikk, lovverk og prosjekt- og samarbeidsdeltakelse, og i dag er 80 % av norsk regelverk direkte påvirket av EUs regelverk (*NOU 2012:2*). EU fungerer som en integrert administrasjon, samlet av indirekte, direkte og nettverksbasert administrasjon (Egeberg & Trondal, 2013). Dette påvirker forholdet mellom nasjonal forvaltning og Europakommisjonen (Kommisjonen). Norske reguleringsorganer blir de facto påvirket i sine administrative prosesser, prosessene foregår på begge nivå, og relasjonene mellom disse nivåene er relevante i denne studien.

Denne studien går inn i en rekke av andre studier som er gjort for å avdekke i hvilken grad norsk forvaltning blir berørt av EU. Tidligere forskning har funnet klare indikasjoner på at utøvende makt i Europa er i endring (Egeberg, 2007). Endringene som er funnet viser til at administrasjoners rolle har endret seg fra å være et nettverk av nasjonalstater i samarbeid, til å være en sterkere overnasjonal aktør med tilhørende overnasjonale institusjoner. Nasjonale reguleringsorganer er organisasjoner som er strukturelt fristilt fra overordnet myndighet, departement, og kalles direktorat, etat, verk eller tilsyn. Med denne fristillingen følger autonomi i utforming og implementering når det gjelder økonomi, personal, og administrasjon, mens overordnet politisk ansvar ligger hos moderdepartement (Egeberg, Martens, & Trondal, 2012). Man ser både på nasjonalt og EU-nivå at det er en klar økning av oppgaver, ansvarsmyndighet og aktører. Effekten av dette er et behov for administrativ økning og kapasitetsøkning. Løsningen er å opprette flere fristilte organer i form av direktorat, etat og tilsyn. Dette skaper likevel en byråkratisering og kompleksitet i alt fra arbeidsdeling og oppgaver til prosesser og fagkompetanse. Forskningen viser til at direktorater og etater er mer involvert som selvstendige aktører i EUs flernivåadministrasjon, og jobber mer med regulatoriske og semi-regulatoriske oppgaver (Egeberg & Trondal, 2007). Direktoraters eller etaters autonomi gjelder også i utviklings- og implementeringsfasene.

Hovedoppgavene til et direktorat eller en etat er å bistå departement med nødvendig fagkunnskap og kompetanse. Videre skal de bistå med teknisk og faglig bistand. Nå ser man at andre oppgaver gjør seg gjeldende, som utforming, overføring og gjennomføring av EUs regelverk. For å undersøke i hvilken grad denne transformasjonen av utøvende makt nasjonalt og internasjonalt har påvirket direktorater og etater brukes Forsvarsadministrasjonen som case.

Forsvars- og sikkerhetspolitikk er per i dag ett av de politiske områdene som i minst grad er regulert av EUs regelverk. Forsvars- og sikkerhetspolitisk finnes ingen egen avtale med EU innenfor rammen av EØS-avtalen (*NOU 2012:2*). EU er likevel i en prosess hvor forsvars- og sikkerhetspolitikk blir mer overnasjonalt styrt. Det blir delegert mer overordnet myndighet til Kommisjonen og forsvars- og sikkerhetspolitiske byrå, og rammen for en enhetlig og felles forsvars- og sikkerhetspolitikk er i vekst. Tradisjonelt har forsvars- og sikkerhetspolitikk vært et nasjonalt anliggende, og det er det fremdeles, men likevel ser man tendenser til at nasjonalstater delegerer myndighet til overordnet nivå. Kommisjonens DG for The Service for Foreign Policy Instruments (heretter DG FPI) er en av de eldste institusjoner som har fulgt EU og EUs prosesser innen forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det har til nå vært opprettet flere byrå innen fagfeltet. I 2006 inngikk Norge en skriftlig avtale med EU og European Defence Agency (heretter EDA), en bindende avtale på forsvarsfeltet, Administrative Arrangement, som omhandler forskning, kapabiliteter, prosjekter og utvikling av forsvars- og sikkerhetsfunksjoner på et overordnet nivå. Norges rolle i EDA er full møte-, tale- og forslagsrett. I og med at Norge ikke er et fullt medlem av EU er stemmeretten ikke til stede tross en formelt underskrevet avtale om deltakelse i dette byrået. EDA er et byrå som er underlagt Rådet og Kommisjonen, og får oppdrag og prosjekter tilsendt derfra.

Forsvaret er Norges ryggrad for forsvars- og sikkerhetsarbeid. Det er historisk det politiske saksområdet som er mest nasjonalt forankret. Autonomi og myndighet er sett som viktige faktorer i deres arbeid. Historisk har det vært forsvarssamarbeid, med deltakelse av nasjonale myndigheter, i multinasjonale nettverk som har stått i fokus. NATO har vært aktive siden 1949, men nasjonal myndighet har veto. Det politiske samfunn har anerkjent at man ikke kan jobbe uten noen form for overnasjonalt samarbeid, spesielt innen forsvars- og sikkerhetspolitikken. Derfor synes dette som spennende og nødvendig å se i hvilken grad man har beholdt nasjonal administrativ suverenitet på dette saksområdet.



## 1.2 Avgrensning og problemstilling

Denne oppgaven legger seg inn i rekken av studier gjort på norske reguleringsorganer og deres påvirknings- og iverksettingsmyndighet i forholdet til EUs reguleringsorganer og politikk. Målet med studien er å skape en bredere forståelse av Forsvarsadministrasjonen og forsvarspolitikken i oppstrøms- og nedstrømsfasene i EUs flernivåadministrasjon.

Tidligere forskning viser til en økning i desentralisering og autonomisering av nasjonale reguleringsorganer som direktorat og tilsyn (Egeberg & Trondal, 2013; Sætorp, 2012; Vestlund, 2009). Ønsket i denne studien er å se på Forsvarsadministrasjonen i dette henseende. I hvilken grad er denne etaten fristilt og autonom i forhold til eget departement, og i hvilken grad EUs institusjoner på området har egen myndighetsutøvelse i forhold til saksområdet. Videre ses det nærmere på relasjoner mellom EUs forvaltningsnivå av forsvars- og sikkerhetspolitisk art og Forsvarsadministrasjonen. Kartlegging av aktører og relasjoner er nødvendig. Temaet for studien er Forsvarsadministrasjonens handlingsrom og iverksettingsmyndighet i EUs flernivåadministrasjon. Problemstillingen lyder som følger:

*I hvilken grad, og hvordan, inngår norsk Forsvarsadministrasjon i EUs flernivåadministrasjon?*

Målet er å se hvilken rolle Forsvarsadministrasjonen har i EUs oppstrømsfaser (politikkutvikling) og i nedstrømsfasene (iverksettingsfasene). Med oppstrømsfaser menes mulighet for innvirkning og påvirkning på utfall og utvikling av politikk. Med nedstrømsfaser menes iverksettingsfasene og i hvilken grad det er rom for å vurdere hvordan og i hvilken grad EUs regelverk skal innsettes i organisasjonen på nasjonalt nivå.

## 1.3 Inspirasjon; tidligere forskning

Teoriene på flernivåstyring og flernivåadministrasjon (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2007; Hooghe & Marks, 2001; Pan, 2012; Piattoni, 2010) har inspirert til å se dypere på hvordan dette påvirker norsk sentraladministrasjon. Forholdet mellom EU og Norge har utviklet seg mye over de siste 20 årene, og også Norges rolle i EUs institusjoner.

Tjenestemenn i direktorater og etater vektlegger i mindre grad nasjonal politisk ledelse enn tjenestemenn i departement. Dette har vært jevnt og stabilt og studert over tre perioder 1986, 1996, 2006 (Egeberg & Trondal, 2013). Norske iverksettingsmyndigheter oppfatter at

samarbeidet med EUs institusjoner er så sterkt at det foregår en voksende praksis av direkte iverksettelsesmyndighet. Som nevnt over må da EUs respektive organ ha en selvstendig og klar myndighetsutøvelse, og videre må respektive direktorat være relativt uavhengig av overordnet politisk lederskap (Egeberg & Trondal, 2013). Nasjonale direktorats- og tilsynsledere rapporterer jevnt over at hensyn og forhold til EUs institusjoner (Kommissjonen, EU-byrå og “søster-direktorat”) er viktige i egen arbeidsprosess når det gjelder informasjonsutveksling, best-practice, retningslinjer og praktisering av saksområdet.

Det er gjort flere casestudier på direktorater og etater i Norge, både med tanke på oppstrøms- og nedstrømsfaser. Helsesektoren har vært studert mye, og her vises det til at EUs flernivåadministrasjon har en klart effekt på hvordan denne sektoren blir påvirket i daglig virke (Søetorp, 2012; Vestlund, 2009). Videre har det vært sett på hvordan konkurransetilsynet har blitt påvirket og arbeidet med utfordringene knyttet til endringene av EUs administrasjon og politikk (Støle i Egeberg, 2006; Solstad, 2009). Jernbaneverkets forhold til EUs politikk og administrasjon har Stene gjort et casestudie av i 2010 (Stene, 2010). Post- og teletilsynet er dekket av Myhre (Myhre, 2005). Feltet om matsikkerhet er skrevet av Trygve Ugland og Frode Veggeland i Egeberg (2006), hvor det er en klar konklusjon av økende innvirkning i relasjonene på matsikkerhet siden 1990-tallet. Et annet felt som er sterkt preget av overnasjonalitet er miljø. Man har felles globale mål for å forbedre miljøsituasjonen. Dette har slått rot og kommet ned på alle nivå i politikk og administrasjon (Martens, 2005, 2006, 2009). Medlemslandene har helt tydelig gitt mer makt til det overnasjonale nivå på dette feltet, og gjennom den norske EØS-avtale med EU er FD og Forsvarsadministrasjonen også tydelig influert av dette.

Forsvarsadministrasjonen er vertikalt spesialisert i forhold til FD, men har samlokalisert ledelsene, noe som viser en annen organisering enn i de andre direktoratene. Dette betyr at Forsvarsadministrasjonen er en selvstendig institusjon, hvor Forsvarssjefen går i noen grad på tvers av organisatoriske grenser. Forsvarssjefen selv er forsvarsministerens høyeste og næreste rådgiver i forsvarspolitiske saker, spesielt omhandlet kapabiliteter og funksjon. Begge disse administrasjonene er spesielt integrert fordi de også sitter sammen i en fellesadministrasjon. Dette er tydelige tegn på at det er lite rom for selvstendig myndighet og selvbestemmelse uten at overordnet myndighet er involvert i noen grad. Iverksettelsesbrev og langtidsplaner gitt av FD er klart med på å påvirke Forsvarsadministrasjonens daglige virke. På europeisk nivå ser man at institusjoner som jobber med forsvars- og sikkerhetspolitikk er

økt i antall, men at dette er et politisk felt hvor medlemslandene ønsker stor selvstendig myndighet. Siden opprettelsen av EU har man sett at det er gode samarbeidsavtaler på feltet, men at makt og utøvende myndighet i hovedsak tilhører nasjonalstatene. Det er likevel verd å påpeke at med Lisboa-traktaten har mentaliteten rundt forsvars- og sikkerhetspolitikk endret seg (Jochen Rehl, 2010; Knutsen, 2001). EU ønsker i større grad å stå sammen som én enhet i det globale samfunn, med egne styrker og midler for å kunne handle og å beskytte selv ved mulige faresituasjoner. Det har vokst et tett nettverk mellom EU og NATO, og det er noe medlemsland i begge organisasjoner ønsker å utvikle videre. Opprettelsen av European External Action Service (EEAS) var også en stor indikasjon på økt betydning av forsvars- og sikkerhetspolitikk på EU-nivå. Det er også en ny stilling, høyrerepresentanten for utenriks- og sikkerhetspolitikk, som er leder og tilsynssjef for alle saker som omhandler dette politiske feltet.

Mangelen på forskning av Forsvarsadministrasjonens internasjonale relasjoner på Europeisk nivå har inspirert denne studien. Som nevnt tidligere er Forsvaret den sektoren som er mest nasjonalt beskyttet, men også en av de sektorene som er mest avhengig av bi- og multilaterale avtaler på tvers av nasjonale grenser. Spesielt i den økonomiske situasjonen som EU og EUs medlemsland befinner seg i er dette viktigere enn noen sinne. De alle fleste land har senket sine forsvarsbudsjetter, og dette vil neppe endre seg de nærmeste år. Norge har alltid vært interessert i samarbeid, og spesielt med nabolandene i Europa. Som NATO-land har Norge siden 1990-tallet vært usikre på hva slags politikk og administrasjon EU har villet utvikle på området. Norske politiske aktører har søkt informasjon og deltakelse på så mange nivå som mulig. Dette fordi Norge anerkjenner viktigheten av deltakelse i de Europeiske institusjoner. Norge er blitt full deltaker i EDA, byrået som jobber med forskning, prosjekter og utvikling av forsvars- og sikkerhetsfunksjoner på et overordnet nivå. EDA trekker mye på alle EUs ressurser, og det gjør at forsvars- og sikkerhetspolitikken blir noe helt annet enn NATOs mandat. Det er tett samarbeid mellom EDA og OCCAR, European Space Agency, Kommisjonen og Rådet. Videre ser man at EDA dekker 4 pilarer/andre byråer; Forskning og teknologi, det indre marked, materiellprogram, og kapabiliteter. Norge har møte-, tale- og forslagsrett i alle disse møtene. Stemmeretten uteblir også her, som i alle andre EU organ, fordi Norge ikke er et EU-medlem. Videre har norske aktører full tilgang til deltakelse i EUs prosjekter og operasjoner som deltaker på lik linje med alle andre medlemsland. Norge blir anerkjent for vår kompetanse, forskning og utdanninger innen forsvarsfeltet, og er derfor også en ønsket samarbeidspartner. Dette har resultert i flere avtaler med Unionen; EU Battle

Groups (EUBG), EDA og andre bilaterale samarbeid og prosjekter. Forsvaret har deltatt i flere militære operasjoner i EU-regi. Per i dag har Norge full deltakelse og plass i EDA og har flere multilaterale prosjektavtaler, blant annet hav- og nordområde overvåkning. Det er viktig å huske at allierte “venner” i NATO langt på vei er allierte “venner” i EU-sammenheng.

#### **1.4 Den norske Forsvarsadministrasjonen og EUs forsvarsadministrasjon**

Forsvaret er organisert i mange ledd, og er underlagt FD (se fig. 2, s. 37). Forsvarets øverste leder er forsvarssjefen, og er også forsvarsdepartementets og regjeringens nærmeste rådgiver i fred, krise og krig. Forsvarssjefen er etatsleder, og har ansvar for alle oppdrag som gis av kongen, regjeringen og forsvarsministeren. De interne ansvarsområdene er det militære kommandoapparatet, militære styrkene og støtten av og til disse. Selve organisasjonen består av 21 avdelinger og disse avdelingene er styrt av en egen avdelingsleder eller sjef. Elleve av disse avdelingssjefene utgjør forsvarssjefen ledergruppe. De ti andre er underlagt sjefen for forsvarsstaben som på vegne av forsvarssjefen har ansvaret for å gjennomføre oppgaver, sørge for at vedtak følges opp og ivaretar det daglige arbeidsgiveransvaret for alt forsvarspersonell. Forsvarsstabens hovedoppgave er å støtte forsvarssjefen i alle ledd. Oppgavene er blant annet å planlegge, styre og følge opp Forsvarets virksomhet i styrkeproduksjon, operasjoner og støttevirksomhet (Forsvarsdepartementet, 2002). Forsvarsadministrasjonen skal implementere planverk og budsjett fra FD, og består av ett sekretariat og fem avdelinger med hovedansvar for hvert sitt fagområde; personell, operasjoner, organisasjon, økonomi- og styring og spesialoperasjonsavdelingen.

Dette er et resultat av en lang omstillings- og samlokaliseringsprosess. Den startet allerede på slutten av 1990-tallet. Ved slutten av den kalde krigen var en omlegging og effektivisering av det Norske Forsvarets administrasjon nødvendig. Forsvaret ble endret fra å være et innsatsforsvar til å bli et totalforsvar som innlemmer alle samarbeid og ledd fra NATO og EU til det sivile samfunn. Dette totalforsvaret skulle da styres av en administrasjon og sjef, akkurat slik det er gjort i dag. Hver avdeling fikk en leder øverst, som videre sitter i forsvarssjefens styringsgruppe og er Forsvarets øverste administrasjon og organ. Videre så man viktigheten av kunnskaps- og kompetansedeling på tvers av politisk ledelse og fagetaten. Dette betød omdefinerte rollebetingelser, forsvarssjefen ble satt til forsvarsministerens rådgiver, og all politisk utvikling og deltakelse skulle drøftes før avgjørelser ble tatt. Forsvaret

og administrasjonen skulle også få et tettere innblikk i det politiske liv. FD anerkjente behov for mer fagkunnskap og kompetanse i egne prosesser, og ønsket at det skulle komme fra rett person og kompetanse. Betydningen av dette skapte en bredde i politisk og fagkunnskap man ikke i like stor grad kan finne i direktorater og departementer uten at det vil være ansatte uten tverrfaglig tilknytting.

På EU-nivå er det Kommisjonen og tilhørende DG FPI som har utarbeidet det rammeverket som ligger til grunn for det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet. Medlemslandene vil ikke slippe all myndighet fra seg på dette feltet, og ønsker å opprettholde dette som flernasjonalt samarbeid, for ikke å oppgi suverenitet. Likevel ser man en økning i EU-byrå som jobber med forsvarspolitiske saker og prosjekter, jf. EDA. Man ser tendenser til at det blir mer overnasjonal styring også innen forsvars- og sikkerhetspolitikken. EU er en aktiv aktør på global basis med sin deltakelse i operasjoner, innen forskning, utvikling og sikkerhet. Dette har vært et ønske fra Kommisjonens side siden starten av Unionen med Roma-traktaten, men dette arbeidet har gått sent, fortsetter å bevege seg sent, men er på vei i ønsket retning fra Kommisjonens side.

## **1.5 Teoretisk perspektiv og metode**

For å besvare problemstillingen brukes to hovedperspektiver, flernivåadministrasjonsmodellen (FNA) som er en videreutvikling av multilevel governance og det organisasjonsteoretiske perspektivet, med hovedfokus på vertikal og horisontal spesialisering. FNA-modellen brukes på bakgrunn av dens klassifiserende egenskaper, for å skape dybde og forståelse brukes sistnevnte perspektiv som har egenskaper av forklarende art. Sammensatt vil disse perspektivene fungere som utfyllende og supplerende i forhold til hverandre for å kunne få besvart problemstillingen på best mulig måte.

FNA er et perspektiv hvor målet er å kunne klassifisere hvordan ulike reguleringsorganer er organisert med effekt på fristilling, handlingsrom, myndighet og selvbestemmelse. Dette er et public administration perspektiv som danner et statisk og mer spesialisert bilde av institusjonene og de ulike administrative bestanddelene. Analysemodellen som blir brukt i denne oppgaven er fra Morten Egeberg (2006, s. 9) The “double-hatted” national agency in a multilevel Union administration (se modell, kap. 2, s. 12). Det finnes to forutsetninger for modellen til Egeberg og analysemodellen. Den første forutsetningen handler om vertikal spesialisering og fristilling av direktorat og etat fra overordnet departement på nasjonalt nivå.

Direktoratet eller etaten vil være spesialisert og organisert på en viss avstand fra departementet, og stillingsnivå vil ha en innvirkning på hvor utsatt tjenestemenn vil være for politisk styring. Man vil også med bakgrunn i horisontal spesialisering se at faglighet og portefølje vil ha innvirkning på avstand og kopling mot departement eller Kommisjonen. Betingelse nummer to finner sted i Kommisjonen. Kommisjonene og underlagte faglige byrå må ha selvstendig myndighet til å kunne ta avgjørelser og utvikle politikk, økonomisk og faglig selvbestemmelse, og klare oppgaver med tanke på utvikling og oppfølging av oppgaver.

I norsk forsvarssektor har man en vertikal spesialisering mellom Forsvarsadministrasjonen og FD, men ledelsene er samlokalisert. Altså er betingelse 1 oppfylt. På EU-nivå har man sett det motsatte, at man har opprettet flere byrå og etater som jobber med forsvars- og sikkerhetspolitikk. Man har i tillegg opprettet en egen stilling, høyrerepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk, som har overordnet ansvar for alle byrå og etater som inngår i denne sektoren, og den nye utenriksstaten, EEAS. Altså ser man at betingelse 2 ikke har vært oppfylt frem til nå, men oppfylles stadig mer. Utviklingen man ser i EU har stor innvirkning på norsk politikk og organisasjon. FD og Forsvarsadministrasjonen er deltakere og medlemmer i ulike deler av EUs administrasjoner på feltet, og har flere formelle avtaler som omhandler forsvars- og sikkerhetspolitikk.

For å kunne forklare og forstå de bakenforliggende mekanismene for FNA brukes organisasjonsperspektivet, og dette er en forutsetning for å kunne forstå politiske prosesser, beslutninger og innhold (Christensen, Lægred, Roness, & Røvik, 2004). Med dette undersøkes underliggende betingelser for relasjoner, samarbeid og utvikling mellom forvaltningsnivå og tilhørende reguleringsorganer. Fokuset i denne studien vil være å forklare prosesser og relasjoner gjennom to hovedmodeller for spesialisering; vertikal og horisontal spesialisering.

Vertikal spesialisering viser til oppgave- og arbeidsdeling mellom *ulike nivå* i organisasjoner, og det finnes to typer vertikal spesialisering; inter- eller intra-organisatorisk spesialisering. Inter-organisatorisk spesialisering viser til den konkrete utskillingen av direktoratet fra departementet, og jo mer fristilling og avstand fra departementet vil skape en sterkere mulig kopling mot overnasjonalt nivå, heller enn mot moderdepartementet. Intra-organisatorisk viser til konkrete skillelinjer mellom administrative nivå innad i organisasjonen. Stillingsnivå

og portefølje vil ha ulike behov og muligheter for kopling til overnasjonal eller nasjonal myndighet. Videre vil det være av betydning at tjenestemenn i høyt stillingsnivå vil være sterkere utsatt for overordnet politisk styring fra departementet (Egeberg, 2007). Dette betyr at vi vil se en politisk-administrativ integrasjon i oppstrømsfasen.

Horisontal spesialisering viser til oppgavefordelingen mellom, og på tvers av, ulike enheter på *likt nivå* i en organisasjon. Områdene som er organisert i samme enhet er sannsynligvis mer koordinert enn de som er organisert i forskjellige enheter (Pierre & Peters, 2003). Organisasjoner og oppgaver deles etter prinsippet om funksjon eller prosess, innad her blir oppgaver fordelt etter fremgangsmåte og prosess for måloppnåelse og ønsket resultat, dette har igjen innvirkning på konflikt- og samarbeidsmønster (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid, & Roness, 2010). Porteføljeorganisering antas å ha innvirkning på hvilken grad man vil være koplet mot overnasjonal eller nasjonal forvaltning og myndighet. Her vil det synes å være en politisk-administrativ desintegrasjon.

Forsvarsadministrasjonen er en vertikalt spesialisert organisasjon. Administrasjonen er en selvstendig institusjon, men Forsvarssjefen går på tvers av de organisatoriske grenser som departementsrådets øverste rådgiver. I administrasjonen jobber man faglig og kompetansedrevet og har egne oppgaver og intern spesialisering i forhold til ulike sektorer og nivå. Ansvar ligger i utvikling og organisering av egne fagfelt, sektorer og ansatte. På feltet er det mange avtaler og samarbeid med andre internasjonale organisasjoner, og dette har også innflytelse på arbeids- og oppgavedeling mellom de to nivåene.

Datamaterialet i denne studien er innhentet og basert på kvalitativ metode. I hovedsak er grunnlaget lagt ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer av nøkkelinformanter.

Dokumentanalysen er basert på offentlige dokumenter skrevet og publisert på nasjonalt og EU-nivå, NOU-rapporter, stortingsmeldinger, traktater, forsvarspolitiske dokumenter m.m. Intervjuene er benyttet som utfyllende og supplerende i forhold til opplysninger som er fremkommet av dokumentanalysen. Utvalget har vært strategisk valgt på bakgrunn av posisjon og kompetanse innenfor forsvarsfeltet, og informantene har vært ansatte i Brussel, strategisk plassert i forhold til EUs flernivåadministrasjon, og i Norge i relevante posisjoner. Intervjuene er foretatt mellom september 2012 og mai 2013.

## **1.6 Disposisjon**

Kapittel 2 vil ta for seg det teoretiske rammeverket som problemstillingen i denne studien skal analyseres ut fra. Her vil teoriene presenteres i sin helhet, og videre fremmes teoretiske forventninger til empiriske funn. I kapittel 3 vil den valgte metoden brukt i denne studien presenteres. Metodevalg, forskningsdesign og kilder vil bli gjort rede for. Videre vil valg av metode utdypes og metodiske utfordringer vil bli redegjort for. Kapittel 4 tar for seg case og empirien som er grunnlaget for denne oppgaven. Først en generell innledning, videre vil Forsvaret bli presentert, samt organisering og virkemåte. Etatens forhold til EUs flernivåadministrasjon vil synliggjøres, og hvordan ulike avdelinger i forsvarssektoren jobber med disse spørsmålene på daglig basis. Her vil også rollen Forsvaret har i oppstrøms- og nedstrømfaser redegjøres for. En oppsummering av hovedfunn vil finne sted avslutningsvis. I kapittel 5 vil de sentrale funn gitt i kapittel 4 analyseres ut fra det teoretiske rammeverket som er skissert i kapittel 2. Kapittel 6 vil gi en oppsummering og konklusjon av empiriske og analytiske funn.



## 2 Teoretisk rammeverk

For å beskrive og forklare flernivåadministrasjon, anvendes to sett med teoretiske perspektiver. Disse perspektivene vil skisseres i rekkefølge i dette kapitlet. Det første perspektivet som skisseres er flernivåadministrasjon som modell (forkortet FNA). Dette perspektivet kan bidra til å klassifisere graden av flernivåadministrasjon i Forsvarsadministrasjonen. Det andre perspektivet som skisseres er et organisasjonsteoretisk perspektiv. Dette perspektivet skal bidra til å forklare variasjon i flernivåadministrasjon i Forsvarsadministrasjonen, det vil si variasjon i graden av to-hattethet blant tjenestemenn i ulike deler av denne administrasjonen. Jeg kommer tilbake til ulike organisasjonsvariabler i avsnitt 2.3.

FNA er en analysemodell som viser ulike relasjoner nasjonale reguleringsorgan kan utvikle i EUs flernivåadministrasjon, spesielt forholdene mellom direktorat, departement og Kommisjonen. Det trekkes inn flere former for dynamiske prosesser, nettverk og styringslinjer som danner grunnlaget for deres daglige virke. Her finner man rollene en etat eller et direktorat har i overnasjonal og nasjonal flernivåadministrasjon. Ved å bruke dette perspektivet vil det fremkomme tre idealmodeller for tilknytting og kontakt, samt handlingsrom og iverksetting. Disse vil belyse i hvilken grad forsvarsadministrasjonen faktisk har én eller to hatter i forhold til utvikling og implementering av offentlig politikk.

Dette er en klassifiserende modell, som ikke vil kunne forklare hvilke bakenforliggende mekanismer som er med å påvirke dette. For å kunne belyse disse mekanismene brukes organisasjonsteori, med begrunnelse i vertikal og horisontal spesialisering. Organisasjonsperspektivet vil være med å forklare betingelsene som må være tilstede for at man skal kunne forklare variasjon i de ulike rollene nasjonale reguleringsorgan kan ha og utvikle i EUs flernivåadministrasjon.

### 2.1 Flernivåadministrasjon (FNA)

FNA er en videreføring av tankeretningen Multilevel Governance (MLG), som også er et Public Administration perspektiv (Lægreid & Verhoest, 2010). Her ser man en klarere betydning og rolledefinerings av ulike administrative nivå, både nasjonalt og overnasjonalt. Enhetlige styringsnivå brytes opp, og man sitter igjen med ulike administrative bestanddeler. Man tillegger direktorat og byråer mer makt og myndighet, mye på bakgrunn av viktigheten

av fag- og ekspertisekunnskap. Denne autonomien har også blitt gjeldende i prosessene rundt influering og implementering, noe som har ført til at direktorater og etater har blitt selvstendige aktører i EUs flernivåadministrasjon. Det er også en økt kompleksitet i forhold til påvirkningsaktører, myndighet man svarer til og hvem som sitter med siste ordet i utviklings- og implementeringsfasene (Egeberg & Trondal, 2009). Behovet for ekspertise og informasjonsinnhenting har økt betraktelig med utviklingen av integrasjon og samarbeid på tvers av grenser, økt grad av overnasjonalt styre og tilhørende administrasjon. Man har fått en helt ny oppgavefordeling, ansvarsmyndighet og medlemsmasse. Dette skaper et behov for administrativ- og kapasitetsøkning og dette løses ved opprettelse av flere fristilte byrå og direktorat. Analysemodellen som benyttes er av Morten Egeberg (2006):

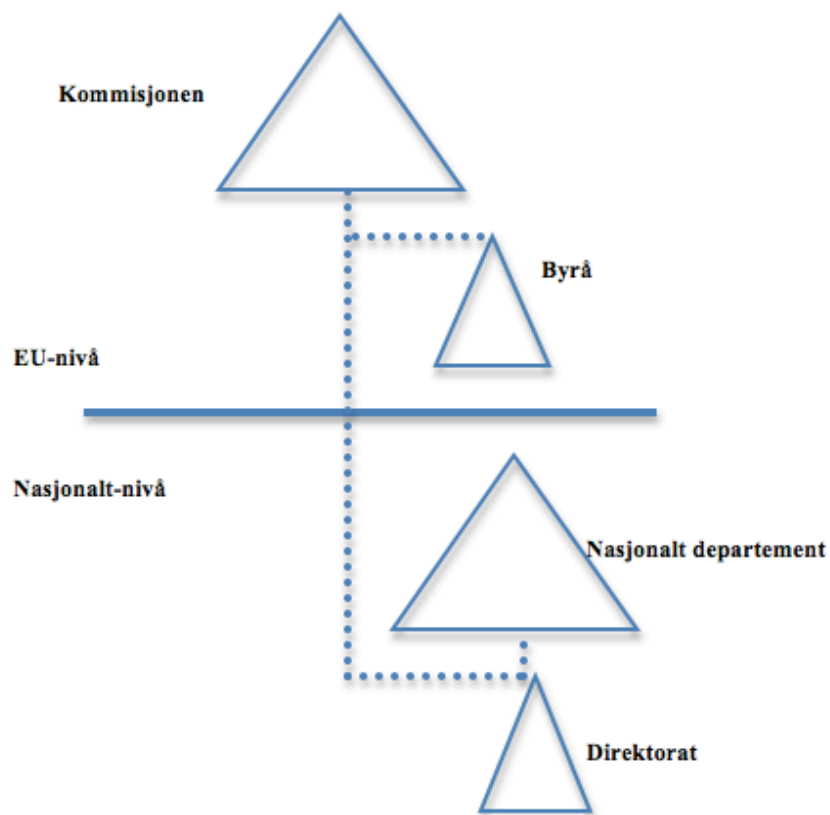


Fig. 1 (Egeberg, 2006) Fig. 1.1 "The "double-hatted" national agency in a multilevel Union administration

Denne viser helt konkret på hvilken måte et nasjonalt direktorat eller etat kan ha en eller flere roller og ansvarlige myndigheter å forholde seg til. I tillegg viser den mulige kontaktflater mellom likestilte direktorater og etater på overnasjonalt nivå.

Modellen utleder tre idealmodeller som danner et mer spesifikt bilde av de ulike rollene et direktorat eller etat kan ha opp mot eget overordnet departement og/eller Kommisjonen med tilhørende byrå.

### 2.1.1 Idealmodeller

På bakgrunn av FNA skisseres tre idealmodeller. Det finnes flere modeller som også kunne vært av relevans, men i denne oppgaven trekkes det frem tre spesielle (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2007):

**Idealmodell 1;** Én-hattede rolle fra direktorat eller etat til nærmeste overordnet myndighet, moderdepartement. Dette er en ordinær og hierarkisk modell hvor all kontakt, utvikling og implementering skjer den vertikale "tradisjonelle" veien. Det vil her være liten eller ingen grad av fristilling, og de oppgaver som blir delegert nedover vil oftest synes som implementeringsoppgaver uten rom for egen kreativitet og selvstyre. Betingelser for å opprettholde en slik modell er et sterkt overordnet politisk styre. Direktorat eller etat vil være tett knyttet opp til departementet, og vil i stor grad være inkludert i departementets etatsstyring. Direktoratet eller etaten vil ha liten eller ingen selvstendig autonomi i andre saker enn det som kun er av relevans organisasjonsmessig i administrasjonen internt, jf personal, lønns- og avtaleverk m.m.

Kommisjonen er EUs utøvende myndighet, og sitter med selvstendig makt over sine oppgaver, utvikling og implementering av oppgaver på nasjonalt nivå. Kommisjonen, DG'ene og byråene, vil ha egenhendig beslutningsmyndighet i sine saker. Kommisjonens mandat er å utsette lovgivning, regelverk og utformet politiske rammeverk til nasjonalstatene, følge opp at dette blir implementert og iverksatt, og siden følge dette opp i ettertid.

I prosessen under denne idealmodellen vil all kontakt foregå mellom Kommisjonen og departementet. All oversendelse og dialog vil foregå mellom disse to overordnede institusjonene, og direktorat eller etat vil kun få oversendt oppgaver som er ferdig utviklet og drøftet for gjennomføring. Også i ettertid, ved oppfølging fra Kommisjonen, vil direktorat eller etat sende situasjonsinformasjon om tilstand til departementet som har kontakt med Kommisjonen (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2013).

**Idealmodell 2;** Dette er også en én-hattede rolle fra direktorat eller etat til overordnet overnasjonal myndighet, Kommisjonen eller annen overnasjonal institusjon. Også her er det hierarkisk regulert, men likevel med mer fristilling og handlingsrom i forhold til nærmeste overordnede myndighet, departement. Betingelsen for at direktorat eller etat skal forholde seg til Kommisjonen som overordnet myndighet, er stor grad av fristilling fra overordnet departement. Etaten må ha stor selvstendig myndighet, delegert fra politisk ledelse. Autonomi

og selvstendig administrativ ledelse er nødvendig. Det er viktig at det er klare oppgaver og beslutningsmyndighet i forhold til disse. Organisasjonen vil fungere på en armlengdes avstand fra departementet, og det vil ikke være rom for politisk styring i særlig grad.

Kommisjonen må også ha stor beslutningsmyndighet i forhold til det politiske feltet. Dette gjelder utvikling og implementering av konkrete oppgaver og politikk, videre er det en forutsetning med sterk sektoroppbygning med et sterkt DG og underliggende byrå. Stor delegert myndighet og utøvende makt er essensielt. Oppgavene vil være klare og innebære utredning og iverksetting i oppstrøms- og nedstrømsfaser, både politiske og administrative oppgaver. Kontakt, oppfølging og iverksetting vil gå direkte mellom Kommisjonen og direktorat eller etat. Man vil undergrave departementets betydning og rolle. Kontakt og inkludering av departementet på nasjonalt nivå vil ikke finne sted i særlig grad. Direktorat eller etat vil få delegert prosjekter og oppgaver i forhold til lovverk og politiske rammer som iverksettes. Påvirkning fra direktorats eller etats side vil kunne foregå på et tidlig stadium i prosessen, men i hovedsak vil man være et ledd i iverksettingsfasen (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2013).

**Idealmodell 3;** To-hatt (eller flere-hatt) rolle mellom direktorat eller etat opp mot departement, Kommisjonen eller andre “søster-direktorat” samtidig. Her vil direktorat og departement måtte svare til både Kommisjonen og moderdepartement. Direktoratets rolle endres i forhold til overordnet departement med økt fristilling og autonomi. Direktoratet har selv myndighetsutøvelse med tanke på oppgaveløsninger og kontaktpunkter. Denne fristillingen vil kunne bidra til at direktoratet kan bestemme selv i hvilken grad man skal være koplet mot departement eller overnasjonal myndighet. Ved bruk av denne modellen vil direktoratet være koplet til begge, men det vil være ulik grad av tilknytning. Videre viser denne modellen muligheter for påvirkning i utviklings- og implementeringsfasene. Direktoratet vil selv kunne ta initiativ opp mot begge institusjoner, og direktoratet eller etaten vil ha en definert rolle som ekspert og informasjonsholder. Denne rollen anerkjennes, og brukes aktivt av begge overordnede institusjoner. Det skapes også rom for påvirkning, iverksetting, og kontakt med andre likestilte organisasjoner på tvers av grenser, spesielt i forhold til implementeringsfasene. Betingelsene for at dette forholdet skal kunne oppstå er en hybrid av de overnevnte modellene med tilhørende betingelser. Direktoratet eller etaten vil ha stor grad av fristilling og autonomi fra departementet. Begge nasjonale institusjoner må ha en klar internasjonal interesse, og ønske tett dialog og samarbeid med EU. Likeledes må Kommisjonen og respektive underlagte byrå har selvstendig myndighet og klar tillitt til å

kunne behandle og utvikle saker og politikk på eget initiativ. Alt fra finansiell makt og myndighet til utredning og iverksetting er oppgaver som Kommisjonen skal ha full myndighetsutøvelse over. Dialogen vil gå mellom alle tre institusjonene, men ofte gjennom direktorat eller etat som sitter med den konkrete fagkunnskapen og tett kontakt med kolleger i Kommisjonen, spesielt i form av moder DG og underlagte byrå. Dette defineres således som et flernivåstyre, og med direktorater og etater som egne autonome deltakere i flernivåadministrasjonen (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2013).

Disse modellene skisserer et mer konkret bilde av de ulike rollene Forsvarsadministrasjon kan ha i forhold til flernivåadministrasjonen. I forhold til analysemodellen av Egeberg (se over) brukes nå idealmodellene for å måle i hvilken grad Forsvarsadministrasjonen har en egen, autonom rolle i EUs flernivåadministrasjon. Videre ses det på om Forsvarsadministrasjonen har en eller to hatter i forhold til overordnet myndighet og i hvilken grad det finnes tette bånd og nettverk mellom Forsvarsadministrasjonen og Kommisjonen. På bakgrunn av dette vil idealmodell nummer 3 bli hovedmodellen.

Det er to betingelser som ligger til grunn for analysemodellen som brukes: den første handler om direktoraters vertikale spesialisering med tilhørende autonomi, fristilling og selvstendig styring fra overordnet departement. Den andre betingelsen ligger på overnasjonalt nivå, og sier noe om Kommisjonens forsvarspolitiske rolle. Kommisjonen må ha selvstendig og delegert utøvelsesmyndighet innen forsvarspolitikken, og kunne treffe avgjørelser på eget initiativ innen politikk, økonomi og styring. Disse to betingelsene blir best forklart ut fra et organisasjonsperspektiv, vertikal og horisontal spesialisering. Dette vil danne et verktøy for å måle i hvilken grad Forsvarsadministrasjonen er fristilt fra FD, og i hvilken grad Kommisjonen har suveren myndighetsutøvelse med tanke på forsvars- og sikkerhetspolitikken.

## **2.2 Organisasjonsteori; vertikal og horisontal spesialisering**

FNA er en analysemodell som kun danner et stilistisk bilde av ulike administrative bestanddeler og mulige kontaktflater og roller. Den brukes for å se hvilken rolle Forsvarsadministrasjonen har i forhold til FD og til Kommisjonen. Det er likevel ingen forklaringsmulighet for å beskrive bakenforliggende faktorer for å kunne oppnå disse mulige rollene og kontaktflatene. Det er dette organisasjonsperspektivet skal brukes til.

*“Formell organisasjonsstruktur er fastlagt gjennom hvilke formelle roller eller posisjoner organisasjonsmedlemmene har, hvilke underenheter de er knyttet til og hvilke større enheter organisasjonen inngår i.”* (Christensen, et al., 2004. s. 33).

Formell organisasjonsstruktur vil være basert på sterke demokratiske prinsipper, åpenhet, ivaretagelse av spesielle interesser og oppgaver, samt har relativt stabile atferdsmønstre og ressurser. Offentlige organisasjoner er del av et komplekst nettverk og system preget av organiserte tjenester, omgivelser, folk og individer, likesinnede organisasjoner på tvers av grenser, spesifikke brukere og klienter. Her vil det være stor tilgang på konkurrerende verdier og atferd; normer, lojalitet, påvirkning, resultat og prosesser (Christensen, et al., 2004). I offentlig sektor vil man ikke kunne analysere og forstå innhold, beslutninger og prosesser uten å ha et overblikk over den organisasjonsteoretiske strukturen og virkemåten. En grunnleggende antakelse innenfor dette perspektivet er at aktørene og deres tilhørighet til organisasjonen stimulerer adferd, tankemønstre og handlinger, samt konteksten det handles innenfor. Individene vil alltid ha et sett med verdier og være begrenset rasjonelle. Ingen individ vil alene ha kapasitet til å innhente og bearbeide alle muligheter og tilhørende konsekvenser (Christensen, et al., 2010; 2004). Når en organisasjon eller institusjon handler, er det individene organisasjonen eller institusjonen er bygd opp av som faktisk handler. Samlet sett skaper dette en organisatorisk kontekst, og denne vil ha innvirkning på beslutnings- og handlingsadferd (Christensen, et al., 2010).

Som idealmodell 3 viser (se over) er det mulighet for nasjonale reguleringsorganer å besitte to hatter i forhold til overordnet myndighet. De to hattene vil således representere Kommisjonen på den ene siden, og overordnet departement på den andre siden. I ulike forvaltningsnivå vil man kunne se ulike vektlegging og betydning av de to mulige hattene, likhet i hvem man hovedsaklig forholder seg, og svarer, til. Det er to betingelser som er nødvendige faktorer for reguleringsorganers rolledefinering i flernivåadministrasjonen. Disse betingelsene er dimensjoner ved organisasjonsstruktur som gir utslag på alt fra organisasjonens konkrete struktur til deltakende aktørers oppgaver, roller og posisjon, vertikal og horisontal spesialisering. Vertikal spesialisering vektlegger kontroll og hierarkisk styring. Lederens kompetanseområde skal snevres og være overkommelig for en begrenset rasjonell aktør, og det skal innebære et perspektiv av rettsikkerhet med tanke på borgernes rett til å anke sak i flere ledd (Røvik, 2007). Den horisontale spesialiseringen vektlegger sideordnende virksomheter med spesialisierende kompetanser. Det er en strukturell ordning hvor nødvendig

kompetanse for all oppgaveløsning skal være utskilt og oppgaver delegeres etter hvor kompetansen befinner seg (Røvik, 2007).

Variablene som vil kunne bidra til å forklare variasjon, ved bruk av organisasjonsperspektivet, er organisatoriske egenskaper ved EU og organisatoriske egenskaper ved nasjonal administrasjon.

### **2.2.1 Organisatoriske egenskaper ved EU**

En av betingelsene som må være oppfylt er myndighetsutøvelse på EU-nivå, grad av selvstendig makt i utviklings- og implementeringsfasen som Kommisjonen og tilhørende DG har når det kommer til forsvars- og sikkerhetspolitikk. EU er organisert etter en funksjonell spesialisering, og Kommisjonen er den utøvende myndighet. Internt er Kommisjonen funksjonelt spesialisert, hovedsakelig etter formålsprinsippet, med underlagte DG'er og deretter underlagte byrå. Begrunnelsen for en slik spesialisering vil være fokus på avlastning av overordnet myndighet hvor kontrollkapasiteten skal dempes, eller å opprette en faglig uavhengighet og ekspertise. Dette er en nødvendig kapasitetsutvikling som også legger til grunn for at oppgaver som utredning og iverksetting tillegges den utøvende myndighet, i dette tilfellet Kommisjonen. Kommisjonen, DG'ene og byråene, får formell beslutningsmakt i politiske saker. Det handler også om finansiell makt, makt til å utrede og beslutte i viktige saker, samt ha økt og selvstendig utøvende makt på det respektive politiske felt (Egeberg & Trondal, 2013). På EU-nivå er dette en prosess som må komme fra medlemslandene, myndigheten må delegeres fra et nivå (nasjonalt) til et annet (overnasjonalt). Det har vært en vekst i myndighetsutøvelse hos Kommisjonen innen forsvars- og sikkerhetspolitiske felt. En av hovedoppgavene ved denne veksten har vært at Kommisjonen har ansvaret for å følge opp iverksetting på de nasjonale plan. Om Kommisjonen og underlagte byrå tar vare på, og benytter seg av, denne fristillingen på det forsvarspolitiske feltet er det rom for direkte påvirkning i oppstrøms- og nedstrømsfaser. Jo mer uavhengig og sterk Kommisjonen og underlagte byrå blir som selvstendig myndighetsutøver, jo tydeligere kraft vil Kommisjonen ha til å kooptere opp andre institusjoner i omgivelsene (Egeberg & Trondal, 2013), i denne oppgaven vil det være Forsvarsadministrasjonen.

### **2.2.2 Vertikal spesialisering som organisatorisk egenskap ved nasjonal administrasjon**

Vertikal spesialisering viser til oppgavefordelingen og arbeidsdeling mellom, og på tvers av, ulike enheter på ulikt nivå i en organisasjon og konkret i forhold til posisjoner. Det vil kun

finnes en toppleder i en slik organisasjon, og lederen har et innskrenket myndighets- og kompetanseområde som skal måles i forhold til kapasitet og kompetanse. Sterk kontroll og styring skal være overkommelig og oppfølgbart av lederen selv, selv om det vil ligge et høyt koordineringsansvar på bakgrunn av mange ulike nivåer i organisasjonen. Vertikal styring vil være basert på strenge styringslinjer og kontaktpunkt, og øverste leder vil sitte med endelig avgjørelse. All kontakt vil gå via neste overordnede nivå, vertikal tjenestevei. Dette bidrar til et rettsikkerhetsaspekt ved strukturen slik at borgerne skal kunne anke saker i flere ledd, henholdsvis oppover, hvor det sådan vil være flere ledd for kontroll og sikkerhetsoppfølging. Et slikt system vil være transparent og alle posisjoner vil være besatt av individer basert på deres faglige kompetanse. Dette vil gi en effektivitet, hurtighet og rutine i arbeidet som igjen vil skape en hurtighet i oppgavegjennomføring. Hvert individ vil ha en klar rolleforventning å forholde seg til (Christensen, et al., 2004).

Direktoratsopprettelse er vertikal spesialisering (Christensen, et al., 2010). Det kan være to årsaker til en slik vertikal spesialisering; 1) avlaste departementet og derav departementsråden i sine oppgaver, sterkest henseende hans eller hennes kontrollkapasitet, eller 2) øke den faglige uavhengigheten til direktoratet. Med dette menes økt fokus på oppgaver som må løses på bakgrunn av faglig ekspertisekunnskap. Dette vil da delegeres ned i en egen hierarkisk institusjon med egen øverste leder, som likevel vil ha tett tilknytning til overordnet politisk ledelse, departementsråden. Dette skaper en organisatorisk beskyttelse, at alle oppgaver vil bli løst på best og mest effektivt måte som mulig. I denne strukturen vil man se at nettverksforvaltningen vil være et supplement til den tradisjonelle hierarkiske styreform; vertikal spesialisering. I forskning gjort av Egeberg og Trondal er det signifikant effekt av vertikal spesialisering mellom departement og direktorat (Egeberg & Trondal, 2009). Tjenesteansatte i direktorater vektlegger blant annet faglighet og kompetanse på en annen måte enn man ser hos departementsansatte. Ved en slik modell og organisering er det tilsynelatende slik at tjenesteansatte lenger nede i direktoratet vil i mindre grad en departements ansatte vil være utsatt for politiske signaler (Christensen, et al., 2010).

Det finnes to typer vertikal spesialisering, inter-organisatorisk og intra-organisatorisk. Inter-organisatorisk spesialisering viser til utskillelsen av uavhengige direktorater eller etater fra departementet. Jo mer uavhengighet og delegert myndighet et direktorat eller etat har, jo større sannsynlighet for å kunne bruke denne friheten til å kople seg opp mot andre myndigheter, i denne oppgaven vil det være Kommisjonen (Egeberg & Trondal, 2011, 2013).



Ved intra-organisatorisk spesialisering vil man kunne anta at det er tydelige administrative nivå innad i direktoratet eller etaten. Dette vil ha en påvirkning i forhold til tjenestemenns ulike stillingsnivå i direktoratet vil ha ulik kopling til politisk ledelse. Ulike stillingsnivå viser til ulike rettigheter og plikter, og tjenestemenn i høye stillingsnivå vil mer sannsynlig ha en tettere kopling til overordnet politisk ledelse. Tjenestemenn i lavere stillingsnivå vil således ha større uavhengighet til politisk ledelse, og derfor større frihet til å kunne kople seg opp mot andre institusjoner, jf Kommisjonen. Dette viser til en politisk-administrativ integrasjon.

Ved vertikal spesialisering kan man anta at de som sitter på toppen, som ledere, vil både fysisk og rolledefinert være nærmere overordnet departement. Som en effekt av dette vil de være mer sensitive for påvirkning av nærmeste overordnede myndighet som departement. De som har roller og oppgaver lenger “nede” i strukturen vil være mer fristilt, selvstendig og preget av påvirkning utenfra. Dette vil da kunne være Kommisjonen, DG’er eller andre søster-direktorat ute. Her vil avstanden fra overordnet myndighet ligge til grunn for påvirkning (Trondal, 2010).

### **2.2.3 Horisontal spesialisering som organisatorisk egenskap ved nasjonal administrasjon**

Horisontal spesialisering viser til hvordan saksområder kan deles opp og henger sammen. Man finner implikasjoner for hvilke hensyn som sees i sammenheng og hvilke hensyn som oppfattes som atskilt av tjenesteanstatte (Gulick, 1937). Nærhet og sammenknytting mellom enheter påvirkes av organisering. Områdene som er organisert i samme enhet er sannsynligvis mer koordinert enn de som er organisert i forskjellige enheter (Pierre & Peters, 2003). Det finnes fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering. Disse er formålprinsippet, prosessprinsippet, klientprinsippet og geografiprinsippet (Gulick, 1937). Formål handler om sektor, prosess handler om fremgangsmåter i oppgaveløsning, klient handler om hvem man i hovedsak løser oppgaver for og geografi handler om nettopp territoriell oppdeling. I Forsvarsadministrasjonen ser man at det er formålprinsippet som det er styrende, hvor sektorspesialisering og intern kompetanse vektlegges i høy grad. Her ser man at rollefordeling blir gjort på grunnlag av hvilken ekspertise som er nødvendig og hvor den ekspertisen er lokalisert.

Det er variasjon om oppgavene er inndelt i politiserte oppgaver eller faglige og tekniske oppgaver. Dersom oppgaver er av sterk regulativ karakter vil man tillegge klare krav til

gjennomføring og måloppnåelse. Dette gjelder i hovedsak i implementeringsfaser rundt lovgivning og iverksetting av politiske bestemmelser. Dette skaper en større distanse mellom politisk administrasjon og styring, og fagekspertise og oppgaver. En effekt av dette vil ofte være mer autonomi i arbeidsdeling og prosess (Christensen, et al., 2004). Her kan man bekrefte at avgjørelser skal være basert på faglig kompetanse heller enn politisk forankring (Christensen, et al., 2010). Organisatorisk spesialisering fører ofte til lokale og interne sykluser for læring og rutiner, dette har videre effekt på hvilke aktører som utøver innflytelse på ansatte innad i en organisasjon, eksempelvis i et direktorat (Egeberg, 2006). Dette er ofte avgjørende for hvilke konflikt- og samarbeidsmønstre som oppstår (Christensen, et al., 2010).

I følge Gulicks (1937) prinsipper, formål og sektor, vil tjenestemenn som er tilknyttet ulike sektorer internt i direktorater eller etater ha ulike muligheter for å kunne kople seg opp mot Kommissjonen. Der hvor saksfelt og sektor sammenfaller, sektorkompatibilitet, vil sannsynligheten for å kople seg opp øke betraktelig. Disse kan også antas å bruke mer tid og ressurser på å jobbe opp mot Kommissjonen. Ved horisontal spesialisering ser man en oppbygning av mindre sideordnende enheter som er bygd opp rundt sin ekspertise og prosesshåndtering, man fokuserer mer rundt kjernevirksomhet. Her vil det være spesialisert oppgavefordeling etter hva slags type kunnskap og prosess som er nødvendig for å oppnå et gitt resultat, og kompetanse for å løse og å fullføre alle oppgaver skal være tilgjengelig på samme sted. Dette vil ha en betydning for mottakelse av påvirkning, og fra hvilket nivå dette kommer. I og med at denne spesialiseringen er ekspertfokusert er det mer fristilling fra politisk lojalitet og myndighet, mer fokus mot andre ekspertgrupper og kompetanseorganisasjoner på likt nivå, men gjerne på tvers av grenser. I tillegg vil man kunne se antydning til forskjeller i forhold til roller og hvilke oppgaver man sitter med. Regulative oppgaver vil ofte være mer påvirket av EUs regulative styringer (Trondal, 2010). Eksempelvis vil tjenestemenn som jobber med regulative oppgaver som lover og forskrifter antas å være tettere oppkoplet mot Kommissjonen, enn de tjenestemenn som jobber med budsjett og distribusjon av budsjett. Dette viser til en mer politisk-administrativ desintegrasjon.

### 2.3 Forventninger til funn

Med bakgrunn i analysemodellen til Egeberg og idealmodellene kan man danne flere antakelser. Om Forsvarsadministrasjonen faller inn under idealmodell 1 vil to-hattethet ikke være synlig. Forsvarsadministrasjonen vil være tett knyttet til FD, og ha liten eller ingen selvstendig myndighet. Det vil også være liten eller ingen direkte kontakt mellom Forsvarsadministrasjonen, Kommisjonen og underlagte byrå på overnasjonalt nivå. Om Forsvarsadministrasjonen havner under idealmodell 2 vil det heller ikke være rom for to-hattethet. All kontakt og oppgaver vil komme direkte fra Kommisjonen, og ikke gjennom departement. Oppfølging og iverksetting vil være i regi av Kommisjonen. Her vil Forsvarsadministrasjonen være organisert langt unna FD, ha full frihet og selvstendig myndighetsutøvelse. Det vil ikke være noen grad av politisk styring fra departement og ned til direktorat eller etat. Om tilfellet er at Forsvarsadministrasjonen kan plasseres under idealmodell 3 vil en to-hattethet være synlig. Her vil direktoratet eller etaten være vertikalt organisert fra departementet, men likeledes også i noen grad vertikalt integrert. Det er oppgaver som er delegert ned i systemet, og det finnes rom for selvstendig myndighet. Dette vil ha betydning på oppgaver, politikk og rolleoppfattelse også internt i direktoratet eller etaten. Her kan man forvente at i mange nivå vil det være egne oppfattelser og mulighet for koplinger mot enten Kommisjonen, overordnet departement eller begge institusjoner.

Når EUs organisatoriske egenskaper legges til grunn som er en betingelse for at Kommisjonen kan være en overordnet myndighet for Forsvarsadministrasjonen, vil det sannsynligvis komme til syne at Kommisjonens autonomi og myndighetsutøvelse er oppfylt innen visse saksfelt. Forsvars- og sikkerhetspolitikk har alltid hatt øverste myndighet lagt hos nasjonalstatene, men tendenser vil kunne vise at myndighet delegeres mot det overnasjonale nivå. Om EU skal få oppfylt sitt ønske om en fungerende felles forsvars- og sikkerhetspolitikk vil dette bære preg av mer overordnet myndighet til Kommisjonen og underlagte byrå, som videre betyr at det er rom for overordnet myndighetsutøvelse over andre institusjoner, som i denne oppgaven vil være Forsvarsadministrasjonen.

Forsvarsadministrasjonen som institusjon besitter mye teknisk og faglig kompetanse. Den er vertikalt organisert ut fra FD, og er delt opp i mange ulike avdelinger internt. Det vil kunne vise seg noen grad av vertikal inter-organisatorisk spesialisering, som viser til stor grad av fristilling og myndighet. Dette vil i tilfellet kun være synlig i visse deler av organisasjonen. Vertikal intra-organisatorisk spesialisering vil være mer sannsynlig å kunne finne.

Forsvarsadministrasjonen er delt i flere ulike avdelinger, og disse vil være mer eller mindre utsatt for politisk overordnet styring. Dette betyr at det finnes noen avdelinger i Forsvarsadministrasjonen som vil være tettere koplet til Kommisjonen, og andre avdelinger som vil være tettere oppkoplet til FD.

Forsvaret og Forsvarsadministrasjonen er en organisasjon preget av mye spesialiserte oppgaver og fagområder. Ekspertise er nødvendig, og dette er delt opp i ulike avdelinger. Forsvarsadministrasjonen er sammensatt av alle ledere fra de ulike nivåene, samt forsvarssjefen og sjefen for forsvarsstaben. Om sektorene i Forsvaret er klart oppdelt etter oppgaver og fagfelt, vil det i følge Gulicks prinsipper være en klar tendens til at ulike enheter knyttet til formål og sektor internt vil ha ulikt forhold til Kommisjonen og FD. Det vil da kunne antas at de interne sektorer som jobber med regulative oppgaver vil være mer knyttet til Kommisjonen og underordnede byråer på EU-nivå enn de vil være til FD. Tjenestemenn som jobber med budsjett og fordeling vil være tettere knyttet til FD. Stillingsnivå og portefølje henger tett på denne spesialiseringen, og antakelig er det på bakgrunn av dette at ulike stillingsnivå har ulik tilknytning til overnasjonalt og nasjonalt nivå.

Med disse betingelser til grunn, vil det sannsynligvis være en liten grad av direkte kontakt mellom EUs forsvarsinstitusjoner og Forsvarsadministrasjonen på generell basis. Det vil forekomme mye kontakt mellom Kommisjonen og FD, og Forsvarsadministrasjonen vil være tett involvert som en tredjepart. Man kan se at Forsvarsadministrasjonen har en klar rolle i nedstrømsfasene som omhandler regulerende oppgaver i form av implementering og iverksetting, hvor faglig kunnskap og kompetanse er nødvendig for en god gjennomføring. Rollen i oppstrømsfasene vil være betraktelig mindre i og med at denne prosessen preges av politiserte oppgaver og myndighetsutøvelse. I tunge kunnskapsbaserte oppgaver, synes en mer aktiv og deltakende Forsvarsadministrasjon også involvert i EUs oppgaver og administrasjon. I bilaterale avtaler og samarbeid synes en mer aktiv deltakelse fra forsvarsadministrasjonens side.

Dette viser seg da som et lite sannsynlig case, i forhold til forsvarsadministrasjonens rolle i EUs flernivåadministrasjon. Likevel kan det antas at det vil kunne forekomme synlighet av en to-hattet rolle, spesielt med tanke på faglige oppgaver med behov for fagkunnskap og ekspertise.

### **3 Metode og Forskningsdesign**

Formålet med denne forskningsoppgaven er å belyse norsk forsvarspolitisk handlingsrom og iverksettingsmyndighet opp mot EUs forsvarspolitiske institusjoner. Målet er å kartlegge handlingsrommet og iverksettingsmyndigheten norsk forsvarsadministrasjon besitter i EUs organer for utvikling og implementering av forsvarspolitikk, og hvilken grad administrasjonen inngår i EUs flernivåadministrasjon. Tidligere forskning gjort på andre direktorater i norsk sammenheng har vist tendenser til delegert myndighet som gir større handlingsrom og iverksettingsmyndighet i utvikling og implementering av EUs relevante politikk. Finnes liknende tendenser i Forsvarsadministrasjonen, eventuelt i hvilken grad synes dette. I dette kapittelet fremlegges valg av forskningsdesign, metodevalg og datamaterialet. Underveis belyses de utfordringer som ligger ved de valg som er gjort.

#### **3.1 Forskningsdesign**

Valg av forskningsdesign er en avgjørelse som blir tatt for best mulig å kunne samle riktig data, for videre å kunne stille de riktige spørsmål, for å få ønsket resultat og svar på en bestemt problemstilling (Yin, 1989, s. 27), en plan for å komme seg fra A til Å. Forskningsdesignet i denne oppgaven er et casestudie som innebærer at det gjøres et studium av en eller flere case over tid gjennom detaljert og omfattende datainnsamling. Et slikt studie kan gjerne trekke inn flere metoder for å skaffe så mye data som mulig om et avgrenset tema, valget som er gjort er å bruke dokumentanalyse og intervju for å skape bredden og dybden som er nødvendig for å danne et godt og analytisk bilde av konklusjonen i oppgaven (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2006, s. 84).

Et fullstendig forskningsdesign skal bestå av fem komponenter; forskningsspørsmål, påstander eller antagelser, enheter for analyse, logisk sammenheng mellom innhentet data og påstander eller antagelser og kriterier for tolkning av funn. Dette må følgelig sees i sammenheng med teoriene som er grunnlaget for analyser og tolkninger av data og funn. Ved valget om forskningsdesign i forhold til denne oppgaven, falt jeg ned på en tredelt inndeling for å kunne få belyst problemstillingen best mulig; casestudie, dokumentanalyse og intervju. Videre i utvelgelsen kommer valg av enheter, valg av beslutnings- eller implementeringsprosesser eller organisasjonsendring. Når disse valgene er tatt starter prosessen med andre avklaringer i og rundt den utvalgte enhet. Til sist er det viktig å sette en

tidsavgrensning, altså en begynnelse og en slutt på utvalgt case. Min avhengige variabel er Forsvarsadministrasjonens handlingsrom og inngåelse i EUs flernivåadministrasjon, deltakelse i oppstrøms- og nedstrømsfaser. Uavhengige variabler er vertikal og horisontal spesialisering, stillingsnivå og oppgaveportefølje for å synliggjøre forholdet til overordnet politisk påvirkning. Videre presenteres de metodene som er valgt, begrunnelsen av valgene og synliggjøring av mulige utfordringer.

### 3.2 Casestudie

I denne studien er casestudie brukt som forskningsdesign. En definisjon på casestudie er skrevet av Schramm, lest i Yin (1989, s. 22-23); *“the essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result.”* Et casestudie ser på et eller en spesifikk hendelse, fenomen eller enhet på et gitt punkt i tid eller over en tidsperiode. For at et fenomen, hendelse eller en enhet skal kunne kvalifisere som et relevant case, må det være noe helt spesielt man forsøker å finne en slutning eller forklaring på, en kompleks årsak til noe (Gerring, 2007). En felles identifikasjon på alle ulike typer caseforskning er at de ofte er pilotstudier, sannsynlighetsstudier, forklarende eller utforskende studier og/ eller teoribyggende studier. Et slikt studie er et intenst opplegg som tar for seg helt konkrete hendelser.

Utfordringen ved kvalitativt casestudie er at man analyserer en enhet som er en del av noe større enn seg selv, eksempelvis samfunnet. Denne enheten vil da være i kontinuerlig endring og det vil påvirke den eller de hendelsene man undersøker i casestudiet. En annen utfordring vil være representativitet. Man har et lite utvalg av enheter som oftest er del av et relativt normalt fenomen, ofte stat, lokalsamfunn, nettverk eller lignende. Som forsker ønsker man alltid å finne ut noe om kausale effekter eller mekanismer, altså den forventede effekten på Y ved en gitt endring i X, eller veien fra X til Y (Gerring, 2007). Hovedpoenget blir da å se forholdet, og interaksjonen, mellom X og Y. Grunnlaget som hyppigst blir lagt til grunn for bruk av et kvalitativt casestudie er at man ønsker å gå i dybden av en konkret problemstilling, dette skaper et helhetlig bilde med en bred forklaringssevne.

Siden Forsvarsadministrasjonens deltakelse og iverksettingsmyndighet er valgt som enheter med forsvarspolitisk handlingsrom som case, vil dette bli et enkelt-casestudie. Fordelen med

en slik type metode vil være at det er undersøkende og forklarende forskning. Man belyser noe som ikke har vært belyst i stor grad før, som igjen kan settes i en større sammenheng ved å gjøre lignende forskning på likelydende felt, i dette tilfelle andre norske direktorater. For at forskningen skal være til å stole på finnes det tre tester man måler opp mot; intern validitet, ekstern validitet og reliabilitet. Den førstnevnte handler helt spesifikt om hendelse X ledet til hendelse Y, altså kausal eller forklarende studier. Ekstern validitet handler om funnene som er gjort kan generaliseres også utenfor det ene konkrete case man har valgt å forske på. Reliabilitet er å sikre at forskning du gjør kan være etterfølgbar eller etterprøvbar. Om andre forskere ønsker å teste dine funn og resultat, skal det være mulig å følge dine forskningsspor bakover. Beste måten å tilgjengeliggjøre dette på er å operasjonalisere så mange som mulig av alle skritt du tar i forskningsprosessen (Yin, 1989).

Bakgrunnen for valget av å bruke et single-casestudie er først fordi forsvarspolitisk handlingsrom er en særegen og spesielt beskyttet enhet både i nasjonal og internasjonal sammenheng. Dette er en sektor og tilhørende politikk som står sterkt i en hver nasjonalstat, også i Norge, og er et felt som man ønsker stor selvstendig makt og myndighet over. Dette vil således være et "lite sannsynlig"-case, men det er ingen tvil om at funn på indikatorer som mulig finnes her kan representere et ekstrem case, i forhold til at dette er denne sektoren som er viktigst for en hver nasjon for å skape trygghet og sikkerhet innenfor og utenfor egne nasjonale grenser. Et tredje punkt for å velge dette single-casestudie handler om at temaet og sektoren er det lite forsket på tidligere, men rammene ligger til rette for at forskning på dette feltet kan legges inn i rekken av studier gjort på norske direktoraters rolle i EUs flernivåadministrasjon. I tillegg er dette et case som lite sannsynlig vil komme til de konklusjoner tidligere forskning har gjort, med tanke på fristilling og egen sentral rolle i EUs administrasjon. Dette er således et annerledes case, men lave forventinger til sterke funn på egen selvstendig rolle i EUs flernivåadministrasjon. Dette gjør det også til et spennende case, men med store utfordringer. På dette tidspunktet hadde jeg tilgang til internasjonale og norske aktører innen forsvars- og sikkerhetspolitiske organisasjoner, og disse sa seg villige til å stille som informanter. Det har ikke vært en slik type forskning på verken Forsvaret eller FD tidligere. Begge disse organisasjonene er ekstremt viktig for min problemstilling, og begge sektorer brukes derfor som informanter og videre i datainnsamlingsprosessen. Dette vil skape en bred forståelse om Forsvarsadministrasjonens faktiske handlingsrom og iverksettingsmyndighet i EUs flernivåadministrasjon. Designet på dette vil da bli et enkelt-casestudie med flere analyseenheter (Johannessen, et al., 2006).

Problematiske aspekt ved valg av et casestudie vil kunne være representativitet og generalisering. Man dykker dypt inn i et veldig spesifikt og avgrenset område, noe som gjør at funn gjort i denne oppgaven vanskelig kan generaliseres til å gjelde andre politiske områder. Likevel kan man se på et slikt case som en del av en større samling av andre lignende case, noe som kan gi en god overføringsverdi når sett i sammenheng, det er mer helhetlig og dyptgående, og forklarer hvordan og hvorfor, og dette skaper en detaljert beskrivelse av det spesielle case som er valgt.

### **3.3 Dokumentanalyse og skriftlige kilder**

En definisjon av dokumentanalysen er laget av Chris Wharton, og han sier;

*“den detaljerende undersøgelse af dokumenter der er produceret på tværs af en række forskellige sociale praksisser, og som kan antage en varietet af udtryksformer fra det skrevne ord til visuelle bilder. Betydningen af dokumenterne kan lokaliseres i de historiske omstændigheder, hvorunder de er skabt, i dere scirkulation og modtagelse samt ligeledes i de sociale funktioner, fortolkninger, effekter og anvendelser, der associeres med dem.”* (i Duedahl & Hviid Jacobsen, 2010, s. 14). Dette er en veldig bred definisjon, som legges til grunn for å kunne dekke både substansiell og intensjonell dokumentanalyse. Den førstnevnte går konkret på hvordan man tolker dokumentets karakter, og sistnevnte trekker inn bruken av dokumentet fra forskerens synspunkt og bruk. For forskeren er det viktig å være ekstremt kritisk til bruk av dokumentanalyse, i og med at det skriftlige stoffet aldri var laget for å bli brukt nøyaktig slik forskeren ønsker. Forskeren må ta dokumentet ut av ordinær sammenheng og bruk, og deretter tolke og analysere det i sin ønskede kontekst. David Pitt sier at dokumentanalyse er essensielt for å kunne tolke og forstå dagens samfunn, og forstå grunnlaget for de prosesser som finner sted. Han sier; *“de dokumentariske kilder giver et vigtig indblik i den verden, der ikke kan iagttages, men som er en iboende del af det, samfundsforskeren ønsker at forstå. Nutiden er en for flad dimension til, at det er mulig i tydelig relief at kunne se der sociale landskabs mer vidstrakte træk.”* (i Duedahl & Hviid Jacobsen, 2010, s. 18).

Om man ønsker å bruke dokumentanalyse som metode er det viktig at man systematisk og aktivt bruker kildekritikk når man starter innsamlingen av datamateriale. Ofte kan man ramle over feilkilder og problemer, men den positive siden er at denne typen for metode både kan være kvantitativ og kvalitativ, den kan være både dyptgående og overordnet. Duedahl og



Jacobsen (2010) sier at “*dokumentets verdi som kilde bestemmes av det spørsmål man stiller til det*”. Med dette menes at kilder er en funksjon av forskerens spørsmål. Når man velger å bruke dokumentanalyse er det fire kriterier du må analysere ut fra; autentisitet, troverdighet, representativitet og betydning. Autentisitet vektlegger dokumentets betydning og grad av riktighet i henhold til problemstillingen. Dette må helst være et original dokument som man kan med høy grad av tillitt bruke til å belyse den aktuelle problemstilling. Troverdighet legger til grunn at et hvert dokument er et resultat av et sosialt fenomen, hvor produktet er laget for å belyse og begrunne en spesifikk sak, utfordring og/ eller oppfatninger. Ulike typer av dokumenter har ulik grad av troverdighet. En førstehåndskilde og primærkilde vil ha større troverdighet enn en andrehåndskilde og sekundærkilde. Representativitet betyr at man skal, så langt det lar seg gjøre, finne ut om de dokumenter du har innsamlet og brukt er nok informasjon og med nok tyngde til at de dokumenter du ikke har funnet, eller som er forsvunnet, ikke er nødvendige for at forskningen skal være representativ og troverdig. Representativitet er en større utfordring i en kvalitativ analyse enn i en kvantitativ. Betydning viser til om dokumenter er forståelige og tolkbare fra lesers ståsted. For at man skal kunne bruke et dokument som kilde, må forsker, som leser, ha forståelse av innholdet, kunne sette de brukte begreper i perspektiv og sammenheng, og kunne forholde seg til den virkeligheten forsker leser om. Det kan være tre ulike syn på tolkningen av en tekst. Avsenders melding, fokus og tolkning ved å skrive teksten. En annen tolkning kan oppstå i selve overrekkelsen av materialet, spesielt av og rundt meddelelsen. Til sist har man også rom for en tredje tolking hos mottaker av meldingen, fokuset og tolkningen av teksten hos mottaker.

Det finnes videre ulike strategier for analyse av dokumenter, og her nevnes spesifikt to. Tekst- og innholdsanalyse er brukt når man skal forske på, tolke meninger og betydninger av ord og samfunnsprosesser i sammenheng. I USA oppsto “content analysis”, innholdsanalyse på norsk, fordi man ønsket helt konkret å sette tekster inn i et tidsrom og i med et spesifikt opphav. Videre kan diskursanalyse betegnes som at man ønsker å sette “*tale og tekst i kontekst*” (Duedahl & Hviid Jacobsen, 2010, s. 82). Det finnes veldig mange former for diskursanalyse, men her belyses hva de alle har til felles. Bakgrunnen for en hver diskursanalyse er å vise at språk og ordbruk er felles og noenlunde nøytralt middel for å beskrive den verden man er en del av. Man ønsker å tillegge en periode historikk og kultur, man ønsker å belyse de sosiale konstruksjoner for å forstå mennesker og mening ut i fra dette (Duedahl & Hviid Jacobsen, 2010).

I studien gjøres det dokumentanalyse av flere offentlige dokumenter. Alle er produsert av myndigheter både på nasjonalt og overnasjonalt EU nivå; NOUer, Meld. St og Traktater. Videre er det også brukt en del dokumenter som er skrevet av Forsvaret selv, noen av NATO og EFTA og noen som er skrevet på byrånivå i EU. Disse vil alle kategoriseres som førstehåndskilder, og noen muligens andrehåndskilder. Analysen av disse begrunnes ved at Forsvars- og Sikkerhetspolitikk er et så sensitivt område at for å kunne få en så bred og dyp forståelse av utviklingen overnasjonalt, nasjonalt og sub-nasjonalt var dette et nødvendig grep i den forbindelse. Når problemstillingen også prøver å avdekke roller og rom i en lukket sektor med sterk nasjonal betydning, vil man ikke kunne få svar på dette kun ved bruk av intervjuer eller kun bruk av dokumentanalyse, og kunne få et forsknings svar som kunne kalles reliabelt, tillitsfullt og representativt. I bruken av skriftlige kilder anerkjennes disse, i de fleste tilfeller, som førstehånds- og primærkilder.

En utfordring her kan være duplikasjon av dokumenter eller mistolkning mellom primær- og sekundærkilder. Når det likevel er valgt kilder som bygger på hverandre, og skrevet av flere ulike aktører, anses rommet for mistolkninger og slutninger er minimert i stor grad. Videre kan dokumenter ikke alltid gjenspeile den reelle virkelighet, men når man bruker offentlige dokumenter som har som overordnet mål å utvise rasjonalitet og en mest riktig betraktning er disse mest fordelaktige å bruke. Et offentlig dokument er skrevet av individer som preges av samfunnets omgivelser og er begrenset rasjonelle i alle typer prosesser. Dokumentene gir et godt innblikk i formelle strukturer og prosesser.

### **3.4 Intervju og muntlige kilder**

Målet ved å bruke intervjuer har vært å få et internt blikk på hvordan ansatte oppfatter stilling, posisjon, oppgaver, handlingsrom og iverksettingsmyndighet. Disse har vært brukt som supplerende og fordybning av utfordringer er funnet ved bruk av dokumentanalysen. For å fange opp kontaktmønster og konkrete arbeidsoppgaver har det vært helt nødvendig å spørre de personene som faktisk jobber med disse problemstillingene daglig. Intervju er en samtale mellom to eller flere parter. En part, intervjueren, sitter med spørsmålene og eventuelle oppfølgninger, men den andre parten, intervjuobjektet(ene), svarer på spørsmål og eventuelle oppfølgninger. Likevel er det viktig å påpeke at dette oftest vil foregå mer som en samtale enn rent spørsmål og svar oppstilling (Johannessen, et al., 2006). Informasjonen som samles inn er avhengig av typen spørsmål man stiller, beskrivende, fortolkende eller teoretiske spørsmål.

Ofte vil det være en blanding av disse i løpet av intervjuet. Målet med å gjennomføre intervjuer er for å kunne underbygge, supplere og gå enda mer i dybden på et valgt tema og problemstilling. Man fanger opp flere nyanser og konkret informasjon om praksis og oppfattelse enn man ville gjort kun ved å bruke skrevne dokumenter som datamaterialet.

Når man så sitter med utfordringen ved valg av informanter, var det i dette tilfelle viktig å legge til grunn i prosessen, at informantene skulle være strategisk utvalgt for å kunne belyse problemstillingen og temaet best mulig. Målet var å komme så nært inn på personer og målgruppen de tilhører som mulig (Johannessen, et al., 2006). I kvalitativ metode og ved bruk av intervju er forskeren, som nevnt tidligere, opptatt av å finne så mye informasjon som mulig om et snevert og avgrenset tema. Det gjelder også i intervjuprosessen, der man ønsker å få så mye informasjon som mulig ut av et lite antall informanter. I og med at det er brukt dokumentanalyse sammen med intervju og med begrenset tid til rådighet er utvalget bestående av 8 informanter. Utvelgelsen har vært strategisk basert, og de personer som er valgt er ansett som mest relevante og strategisk plassert innad i forsvarspolitikken organisasjoner og byråer. Målgruppen har hele tiden vært veldig klar, og det var ikke vanskelig å vite hvor letingen etter informanter skulle begynne. Fremgangsmåten for å komme i kontakt med disse menneskene har vært via egne kontakter fra tidligere, noen også ved direkte kontakt per mail og telefon og videre har snøballen begynt å rulle, og dette bidro til kontakt med flere andre relevante informanter. Det viktigste for oppgaven var ikke nødvendigvis representativitet, men heller hensiktsmessighet.

Forholdet mellom intervjuer og informant er helt avgjørende for hva, hvor mye og hvor relevant data du klarer å samle inn ved bruk av denne metoden. Det må være en gjensidig tillitt mellom begge parter, åpenhet og en felles forståelse av hva man ønsker ut av denne samtalen. Det er også avhengig av situasjonen man er i når samtalen eller intervjuet skal gjennomføres. Begge parter kan påvirke hverandre, noe som ikke ønskelig. Intervjuer må ikke legge føringer på informant, og informant må lytte til spørsmål og svare ærlig på det som fremkommer av samtalen (Johannessen, et al., 2006). Det er flere måter å intervju på; ustrukturert intervju, delvis strukturert intervju og strukturert intervju. I intervjuprosessen brukes delvis strukturert intervju. For å gjennomføre dette må man ha en intervjuguide på forhånd med utfyllende tema for samtalen, noen konkrete spørsmål det er viktig å få spesifikt svar på og resten må være åpent for påvirkning av struktur som kommer frem i løpet av samtalen. Spørsmålene har stort sett vært temabaserte, og de har endret seg noe i forhold til

intervjuobjektet, sektor og samtalens forløp. De aller fleste spørsmålsstillingene har vært åpne, men i noen konkrete tilfeller hvor behovet for konkrete svar har spørsmålene vært rimelig lukket. Intervjuene var estimert til å være mellom 45-60 minutter. Disse ble tatt opp på båndopptaker der hvor det var tillatt, ellers gammel metode tatt i bruk; penn og papir. All transkribering er gjort av forskeren selv, og ble gjort i rimelig tid etter intervjuene fant sted. Det gikk aldri mer enn to dager fra et intervju var avsluttet til transkriberingen var fullført. I noen tilfeller hvor flere intervjuer ble gjort på en dag noterte ble de viktigste nøkkelpunkter og tolkninger notert rett i etterkant av samtalen.

Grunnet et tema og en problemstilling som kan oppfattes som noe kontroversiell, og ved at informantene også er sikkerhetsklarert på høyeste nivå, er alle informantene anonymisert slik at man ikke skal kunne spore informasjon tilbake til enkeltpersoner. Det brukes heller ikke personopplysninger og eller annen personlig informasjon om og rundt informantene har godkjenning fra NSD ikke vært nødvendig for bruk av den data som samlet inn og brukt. Materialet vil ikke bli lagret, og blir kun brukt til denne oppgavens formål.

### **3.5 Metodiske utfordringer**

Det er, som nevnt, størst utfordring med tanke på validitet og reliabilitet. Videre er det utfordringer med generalisering og representativitet. Validitet handler om hvor godt dataene som er brukt svarer på problemstillingen, og hvorvidt det er skjevhet i datautvalget eller ikke. I forhold til de skriftlige kilder som brukes i dokumentanalysen, vil de funn som trekkes ut kategoriseres som valid. Det er flere dokumenter, fra ulike organisasjoner og nivå både nasjonalt og internasjonalt. I forhold til utvalget, som er strategisk utvalgt, vil det muligens kunne være noe skjevhet. Visse institusjoner er sterkere taushetsbelagt enn andre. Likevel vil dette i sammenheng bli en valid undersøkelse gjort på forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norge, og Forsvarsadministrasjonens inngåelse i EUs flernivåadministrasjon.

Reliabilitet dreier seg om i hvilken grad man kan etterfølge undersøkelsene som er gjort, og hvor nøyaktig og pålitelig dataene er. I og med at alle informantene er anonymisert vil det vanskelig la seg gjøre å etterfølge undersøkelsen til punkt og prikke. Likevel legges det mye vekt på dokumentene som datamaterial, og dette er godt referert og offentlig for ettersyn. Intervjuene brukes for underbygge eller sette nye perspektiv på de funn gjort i dokumentene. Denne undersøkelsen vil i sin helhet være reliabel.

Generalisering gjelder i hvilken grad man kan overføre den kunnskapen man får av undersøkelse ved et case over til andre case og utvalg. Representativitet handler mye om det samme, hvor gyldig er de resultater som fremkommer av denne oppgaven for andre lignende forskningsprosjekter av lik karakter, men på andre sektorområder. Denne oppgaven vil ikke kunne generaliseres i den grad at de funn som gjøres i dette case vil kunne direkte overføres til andre lignende organisasjoner eller institusjoner, som her vil være andre direktorater eller etater. Forsvaret og forsvarsadministrasjonen er så særegen i seg selv, at faktiske funn kun vil gjelde denne sektoren. Det samme gjelder da for representativiteten. Likevel vil det påpekes, at denne oppgaven og de funn som gjøres her, vil gå inn i en rekke av forskning som er gjort på andre direktorater og deres rolle i EUs flernivåstyre, og det er ikke gjort et prosjekt på Forsvarsadministrasjonens rolle i EUs flernivåadministrasjon. Denne studien vil derfor være utfyllende og skape en større bredde i den rekken av forskning som er gjort allerede. Det er et nødvendig bidrag i denne forskningen for det første for å belyse hvordan Forsvaret og tilhørende administrasjon forholder seg til, og inngår i, EU. For det andre er forsvarssektoren et hvert lands ryggrad, i den forbindelse at forsvars- og sikkerhetspolitikk påvirker alle sektorer og individer som inngår under nasjonale grenser. At det er nødvendig og viktig å få dette bidraget inn i forskningsrekken er selvsagt.

## **4 Case og funn**

Kapittel fire omhandler Forsvarsadministrasjonen, FD, EU og sammenheng og kommunikasjon mellom disse. Først kommer en presentasjon av Forsvarets historie, bakgrunnen for hvordan og hvorfor Forsvaret er slik som i dag. Deretter gjennomgås Forsvarsadministrasjonen i dybden; struktur, organisasjon, ledelse, tilknytting til FD og internasjonal rolle. I forlengelsen av dette kommer et avsnitt om samlokaliseringen i 2004/2005 og dens innvirkning på Forsvarsadministrasjonen og FD, påvirkning på oppgaver og struktur samt samarbeidsforhold. Deretter kommer et blikk på EUs utvikling med henhold til innflytelse på Norge og Forsvaret. Her passer det å se nærmere på norsk forsvarspolitisk handlingsrom i EU og internasjonalt, i og sammen med forsvars- og sikkerhetspolitiske institusjoner. Deretter kommer kapitlene om oppstrøms- og nedstrømsfasene, som vil bli presentert i hvert sitt delkapittel. Hovedfokuset her blir å danne et godt og tydelig bilde av forsvarsadministrasjonens rolle og handlingsrom i oppstrøms- og nedstrømsfasene. Helt til sist kommer det en oppsummering av hovedfunn, som så vandrer videre til kapittel 5.

### **4.1 Forsvaret; et tilbakeblikk**

Forsvaret har alltid vært en institusjon som enhver nasjon har satt høyt. Sikkerhet og beskyttelse av grenser, ressurser, befolkning og mot trussel har vært viktig. Helt siden 1500-tallet har det Norske Forsvaret vært i vekst. På 1700-tallet ble både krigsskolen og underoffiserskolen etablert i Norge. I 1814 slo Grunnlovsparagraf § 109 fast prinsippet for allmenn verneplikt. I unionsoppløsningen i 1905 hadde også Forsvaret en stor rolle, og det sterke Forsvaret bidro til at det hele gikk fredelig for seg (Forsvaret, 2011).

1900-tallet førte med seg to verdenskriger, og på europeisk basis ble det lagt et grunnlag for generell nedrustning av alle lands forsvar, også norsk forsvar. Mot 1940 kom trusselen om en ny krig, og Norge fikk tidspress i forhold til opprustning. Etter krigen ble både hær-, sjø- og luftstyrker bygget opp i norske militæravdelinger i Storbritannia. Etter 2. Verdenskrig ble ideen om et totalforsvar for alvor satt på agendaen, hvor sivilsamfunnet skulle inkluderes på nye måter. I første omgang var tanken at sivilsamfunnet skulle støtte Forsvaret, og i senere tid er tanken at Forsvaret skal støtte sivilsamfunnet. Frykten for krig og nytt nederlag sto sterkt i Norge, og når det ikke ble enighet rundt et felles nordisk forsvarsforbund ble Norge medlem av NATO i 1949. Her ble det tilgjengeliggjort ressurser både fra NATOs fellesbudsjetter og USA for å ruste opp Det Norske Forsvaret. Det var stor politisk enighet rundt dette, og hele

30 % av statsbudsjettet og 4,7 % av BNP utgjorde forsvarsbudsjettet i 1952/53 (Forsvaret, 2011).

1950- og 60-årene var Forsvarets storhetstid. Medlemskapet i NATO skulle være avskrekkende i forhold til Sovjetunionen, de norske nordområder fikk en større relevans og oppmerksomhet internasjonalt som førte til endringer i det norske Forsvaret mot et mer strategisk arbeid og ressursbruken ble endret deretter. I 1974 ble det gjort en rekke strukturendringer; budsjettet ble opprustet for å møte endringer i sikkerhets- og trusselbildet, men det var ikke samsvar mellom mål og midler. Derfor, på 1990-tallet, skjedde det store reduksjoner i både freds- og krigsorganisasjonen. Forsvaret som organisasjon ble mindre, og det ble satset på kvalitetsstyrker, moderne våpen og materiell (Forsvaret, 2011). Denne historien er sterkt pregende for det moderne Forsvaret. Fokuset er på allianser og samarbeid, både nasjonalt og internasjonalt. De tankene som har preget historien er representativt for dagens Forsvar.

## 4.2 Funksjon, rolle og organisering

Regjeringen er den øverste myndighet over Forsvaret og Forsvarsadministrasjonen, makt og utøvende ansvar for både militære og sivile forberedelser både i fredstid, i kriser og krig. Stortinget skal konsulteres som øverste politiske organ om vedtak og beslutninger som omhandler sikkerhets- og forsvarspolitik. Forsvarsministeren leder FD og er konstitusjonelt ansvarlig for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2012c). Forsvaret fungerer både som forvaltings- og fagorgan.

Forsvaret skal gjennomføre de forsvarspolitiske beslutninger fattet i FD. Dette er bindeleddet mellom sikkerhetspolitikk på overordnet nivå og selve Forsvarsorganisasjonen som innebærer struktur, kapasiteter og operative konsept. FD danner forsvarspolitiske mål som oppfølges av Forsvaret, både for å definere klare oppgaver, men ikke minst for å opprettholde nasjonale sikkerhetspolitiske mål. Disse målene er som følger:

*“• Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press.*

*• Gjennom deltakelse i flernasjonale fredsoperasjoner forankret i et klart og utvetydig folkerettslig grunnlag og internasjonalt forsvarssamarbeid, bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot norsk og internasjonal sikkerhet.*

*• Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte*

*i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.*

*• Bidra til å ivareta norsk samfunnsikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.”*

(Forsvarsdepartementet, 2009, s. 55; 2012a).

Disse målene operasjonaliseres ved bruk av forsvarskonseptet og Forsvarets eget ambisjonsnivå. Forsvarskonseptet har fått følgende ordlyd i Stortinget:

*“Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets behov. Fokus skal være på å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.”*  
(Forsvarsdepartementet, 2009, 2012a).

Forsvaret har de siste årene endret seg fra å være et mobiliseringsbasert invasjonforsvar til å bli et innsatsforsvar. Med innsatsforsvar menes et Forsvar som har en rask og fleksibel reaksjonsevne til oppgaveløsning, både nasjonalt og internasjonalt. Det er kort avstand mellom nasjonale og internasjonale prosjekter og oppgaver. Internasjonale retningslinjer og oppdrag som omhandler sikkerhet vil påvirke nasjonale sikkerhetsoppgaver. Det er fokusert og prioritert at kapabiliteter og kapasiteter skal brukes både hjemme og ute. Man skal reagere og agere raskt sammen med allierte til enhver tid det er hensiktsmessig. Dette krever enorm kompetanse, moderne materiell og kapabiliteter.

På bakgrunn av endringene har Norge fokusert mer på utviklingen av et alliansebasert Forsvar. Med dette menes at det legges store ressurser og midler til rette for å kunne opprettholde avtalene med internasjonale partnere, jf. NATO, FN og EU. *“Vår evne til samvirke med allierte må reflekteres materiellmessig, kompetansemessig og kulturelt.”* (Forsvarsdepartementet, 2009, s. 57). Forsvaret skal til enhver tid møte de utfordringer som finnes i det moderne samfunnet, dette omhandler alt fra sivile normer, til ekstremt komplekse stridsmiljø, teknologi og oppgaveløsninger og samarbeid. Forsvaret skal også kunne gjøre nødvendige endringer internt i forhold til endringer som skjer eksternt på kort tid, alt fra nødvendig egenbeskyttelse og interne organisatoriske endringer og kompetanseheving. Dynamiske organisasjonsstrukturer er derfor nødvendig som virkemidler i organisasjonen Forsvaret. Hovedelementene i en organisasjon som Forsvaret er å opprettholde stabilitet og forutsigbarhet (Intervju, FD 1, februar 2013). Et av verktøyene som brukes til dette er langsiktig planlegging, balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang



(Forsvarsdepartementet, 2002). Økonomien må derfor reflektere oppgaver og ambisjonsnivå. Ambisjonen er kostnadseffektiv styring. Oppgaveporteføljen er tredelt; nasjonale oppgaver som løses uten allierte, nasjonale og internasjonale oppgaver som løses sammen med allierte og oppgaver hvor overordnede og andre myndigheter har hovedansvaret og Forsvaret deltar i en støttende rolle (Forsvarsdepartementet, 2012c).

Forsvarets grunnleggende funksjon er å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. Oppgaver knyttet til norske nær- og særområder er i spesielt fokus. Primære kompetanser vil være overvåkning, etterretning, suverenitetshevdelse, episode- og krisehåndtering (Forsvarsdepartementet, 2009, 2012c). Nasjonale og internasjonale oppgaver, som nevnt, er komplementære i Forsvaret, og kalles dimensjonerende oppgaver. Dette øker den operative evnen Forsvaret besitter, og dette økes videre ved alliert kompetanseheving. Eksempler på nasjonale oppgaver er å sikre et nasjonalt beslutningsunderlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning av halv-, luft- og sjøterritorium. Mye av den overvåkning og etterretning Norge gjør, spesielt på hav og luft, inngår i internasjonale samarbeid, selv om oppgaven i seg selv er kategorisert som nasjonal. Dataen vil inngå i samlinger både hos NATO og EU. En annen viktig oppgave er å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter. Forsvaret skal også ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder. Dette spesielt i forhold til aktiviteter til havs og grensekontroll mot Russland. Videre er oppgaven knyttet til håndtering og forebygging av nasjonale sikkerhetspolitiske kriser i Norge og i norske områder veldig viktig.

Eksempler på oppgaver av internasjonal karakter, og i tett samråd med allierte og andre, er å bidra til et kollektivt forsvar mot trusler, anslag og angrep mot Norge og øvrige deler av NATO. Dette med hovedfokus på Atlanterhavspakten artikkel 5 og 6. Trusler, anslag og angrep kan komme fra både statlige og ikke-statlige aktører. Norge skal til enhver tid ha størst mulig del av de norske deployerbare operative styrkene og struktur tilgjengelig for oppdrag i NATO-sammenheng. Videre skal Forsvaret bidra til flernasjonal krisehåndtering utenfor NATOs ansvarsområde, herunder fredsstøttende operasjoner. Dette gjelder operasjoner både i regi av FN, NATO og EU. Dette er blant de viktigste og mest utfordrende oppgavene Forsvaret har i internasjonal kontekst. For å muliggjøre dette skal hoveddelen av norske enheter og ansatt militært personell samt enkelte kategorier av sivile være disponible for oppdrag både nasjonalt og i utlandet (Forsvarsdepartementet, 2009).

Forventede evner i disse prosessene vil være effektivt samarbeid med allierte innen tekniske, prosedyremessige og operative oppgaver. Forsvaret må besitte mobilitet, ildkraft, reaksjonsevne og egenbeskyttelse med mer. Dette er kompetanser som blir oppbygd rundt og sammen med allierte. Forsvaret skal også jobbe med oppgaver hvor ansvarsmyndigheten ligger hos andre myndigheter. Blant annet skal Forsvaret bidra til internasjonalt militært samarbeid mot spredning av masseødeleggelsesvåpen, innen nedrustning og rustningskontroll og støtte til sikkerhetssektorreform. Målet er å bidra til å skape fred og stabilitet på global basis. Tiltak som brukes er informasjonsinnhenting, analyser, verifikasjoner og tillitskapende aktiviteter som opplæring og utdanning. Videre skal Forsvaret også bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver, dette i tett samarbeid med sivilsamfunnet. Dette er en viktig del av totalforsvarskonseptet, alt fra naturkatastrofer til terroranslag. I hovedsak skal Forsvaret bidra til disse oppgavene når sivile ressurser ikke alene er tilstrekkelig. Forsvarets evne til å kunne løse disse ulike dimensjonerende oppgavene som er skissert over, er også styrende for sammensetning og funksjon av organisasjonsstrukturen.

Forsvaret er organisert i mange ulike avdelinger som er spesialiserte på hvert sitt fagområde. Forsvarssjefen er øverste leder av forsvarsadministrasjonen og besitter ansvarsområder fra å være øverste leder i Forsvaret til å være forsvarsministerens øverste rådgiver i FD i fred, krise og krig. Forsvarssjefen er etatsleder, og har ansvaret for alle oppdrag som gis av kongen, regjeringen og forsvarsministeren. Videre er han toppleder over alle 21 avdelinger som Forsvaret består av, fra det militære kommandoapparatet til mediesenteret (se fig.2 s.37). Ved sin side har han sjefen for Forsvarsstaben som fungerende høyrehånd. Hver av disse 21 avdelingene har hver sin leder, og sammen utgjør lederne Forsvarsadministrasjonen i helhet. Elleve av avdelingssjefene utgjør forsvarssjefens ledergruppe, de ti andre er underlagt sjefen for forsvarsstaben, som på vegne av forsvarssjefen har ansvaret for gjennomføring av oppgaver, oppfølging av alle vedtak og beslutninger som er gjort og ivareta det daglige arbeidsgiveransvaret for alt forsvarspersonell. Stabens hovedoppgave er å følge opp, støtte og bistå forsvarssjefen i alle ledd. Staben er organisert med et styrings- og et gjennomføringsperspektiv, det er ett sekretariat og fem avdelinger; personell, operasjoner, organisasjon, økonomi- og styring og spesialoperasjonsavdelingen (Forsvarsdepartementet, 2004).

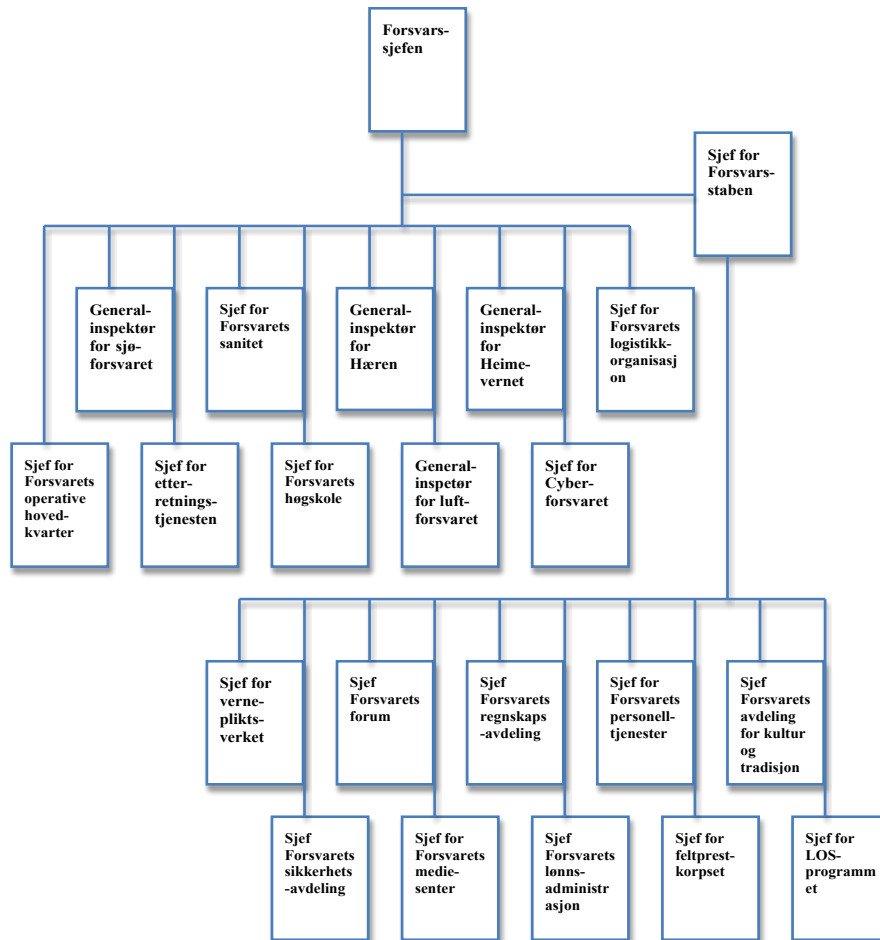


Fig. 2 Forsvarets organisasjonskart

#### 4.2.1 Omorganisering og samlokalisering av Forsvaret; Forsvarets overkommando (FO), Forsvarsstaben (FST) og Forsvarsdepartementet (FD)

I 2001-2002 ble starten av omlegging og samlokalisering av Forsvaret iverksatt (Forsvarsdepartementet, 2001). Dette var et vedtak som startet i FD, forslagsstilt av regjeringen og godkjent i Stortinget i 2001. Bakgrunnen for dette vedtaket ble begrunnet av Forsvarets to store ubalanser. Den ene handlet om ressurstilgang og det reelle behovet, dette var ikke samstemt. Ubalanse nummer to var organisatorisk betinget, og handlet om daværende innretning for fremtidens behov og utvikling. Strukturen måtte endres, den hadde ikke vært innrettet nok mot fremtidens utfordringer og trusselbilder. De reformene som var blitt iverksatt under og etter den kalde krigen har ikke vært tilstrekkelige og riktige med tanke på et fremtidig fungerende Forsvar. Utviklingen av dagens kunnskapsbaserte samfunn, eller sårbarhetssamfunnet, bidrar til ny utvikling, utfordringer og nye krav til Forsvaret. Også i forhold til NATO og alliansene i det euroatlantiske området. FN og Norges bidrag til fredsstøttende arbeid ville, og vil fortsatt, øke. Dette var bakgrunnen for vedtaket i Stortinget

om at nå måtte hele Forsvaret endres, og små endringer og reformer var ikke tilstrekkelige (Forsvarsdepartementet, 2001).

*“I denne proposisjonen foreslår regjeringen derfor en rekke nye tiltak og virkemidler, blant annet å konsentrere og effektivisere Forsvarets fredsorganisasjon, endre vernepliktsordningen og styrke evnen til strategisk ledelse av Forsvaret. Regjeringen har dessuten allerede innført nye personellpolitiske virkemidler for omleggingen av Forsvaret. Disse grepene vil bidra både til at omleggingen kan gjennomføres som forutsatt, og at Forsvaret ikke på ny havner i en situasjon med store ubalanser.”*

(Forsvarsdepartementet, 2001, s. 9)

Siste forsvarskonseptet som ble skrevet, før vedtaket i 2001, gjorde noen endringer for å bøte på konsekvensene etter den kalde krigen og det endrede risikobilde. Endringene som ble iverksatt ble ikke ansett som tilstrekkelige, så større endringer i konseptet ble foreslått. Endringene som skulle iverksettes var *et mer moderne og fleksibelt forsvar*, dette betyr at enhetene skal organiseres for å kunne løse flere typer oppgaver, både alene og hjemme, sammen med allierte og ute. Dette skal kunne skje på kort varsel og over store avstander. Målet var å gjøre Forsvaret bedre tilpasset internasjonalt samarbeid. *Alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid* var og er fortsatt en forutsetning for at det nye Forsvaret skulle kunne løse flere nasjonale oppgaver, samtidig som Forsvaret skulle og fortsatt skal møte nye krav og behov som stilles fra FN, NATO, samt andre internasjonale allierte.

Omleggingen av struktur og endringer ble gjort også med tanke på utvidet internasjonalt samarbeid (Tvetbråten, 2006). Videre skulle *sivilt-militært samarbeid justeres* med tanke på å videreføre totalforsvaret, dette måtte moderniseres og tilpasses militærfaglige endringer og endringer i det moderne sivile samfunn. Prinsippene for omleggingen lyder som følger; a) bevare det beste i det gamle, b) forutsigbare og stabile rammer, c) avgrensning i tid, d) kraft og målbevissthet, e) handlefrihet og f) troverdig informasjon og åpen kommunikasjon (Forsvarsdepartementet, 2001, s. 80). For å kunne gjennomføre ble det utarbeidet konkrete planer for bruk av viktige og konkrete virkemidler i prosessen, i hovedsak var dette personellpolitiske virkemidler som igjen ville skape kontroll over gjennomføringen av rask utfasing av materiell, bygg, anlegg og eiendommer. Mange ble berørt av denne omleggingen, og kommunikasjon og informasjon fikk, og får, et eget fokus. I denne perioden og prosessen var det viktig at Forsvaret stilte med åpenhet og troverdighet, det skulle være løpende dialog med de grupper som var utsatte målgrupper. Kommunikasjon skulle også bidra til å nå omleggingsmålene, samfunnet trekkes inn i så stor grad det er mulig og naturlig. Man trenger

en økt forståelse for nødvendigheten av denne omleggingen, og det er noe som vil prege hele den sivile befolkningen.

Organisasjonens ledelse gjennomgikk også konkrete og tunge endringer, ledelse på strategisk nivå hadde til nå ikke vært tilstrekkelig oppbygd og effektivt nok. Både ledelsen i FD og i FO viste seg for topptung, ikke rettet nok mot strategisk virksomhet; langtidsplaner, kriser og håndtering og internasjonalt samarbeid (Tvetbråten, 2006). *“Regjeringen foreslår å legge ned Forsvarets overkommando tidligst mulig i omleggingsperioden, og senest innen 31. desember 2004, og å opprette en enhet til støtte for forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef for Forsvarets militære organisasjon fra samme tidspunkt. Enheten benevnes Forsvarsstaben”* (Forsvarsdepartementet, 2001, s. 97). Anbefalingene viser til at strategisk ledelse burde samles. Forsvarssjefen og FO integreres i FD, FO som egen avdeling blir lagt ned. De nødvendige oppgavene som i dag ligger hos FO, og som ikke integreres i FD, vil flyttes og delegeres til andre avdelinger innad i Forsvaret.

Hovedprinsippene for endringer i strukturen er *A) fleksible styrker med evne til felles operasjoner*, betyr at Forsvaret trenger et bredt spekter av militære enheter for å kunne løse flest mulig, og forskjellige, oppgaver, også sammen med andre allierte og innenfor og utenfor egne grenser. *B) evne til å samvirke med allierte styrker og sivile aktører*, som betyr at nasjonal sikkerhet også skal opprettholdes ved deltakelse i internasjonale operasjoner, her vil og må Forsvaret kunne forholde seg til egne og andres sivile aktører som deltar (Forsvarsdepartementet, 2012a). *C) en kompetanserettet tilnærming*. Den økte kompleksiteten i det sivile samfunnet, hjemme og i utlandet, samt et veldig endret trusselbilde og moderne, ny teknologi gjør at kunnskap og kompetanse er det viktigste ressurs for Forsvaret per i dag. *D) konsentrerte strukturer og færre ansatte, og E) styrket strategisk ledelse, reduserte stabs-, støtte, og ledelsesenheter* (Forsvarsdepartementet, 2001). Den strategiske ledelsen har konkrete oppgaver, disse må opprettholdes trass endringene. Det skal utformes politikk som skal være styrende for utvikling og kontroll av Forsvaret. Videre skulle ledelsen planlegge og iverksette strategier for internasjonalt samarbeid i alle ledd. Planlegging og tilrettelegging av ledelse på overordnet nivå med tanke på situasjoner som kriser og krig (Forsvarsdepartementet, 2012a). Endringene hadde en innvirkning på politiske mål, fra en tanke om et invasjonforsvar til et innsatsforsvar. Her legges det større vekt på episode- og krisehåndtering, reaksjonsevner skal skjerpes, mer fokus på mobilitet og internasjonalt samarbeid.

Det er tre hovedhensyn som Forsvaret har å forholde seg til. Det første er behovet for å opprettholde en balansert nasjonal struktur, her må kapasiteter innen viktige sektorer være godt oppbygd for å kunne løse varierte oppgaver av nasjonal og internasjonal karakter. Det er kompetanse som fremfor alt vil være den viktigste ressurs for Forsvaret fremover, dette for å kunne møte vesensforskjellige oppgaver og utfordringer nå og i fremtiden, også innenfor rammen av NATO, EU og andre allierte (Knutsen, 2002). For det andre er et effektivt og konstruktivt samarbeidsklima på den transatlantiske sokkel et fokusområde. Dette er en forutsetning for å kunne bidra til en effektiv norsk sikkerhetspolitikk og samtidig kunne bidra til krisehåndtering i regi av FN og EU, og eventuelt andre organisasjoner (Forsvarsdepartementet, 2001). Omstruktureringen viser til en sterk vertikal spesialisering og inkludering i forhold til FD. På de fleste oppgaver, og de fleste avdelinger, vises det til vertikal spesialisering. Det tredje punkt legger vekt på kompetanse og fagkunnskap for å kunne løse oppgaver på best mulig måte med riktig resultat. Man ser at lenger “nede” i strukturen er den politiske påvirkningen liten. Forsvarssjefen vil være mye påvirket av overdent politisk ledelse, spesielt på bakgrunn av rollen som øverste faglige rådgiver i FD. Dette betyr at det er mer fristilling fra FD jo lenger “ned” i strukturen man kommer, og aktører som har oppgaver knyttet til regulering, iverksetting og lov vil være mer knyttet til kollegier med likelydende fagkunnskaper, det kan være Kommisjonen og byråer eller andre direktorater i andre land.

#### **4.2.2 Internasjonalt arbeid**

Etter andre verdenskrig har det vært veldig viktig for Norge å ha et godt, konstruktivt og tett samarbeidsforhold til allierte i utlandet. Tidlig etter andre verdenskrig ble Norge medlemmer av FN (1945) og NATO (1949). I tillegg er de nordiske naboer veldig viktig i norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk perspektiv. De siste ti årene har Norge blitt mer og mer involvert i samarbeid med EU, signerte rammeavtaler og medlemskap i EUs Forsvarsbyrå. Alle disse alliansene bygger på hverandre og norsk plassering internasjonalt og globalt (Forsvarsdepartementet, 2012a; Knutsen, 2002; Skogan, 2009).

FN ble dannet i 1945, og Norge var med på hele prosessen. Dette har blitt et nøkkelpunkt i norsk sikkerhetspolitikk. Den globale verden møter hele tiden nye og uforutsette trusler og utfordringer (intervju, FD 2, februar 2013). FN-pakten er nå et av de viktigste ankerpunktene, sammen med folkeretten, for å løse disse problemene. Folkeretten og FN er med på å bygge trygge rammer og regler rundt bruk av vold og pressmidler, som militærmakt og våpen, i det

internasjonale farvann. Dette passer godt sammen med norske forhold, og egne regler for begrenset bruk militærmakt og pressmidler (Forsvarsdepartementet, 2009). FN i seg selv har ikke ressurser til å kunne gjennomføre alle operasjoner selv, men ved gitt mandat og FNs støtte har andre respektive organisasjoner fått tildelt et oppdrag med nok folkerettslig forankring og legalitet (Forsvarsdepartementet, 2012c). Norge og FN har helt bevisst gått inn for å utvikle konseptet med flerdimensjonale og integrere fredsoperasjoner, dette skal være basert på politiske, humanitære og utviklingsmessige virkemidler (Forsvarsdepartementet, 2009). Dette er viktig for Norges forsvarspolitiske situasjon, blant annet fordi slike endringer er med på å styrke mellominstitusjonelle samarbeid, eksempelvis mellom FN og EU. FN er den eneste institusjonen som har et globalt mandat (Forsvarsdepartementet, 2009).

NATO er en allianse bestående av 28 medlemsland som har dedikert seg til Atlanterhavspakten som ble signert i 1949. Etter 1990-tallet har man sett at NATO har vist styrke både med tanke på integrering av nye medlemmer og nye avtaler og partnerskap gjort med andre land, eks. Russland og det formaliserte samarbeidet med EU (Forsvarsdepartementet, 2009). De fleste NATO-land er også medlemmer av EU, kun med få unntak. NATO og EU ser hverandre som gjensidig styrkende, og har sammen skapt en sone av demokrati og åpenhet. NATO er hjørnesteinen i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk og har vært det viktigste uttrykket for et gjensidig forpliktende transatlantisk sikkerhetssystem og samarbeid (intervju, FD 1, EU-del. 1, NATO, 2012). Den grunnleggende funksjonen i NATO er det kollektive Forsvaret av medlemslandene, en gjensidig sikkerhetsgaranti; et angrep mot en er et angrep mot alle. I 2012, på toppmøtet i Lisboa, ble det bestemt et nytt strategisk konsept. Strategien fremmet viktigheten av artikkel 5, beskyttelse av nærområdene og medlemsland, økt og styrket profil i alle medlemsland, uten å gå på bekostning av ressursene og aktivitetene for operasjoner i andre deler av verden (Forsvarsdepartementet, 2012a, 2012b, 2012c). Også NATO må ta hensyn til nye farer, moderne teknologi og utvikling. Dette er kontinuerlige forberedelser og er en del av kompetanseøkningen på internasjonalt nivå. et stort fokusområde har vært å gjøre samtlige styrker deployerbare på kort varsel, og dette arbeidet ser man gode resultater av (Forsvarsdepartementet, 2012a). “Smart Defence” er ett av NATOs store prosjekt og initiativ, dette handler om å bøte på utfordringene med senkede forsvarsbudsjett i nesten alle medlemsland. Norge er ett av de veldig få landene som ikke reduserte forsvarsbudsjettet (Forsvarsdepartementet, 2012a).

EU har vist en stor innsats for å styrke sin felles sikkerhets- og forsvarspolitik, dette er gjort ved Common Security and Defence Policy (CSDP). Det er økt vilje og innsats på å utvikle europeiske lands forsvarskapasiteter, for å kunne gjennomføre sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner (Knutsen, 2002). I 2003 ble EUs sikkerhetsstrategi ferdigstilt og godkjent, "A Secure Europe in a Better World". Dette var en bærende pilar for ESDP, nå CSDP (Jochen Rehr, 2010; Knutsen, 2002). Strategien ble oppdatert i 2008, og viser at EUs posisjon som en global sikkerhetspolitisk aktør øker. Denne rollen ønsker de å få via multilateralt samarbeid sammen med FN, NATO og andre allierte. EUs Battle Groups (EUBG) er et viktig element i CSDP. Norge har sammen med andre nordiske land deltatt i den svenskledede EUBG i 2008 og 2011. EUBG gir EU en hurtig uttrykingskapasitet som kan settes inn i krisehåndteringsoperasjoner på kort varsel (Forsvarsdepartementet, 2009). I 2004 inngikk Norge en rammeavtale med EU om deltakelse i operasjoner og prosjekter i CSDP-regi, og om gjensidig informasjonsutveksling. En videre utvikling av CSDP var, i 2005, å opprette EDA. Dette er et EU-byrå med fokus på å bidra til og utvikle kapasiteter, materiellsamarbeid, forskning, teknologiutvikling og forsvarsindustri- og markedsutvikling. EDA er i tråd med CSDP, EUs overordnede politikk på forsvars- og sikkerhetspolitikk og følger målene satt i EUs Headline Goal 2010 (intervju, EU-del. 2, september 2012). I 2006 signerte Norge en egen avtale med EDA som viser norsk engasjement og initiativ i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik som en del av Europa. Ut fra offisielle dokumenter og i intervju fremkommer det at samarbeidsavtalen gir en unik plass og mulighet til innpass i møtevirksomhet, informasjonsutveksling og deltakelse i EUs programmer og prosjekter (Forsvarsdepartementet, 2009). Videre hevdes det at norske bidrag innen forskning og teknologi er av stor betydning, og har fått adgang og deltar i flere av EUs programmer og prosjekter på feltet (intervju, EU-del. 2, september 2012). Videre er Norge bidragsytere med tanke på utvikling av åpenhet og konkurranse om forsvars- og kapabilitetsanskaffelser og handel, samt harmonisering av forsvarsindustriens rammebetingelser (Forsvarsdepartementet, 2012c). I intervju med FD fremkommer viktigheten av at Forsvaret og Norge benytter seg av mulighetene som ligger til grunn i avtalen med EU ved aktivt å delta i operasjoner i regi av EU og CSDP, både sivile og militære. Denne deltakelsen må, og skal, være synlig (Intervju, FD 1, februar 2012).

Norge er det landet som ikke er medlem av EU som er blant de mest aktiv som bidragsyter i EU-sammenheng, både med militære styrker og sivilt personell og deltar med dette i operasjoner i regi av EU (Forsvarsdepartementet, 2012c). Norge ønsker et tettere samarbeid



mellom EU og NATO, men slik som situasjoner har vært tidligere har det *kunnet* virke som EU bygger opp en kontrastruktur mot NATO istedenfor å samarbeide og utvikle kompatible ressurser, tettere og åpnere dialog og kontakt (Forsvarsdepartementet, 2009). Et viktig element er “Berlin Plus”- avtalen som binder EU og NATO tettere sammen, med at EU kan trekke på NATOs kontroll- og kommandoapparat i EU-operasjoner (intervju, NATO, november 2012).

Det Norske Forsvaret har også tett samarbeid med nordiske naboer, med felles interesser og utfordringer i stor grad, som et supplement til NATO og EU-samarbeid. Det nordiske samarbeidet blir brukt som en dialogport, og med at noen er EU-land og andre NATO-land. Det er fremdeles et stort potensial innad i samarbeidet med tanke på styrkeproduksjon, logistikk og materialanskaffelser. For alle de nordiske land, inkludert Norge, har dette samarbeidet blitt en viktig del av landenes nasjonale forsvarspolitik, og går under betegnelsen NORDEFCON (Nordic Defence Cooperation) (Forsvarsdepartementet, 2012c). Samarbeidstiltak er lagt på områder inne sjø, luft, logistikk, personell, kompetanse, forskning og utvikling (Utenriksdepartementet, 2009b).

Bidrag til operasjoner i utlandet er en veldig viktig og integrert del av den norske forsvars- og sikkerhetspolitikken. I årene som kommer vil mange flere av de ansatte i Forsvaret ha hatt en eller flere utplasseringer og tjenestegjøringer i utlandet. I 2011 var det norske bidraget til internasjonale operasjoner 650 personer (*NOU 2012:2*). Oppdrag Forsvaret deltok i per 2011, og noe videre i 2012, var Libya, operasjon Ocean Shield utenfor kysten i Øst-Afrika for piratbekjempelse, ISAF-styrkene var fremdeles aktive i Afghanistan. I 2011 begynte arbeidet med å overføre mer ansvar og oppgaver til den afghanske regjering. Videre har Norge personell i operasjoner i Afrika, Midtøsten, Afghanistan og Kosovo. I tillegg er Forsvaret en del av den multinasjonale operasjonen i Sinai (MFO). NATO har til enhver tid stående operative styrker, og her vil fortsatt ha norske bidrag stående parat (Forsvarsdepartementet, 2012c). Disse internasjonale operasjonene er regi av FN, NATO og EU. I mange tilfeller er institusjonene deltakende i like operasjoner, og her vil det da foregå et tett samarbeid mellom disse.

Disse deltakelsene trekkes frem for å vise den store utstrekningen av differensierte samarbeid og oppgaver Forsvaret og Forsvarsadministrasjonen sitter med. De ulike avdelingene har ulike ansvarsområder, og er derfor også utsatt for påvirkning fra ulikt hold. Alliansene er

komplementære, og viktige for norsk utvikling og oppgaver. Videre fokuseres det på EU, samarbeid og deltakelse i de ulike institusjonene.

#### 4.2.3 EUs utvikling med henhold til innflytelse på Norge og Forsvaret

Etter den kalde krigen kom Maastricht-traktaten (TEU), den trådte i kraft i 1993, og her endret man navn fra ESDP til CSDP. To artikler i TEU viser til hva CSDP skal omhandle, hvilke områder som skal være i fokus, og forklaringer på hvorfor og hvordan. Disse artiklene har innvirkning på norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i og med inngåtte avtaler med EU på deltakelse under rammen av CSDP.

*“Art. 42 TEU: 1. The common security and defence policy shall be an integral part of the common foreign and security policy. It shall provide the Union with an operational capacity drawing on civilian and military assets. The Union may use them on missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the principles of the United Nations Charter. The performance of these tasks shall be undertaken using capabilities provided by the Member States.*

*Art. 43 TEU: 1. The tasks referred to in Article 42(1), in the course of which the Union may use civilian and military means, shall include joint disarmament operations, humanitarian and rescue tasks, military advice and assistance tasks, conflict prevention and peacekeeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking and post-conflict stabilisation. All these tasks may contribute to the fight against terrorism, including by supporting third countries in combating terrorism in their territories”*  
(Treaty on European Union, 1992).

EU er i særegen situasjon i forhold til sine ressurser som er innlemmet i CSDP, dette er ressurser man ikke finner i andre forsvars- og sikkerhetsallianser og institusjoner; politiske, diplomatiske, økonomiske, sivile og militære. Dette gjør at det blir en annen styrende myndighet i forhold til bestemmelser som gjøres. Dette betyr at alle EUs institusjoner har en rolle i beslutningsprosesser, men først og fremst medlemslandene. Organiseringen rundt medbestemmelse og myndighet har blitt endret og justert gjennom alle traktatsendringer. I Amsterdam-traktaten ble det bestemt at man skulle ha en Høyrerepresentant for Utenriks- og Sikkerhetspolitiske saker med egen “policy unit” og et formelt mellomstatlig samarbeid. Lisboa-traktaten artikkel 207, 3 sier;

*“- Dersom det må forhandles om og inngås avtaler med én eller flere tredjestater eller internasjonale organisasjoner, får artikkel 218 anvendelse, med forbehold for de særlige bestemmelser i denne artikkel.*

*- Kommisjonen skal rette rekommandasjoner til Rådet, som skal gi den tillatelse til å innlede de nødvendige forhandlinger. Rådet og Kommisjonen skal ha ansvar for å påse at avtalene som framforhandles, er forenlige med Unionens interne politikk og regler.*

*- Kommisjonen skal føre forhandlingene i samråd med en særskilt komité oppnevnt av Rådet for å bistå Kommisjonen i dette arbeidet og innenfor rammen av de retningslinjer som Rådet gir Kommisjonen. Kommisjonen skal regelmessig rapportere til den særskilte komiteen og til Europaparlamentet om utviklingen i forhandlingene”* (Utenriksdepartementet, 2010, s. 144)

På bakgrunn av Lisboa-traktaten ble det også opprettet en egen felles utenriktjeneste, European External Action Service (EEAS). Dette gir EU og Parlamentet større bidragsmuligheter til å utvikle og legge press på ulike policy og politikk, men formelt sett ligger det politiske ansvaret hos medlemslandene selv. Alle statene har blitt tettere integrert i en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, mer enn hva som er normen for mellomstatlig samarbeid. Norge ligger sammen med andre europeiske land som ikke er medlem av Unionen under desken "Europe and Central-Asia" (*NOU 2012:2*). EEAS har også oppgaven som omhandler EUs representasjoner og utsendinger i form av delegasjoner i tredjeland (Utenriksdepartementet, 2012). Dette gir EU og EEAS en sterkere rolle på utvikling av politikk, noe som får innvirkning på norsk politikk spesielt i forhold til Nordisk samarbeid.

Også EU, som i alle andre allierte institusjoner, har man anerkjent at man må stå sammen i forsvars- og sikkerhetspolitikk. Alle EUs medlemsland har sluttet seg til avtalen om CSDP, utenom Danmark. Videre har tre land eksterne avtaler med EU på området; Norge, Island og Tyrkia, og det bygges opp en balansert og tett allianse med USA (Jochen Rehr, 2010). NATO er en viktig partner med tanke på "Berlin Plus"-avtalen og kapabilitetssamarbeid, og FN som bidragsyter av mandat i operasjoner. I forlengelsen av dette er det satt et felles trenings- og utdanningsprogram som alle kan, og skal, følge. Dette for å ha lik basekunnskap på hvordan håndtere ulike situasjoner, samt likt avtaleverk. Ønsket er en kompetanseheving for alt personell, både administrativt og militært. Tanken er at et felles kunnskapsgrunnlag vil skape tettere bånd, og et sterkere eksternt press på stabilitet og sikkerhet. Dette skal virke trusselbegrensende og avskrekkende på utenforstående (Jochen Rehr, 2010).

Det ligger også en kriseklausul i CSDP for å kunne agere umiddelbart ved direkte og akutt trussel og krise (Jochen Rehr, 2010). Her er EUBG en viktig brikke for å kunne agere. I forlengelsen av dette er arbeidsgrupper og byråer inkludert på bakgrunn av sine ekspertise- og fagkunnskaper. Disse har en rolle både for å kunne oppfølge aktørene i battle-groups aktivt, men også i forhold til planlegging og finansiering. Det er to hovedreguleringer for finansiering, EUs fellesbudsjett og supplering av medlemslandene som deltar i operasjoner. Når Norge aktivt er med i operasjonen delfinansierer også Norge på lik linje med andre deltakere, i sivile operasjoner blir regningen noe mindre i og med bidraget ved den lille finansieringen som gjøres ved deltakelse. Grunnet internasjonale avtaler, er det også integrert i det norske statsbudsjettet som er avsatt til internasjonale forsvars- og sikkerhetspolitiske virkemidler og samarbeid (Holden & Toje, 2007).

Ingen av forsvars- og sikkerhetsavtalene er innlemmet i EØS-avtalen, men siden det tidlige 1990-tallet har Norge vært aktiv på å skape samarbeids avtaler med EU på disse områdene (se boks 2, s.94, for oversikt over alle avtaler Norge har inngått med EU på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området). Norge har ønsket å være en konstruktiv bidragsyter til CSDP, og andre avtaler og institusjoner som handler forsvars- og sikkerhetspolitikk. For å bygge opp under dette har Norge valgt å legge vekt på både økonomiske og personellmessige bidrag til operasjoner og aktiviteter, i tillegg til deltakelse i EDA. Norge har også valgt å slutte seg til de aller fleste utenrikspolitiske erklæringer EU har kommet med, og likeledes mange av EUs sanksjoner. I senere tid har også det norske Forsvaret, med sine militære og sivile styrker, stått tilgjengelig for Europeiske operasjoner og aktiviteter, og har deltatt i en rekke slike. Langt på vei kan man si at norsk utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitik er sammenfallende med EUs utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitik (NOU 2012:2). *“Avtalene med EU har ikke endret Norges grunnleggende utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering, men har forandret betingelsene for utformingen av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk på flere måter; både indirekte og direkte”* (NOU 2012:2, s. 724).

Det er viktig å poengtere at alle avtalene, utenom EØS-avtalen, Norge har inngått med EU er avtaler som ikke medfører plikter, de ivaretar norsk handlefrihet og handlingsrom. Formelt har Norge heller ingen muligheter til å kunne påvirke utviklingen av politikken som kan ansees og ha direkte konsekvenser for Norge. Det deles informasjon om de politiske prosessene som foregår på europeisk nivå, EUs syn i ulike saker og blir invitert inn som observatører på visse møter som har direkte effekt og innvirkning på norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

#### **4.2.4 Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom**

Blant forsvarspolitiske aktører forstås sikkerhetspolitisk handlingsrom som den handlingsfriheten en nasjon har til å utvikle og forfølge egne sikkerhetspolitiske mål og interesser (Forsvarsdepartementet, 2009).

*“Handlingsrommet er tredelt. Det handler om interesser og nettverking, det handler om agering og det handler om policy og påvirkning (begge veier). Norske aktører deltar mest mulig i møte- og samarbeidsfora på ulike nivåer der vi har mulighet til å delta, alt fra politisk nivå til mer saksspesifikke fora som EDA og som bidragsyter i krisehåndterings situasjoner. Videre er det viktig å etablere uformelle kontaktnett for å skaffe til veie informasjon og argumentere for norske posisjoner der det skulle være ønskelig. Hovedinteressen for Norge er på et svevende nivå om fred og frihet. Dette er sammenfallende både i henhold til NATO og EU.”* (Intervju, EU-del. 1, Brussel, oktober 2012).

De internasjonale rammene, og norsk EU-samarbeid i ulike forsvars- og sikkerhets institusjoner, tilsier at Forsvarsadministrasjonen har et begrenset handlingsrom i overordnede formelle fora. Norge har opparbeidet et handlingsrom innen forsvars- og sikkerhetspolitikk, men Norge vil ikke kunne prege det europeiske sikkerhetspolitiske bilde i den grad Tyskland, Storbritannia og Frankrike preger det europeiske og internasjonale sikkerhetsbilde (Holden & Toje, 2007). Videre er Norge et viktig bidrag i EUs sikkerhetspolitiske arenaer, i og med at inngåtte særavtaler med EU spesielt med tanke på deltakelse og informasjonsflyt, og Norge har en egen særavtale som deltaker av EDA. Tilstedeværelse, deltakelse og inkludering av de viktigste momenter for positiv utvikling av norsk handlingsrom i Europeisk sammenheng (intervju, FD 2, februar 2013).

For mindre stater som Norge, er det strategisk å spille på det multilaterale handlingsrommet som finnes, blant annet i EU. Her søker stater å få sine sikkerhetspolitiske mål og interesser på dagsorden, få støtte for disse av andre stater i form av forståelse og samarbeid. I de internasjonale fora ligger det retningslinjer og reguleringer for bruk av handlingsrom, mye for å skape en så lik handlemåte som mulig. Det er i fellesskap det bygges klare og trygge sikkerhetspolitiske rammer, og derfor stå tryggere sammen. Økonomi, kapabiliteter og beskyttelse av egne grenser inngår i samarbeidet. Videre fungerer dette også som konfliktforebygning. For at Norge skal få brukt sitt handlingsrom er kontinuerlig koordinering, tilgjengeliggjøring og deltakelse av norske sikkerhetspolitiske virkemidler nødvendig, her er Forsvarsadministrasjonen en sentral aktør. Det daglige militære virke, som tidligere nevnt, er spesielt fokusert på krigsforebyggende og stabiliserende virksomhet, dette har påvirkning på EUs oppfattelse av Norge som virker positivt inn på handlingsrommet, men påvirker også potensielle motstanderes handlingsrom (Forsvarsdepartementet, 2009).

*“Handlingsrommet har bare blitt større og større med årene og samarbeidets utvikling. Det har mye med at det er de samme landene som møtes i EDA og i NATO, vi diskuterer også de samme sakene langt på vei i begge institusjonene.”*

Intervju, EU-del. 2, desember 2012.

#### **4.2.5 EDA og Norges rolle**

På 1990-tallet ble det endelig en enighet mellom Storbritannia og Frankrike om EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, da var det viktig for Norge å følge med på utviklingen (Intervju, FD 2, februar 2013). Mange av de norske allierte ville inngå i dette, og Norge så seg nødt til å ha en aktiv holdning til deltakelse og innpass. Når EDA ble opprettet i 2004, var det viktig for Norge å få en mer proaktiv rolle overfor EUs forsvars- og sikkerhetspolitiske linje

(intervju, EU-del. 1, Brussel, oktober 2012). EDAs ansvarsområder og arbeidsoppgaver endret Norges rolle innen materiellsamarbeid, og gikk derfor raskt i dialog om avtale. Dette var en komplisert prosess, hvor EU ønsket å behandle Norge og Tyrkia på lik linje på bakgrunn av historie og tidligere samarbeid. Mange diplomatiske prosesser senere bestemte EU seg for å signere avtalen med Norge, og Norge er per dags dato eneste tredjeland med en slik avtale med EDA.

EDA ble opprettet først og fremst for å støtte medlemsland og ministerrådet i å understøtte CSDP, samt utvikling av kapabiliteter og krisehåndtering. I hovedsak har EDA fire fokusområder: kapabilitetsutvikling, forskning og teknologiutvikling, materiellsamarbeid, industrisamarbeid og industriutvikling (*NOU 2012:2*). EDA skal jobbe for å styrke de europeiske lands forsvarskapabiliteter og det europeiske forsvarsindustrielle samarbeidet, dette er en kritisk oppgave i dagens globale utvikling, og en oppgave av stor viktighet. Organisasjonen er pragmatisk, effektiv og resultatorientert for å kunne bidra til godt og konstruktivt arbeid på dette feltet (Intervju, EU-del. 2, Brussel, oktober 2012). Byrået har EUs ressurser til sin disposisjon, noe som gjør at EDAs arbeid med forsvars- og sikkerhetspolitikk er annerledes enn i andre forsvars- og sikkerhetsinstitusjoner, eksempelvis NATO. EDA er en prosjektbasert organisasjon, og trenger at medlemmer bidrar for aktivt å kunne utrette arbeid. Dette er også et av de yngste byråene i EU, og står derfor som pilar for en ny måte å organisere institusjoner i EU på. Et hovedprinsipp i EDA er å skape rom for evner, sammenheng og effektivitet i operasjonelle og kapabilitetsrelaterte aspekter for medlemmene og EU som helhet (EDA, 2005-2013).

EDA faller først og fremst inn under Rådet, og høyrerepresentanten som også har base her. Det er også et tett samarbeid mellom EDA og EEAS, som igjen er underlagt DG FPI og Kommisjonen (EDA, 2005-2013). Dette kommer av at Høyrerepresentanten er overordnet leder for både EDA og EEAS, og oppgavene i disse institusjonene samkjøres for å skape en helhet i arbeidet i og rundt forsvars- og sikkerhetspolitikk sammen med utenrikstjenesten. EDA organisert i ulike fagområder med hver sin tilhørende direktør (EDA, 2005-2013).

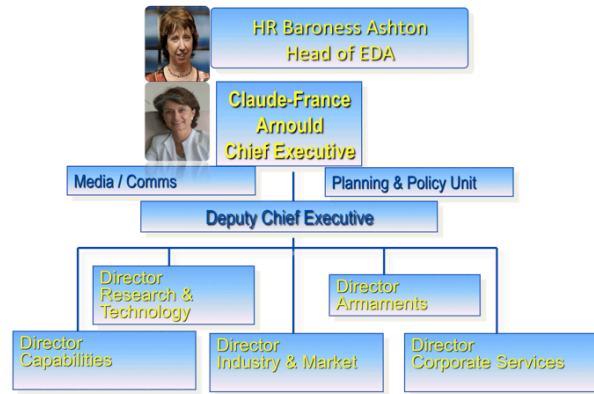
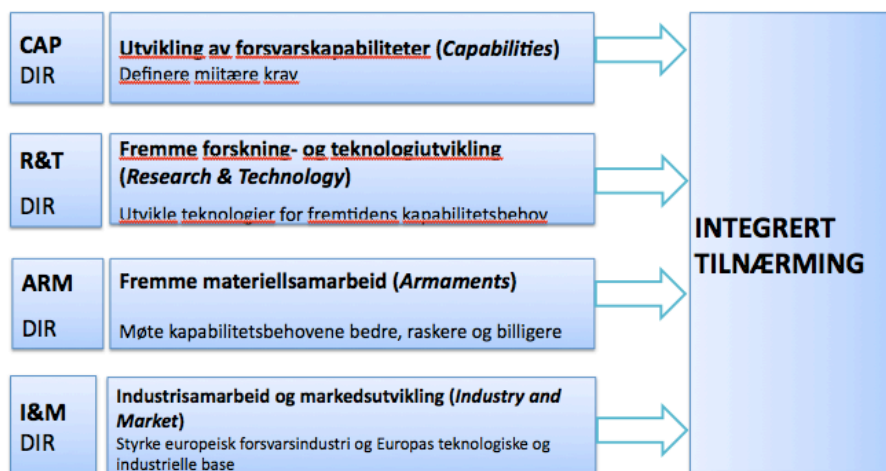


Fig. 3, EU-del. desember 2012

EDA er et byrå som er først og fremst består av et styre, et representantskap i så måte. Videre er det forbedrende komiteer som fremmer saker, disse består i stor grad av eksperter av ulike karakter. Når styret har bestemt seg for å kjøre en sak, kalles det inn til ulike styremøter bestående av representanter fra alle medlemsland. Ulike styremøter blir kalt inn i forhold til saksområdet.

### EDAs virksomhet



Boks 1, EU-del. desember 2012

I 2006 inngikk Norge en formell avtale med EUs forsvarsbyrå, EDA. Daværende forsvarsminister sa følgende på møte i Brussel:

*“Når det gjelder samarbeidet med å få i stand en samarbeidsavtale med EUs forsvarsbyrå, EDA (European Defence Agency), ga forsvarsministeren uttrykk for at Norge er klar til å signere avtalen. Et utkast til avtale er fremforhandlet, men underskrivingen er forsinket på grunn av godkjeningsprosessen i EU.*

*- Vi har god tro på at en avtale kan være på plass i løpet av de kommende månedene. En slik samarbeidsavtale vil bidra til å sikre Norge tilgang til et viktig europeisk samarbeidsorgan, og være et sentralt element i vårt samarbeid med EU på forsvars-, sikkerhets- og industriområdet, sier Strøm – Erichsen” (Forsvarsdepartementet, 22.11.2005).*

Hovedfokuset fra norsk side var å få innpass i handel og utvikling. Forsvaret skulle øke sin utvikling og innkjøp, samt bringe norsk forsvarsindustri på banen (NOU 2012:2). Den daglige kontakten med EDA forgår gjennom EU-delegasjonen i Brussel. I tillegg møtes Norge, EDAs administrasjon og medlemsland sammen med Kommisjonen hvert halvår i konsultative møter. I tillegg inviteres Norge til styremøter der hvor det er relevant for Norge å være til stede (NOU 2012:2). 1. Oktober 2008 sluttet Norge seg til en internavtale med EDA, EDAs Code of Conduct om Defence Procurement (Koden) for handel og forsvarsanskaffelser. Dette er ingen bindende avtale, men legger visse føringer, anbefalinger og retningslinjer for forsvarshandel. Dette er også på sikt ment å gjøre Europa mer selvstendig i forsvarshandel, uten avhengighet til USA. Alle EU-land er med i denne avtalen uten Romania og Danmark (Forsvarsdepartementet, 02.03.2009).

### 4.3 Oppstrømsfaser

Innen rammen av CSDP finnes det flere dialogrom, blant annet hvor Forsvarsministeren kan få delta på møter sammen med EUs forsvarsministre for å diskutere periodeplaner, men ellers alltid får orienteringer i etterkant. Her åpnes det rom for å dele norske synspunkter, og derfor få innvirkning på EUs politikk (Utenriksdepartementet, 2012). “Aktiv europapolitikk” er et begrep som kan forstås som en samlebetegnelse på norske aktørers vilje og handlingsrom for påvirkning i EU. Den er først fremst dannet for å opprettholde og flagge norske interesser som et tredjeland. Formålet er normalt å forsøke å påvirke EU og institusjoner i faser der utvikling og dannelse foregår, spesielt med tanke på politikk med innvirkning på Norge og norske aktører. Denne muligheten er begrenset, men tilstede. Siden Norge ikke er medlem av EU er det ikke formelt rom for deltakelse i de formelle arenaer i EUs institusjoner, og der Norge ikke har formell stemmerett. Likevel kan norske aktører, gjennom de aktuelle avtaler med EU, påvirke utenfra.

*“EU i seg selv er stort og vanskelig, byråkratisk og komplisert, og den forbindelse vil nok Norge ha liten gjennomslagskraft. Jeg tror vi drukner litt i EU. Jeg tror at hvis det er noe vi vil ha gjennom, trenger innpass, noe vi virkelig ønsker å fremme, får vi nok til dette. Men da må vi ha noe konkret å bringe til bordet. Vi har mye kompetanse som er verdsatt og viktig”*  
Intervju, FD 2, februar 2013.

Påvirkning og dialog skjer både via formelle og uformelle kanaler. Formelle kanaler er møtearenaer som er fastsatt i avtaler som er signert, hvor møtedeltakelse er en stor del av avtalen. Dette gjelder eksempelvis Norges medlemskap i ulike byråer på europeisk nivå. Uformelle arenaer vil være alt fra en telefonsamtale, mail eller brev som går mellom partene.



“Kaffemøter” i korridorer og andre samtaler som oppstår av andre årsaker. Slike møter skjer ofte der Norge og EU deltar på felles arrangementer i regi av andre institusjoner som NATO og FN. I tillegg kan dette være summits innen andre politiske felt, hvor man kan få en lunch eller samtale til å handle om “riktig” tema som man ønsker en innvirkning på.

På overordnet nivå er det to faktorer og rammebestemmelser for en aktiv norsk europapolitikk; først er det de formelle åpningene som ligger i avtaleverket med EU for påvirkning og medvirkning som tredjeland. For det andre er det bestemt at av vilje og evne i Norge at alle relevante aktører skal drive aktivt påvirknings- og medvirkningsarbeid (*NOU 2012:2*). EU søker, på generell basis, ekspertise og kompetanse i utviklings- og beslutningsprosessene for å kunne ta så korrekte og balanserte avgjørelser som mulig. Norge har et sterkt partnerskap med EU og deler de fleste verdier og synspunkter. Innen CSDP er Norge ett av de tredjelandene med tette kontakt med EU. EU i seg selv anerkjenner dette forholdet, og ønsker å få ta del i norske kunnskap, erfaringer og lytter til norske synspunkter. Norge og Forsvarsadministrasjonen har mye ressurser, kompetanse og posisjoner som er interessante for EU, og dette skaper rom for medvirkning og påvirkning. Norge har ikke formell mulighet til å sette preg på dagsorden i EU, men likevel ved hjelp av påvirknings- og medvirkningskanaler, får mulighet til innspill på dagsorden. Muligheter for dette forekommer oftest ved uformelle kontaktformer (Intervju, EU-del. 2, desember 2012; FD 2, februar 2013).

Kommisjonen er den institusjonen som sitter med beslutningsmyndighet i forhold til utviklingen av regelverk og bestemmelser. Her formuleres alle forslag, før de blir videresendt til Parlamentet og Rådet for debatt og godkjenning. Norge har ingen formell mulighet, og ellers generelt liten eller ingen mulighet til å påvirke eller medvirke her, men Norge har deltakere og medlemmer i ekspertkomiteer og byråer som ligger direkte under Kommisjonen. Denne deltakelsen gir rom for noen grad av påvirknings- og medvirkningsmuligheter i politikkkutforming på EU-nivå. I starten av 2000-tallet var Norge medlem av rundt 280 komiteer under Kommisjonen, hvor 120 av disse var ekspertkomiteer (Egeberg & Trondal, 2013). De norske deltakerne er i hovedsak fra sentraladministrasjonen. I noen grad ser man at departementsansatte deltar, men i størst grad er det tjenestemenn fra direktorater eller etater som er representanter i komité og byråarbeid. Innen forsvars- og sikkerhetspolitikken ser man at det i større grad er ansatte fra FD som deltar i komité- og byråarbeidet, spesielt i oppstrømsfasen. Der hvor politiserte oppgaver og utvikling skal på dagsorden, er det politisk ledelse som besitter overordnet myndighet. Aktører fra Forsvarsadministrasjonen deltar oftest

sammen med FD om de deltar. Norge er per i dag medlem i 26 byråer underlagt Kommisjonen, deriblant to innen forsvars- og sikkerhetspolitikk (EUs forsvarsbyrå, EDA og EUs satellittsenter, EUSC). I byråene har Norge forslags-, tale-, og møterett, men ikke stemmerett (*NOU 2012:2*).

De møteforaene på politisk nivå som har vært tilgjengelige for norske forsvarsaktører opp til 4 ganger i året innen forsvars- og sikkerhetspolitikk endret seg ved ratifisering av Lisboa-traktaten. Dette har redusert den politiske kontakten, men Norge har likevel et visst innpass ved formelle og aktive deltakelser. Det er likevel en forskjell i kontakthyppheten og påvirkningsmuligheter med tanke på hvilken avdeling du jobber i, noen områder vil uansett vil bli påvirket, og det vil uansett være eksisterende og fungerende dialogfora. Når Norge er aktiv deltaker i operasjoner og/ eller konkrete prosjekter øker hyppheten og rommene for dialog på alle plan (intervju, FD 2, februar 2013).

I Rådet har Norge ingen formelle muligheter for deltakelse og derav påvirkning, men som deltaker i EDA har Norge en rolle i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Norge er også inkludert i EEAS. Dette skaper et rom for uformell deltakelse, kontakt og mulig påvirkning.

*“I EDA har vi nå fått full tilgang, og deltar i alle styremøter i alle formater. I november deltok statsråden i sitt første ministermøte. Kryss i taket. På direktørnivå deltar vi både med kapabilitetsdirektør, materielldirektørene og forskningsdirektørene som er de tre viktigste aktørene utenom minister. Vi deltar i program utvikling og deltar på styremøter i saker som omhandler oss. Vi slipper til på hele møtet, og blir ikke kastet ut. Dette gjelder både på formelle og uformelle styremøter”*

Intervju, FD 1, februar 2013.

Dette viser at det mulige handlingsrommet og påvirkningsmulighetene i hovedsak ligger hos overordnet myndighet, FD. Direktørene på underordnet nivå er også aktive der det er muligheter, og bruker sitt handlingsrom aktivt. Rådet er også, som andre institusjoner, opptatt av kunnskap og ekspertise. Dette betyr at det hvert halvår arrangeres uformelle ministermøter. I flere av disse blir norske ministre invitert til å delta, oftest statsminister og/ eller utenriksminister. Dette handler først og fremst om informasjonsdeling, et aspekt som er viktig i den norske “aktive europapolitikken”. Også i andre settinger hvor det arrangeres uformelle fagmøter blir Norge invitert, da ikke ved ministere, men ved deltakelse av statssekretærer eller ledere av andre norske fagråd (*NOU 2012:2*; Utenriksdepartementet, 2012).

Andre møteplasser hvor Norge aktivt går inn for å påvirke EU er multilaterale møteplasser Forsvarsadministrasjonen og FD deltar i regi av, oftest som medlem, av andre institusjoner

som NATO, FN, OSSE og OECD. Dette er indirekte kanaler som viser å ha stor nytteverdi. I andre konsultasjonsmøter bidrar også forsvarsaktørene aktivt (Utenriksdepartementet, 2012). På generell basis og uansett hvilket fora som brukes i påvirknings- og medvirkningsfaser er det viktigste aspektet å være så tidlig ute som mulig i forberedelsesfasen til Kommisjonen og de innledende diskusjonsfasene i Rådet og Parlamentet (Utenriksdepartementet, 2012). Den tidlige medvirkningen er viktig av flere grunner; 1) god informasjon om hvor politiske og regelverksforslag i EU-løypa (pre-pipeline), 2) reell mulighet for bidragsyting og synspunkter som faktisk blir innlemmet i prosessen og 3) finne de riktige avklaringer og relevans og mulige konsekvenser for Norge og norsk politikk på feltet. Informasjons- og kompetansedeling er essensielt for å opprette en god posisjon som ressursinnehaver, for så å kunne bli anerkjent og involvert i prosesser av relevans (Utenriksdepartementet, 2012). Dette har Norge vært og er fortsatt gode på, og blir også anerkjent av EUs institusjoner, og mange norske innspill er av stor interesse for EU. Innen forsvars- og sikkerhetspolitikken er Norge, FD og Forsvarsadministrasjonen og norske soldater anerkjent som viktige samarbeidspartnere, bidragsytere og deltakere med sammenfallende interesser i stor grad. Deltakelse i ulike former for operasjoner innen forsvars- og sikkerhetspolitikken har gjennom mange år vært viktig både for Norge og EU. Norge, som aktiv aktør, gir stor påvirkningsmulighet, og er anerkjent som en ressurssterk og viktig partner og er flinke til å benytte mulighetene som gis. I hovedsak er det ,som nevnt, politikere på høyt nivå som blir invitert til de fleste møter, om ikke minister kan reise, er ofte statssekretæren i hans eller hennes plass i møte. Deltakelsen ser da ofte slik ut:

*“Prinsipielt legger FD alle føringer. Når dette er besluttet gir man føringene videre til Forsvaret. Det er jo Forsvaret sitter på fag- og kunnskapsinfo. Det vil alltid finne sted en tidlig dialog med Forsvaret før det blir tatt en avgjørelse i regjering. Det finnes masse uformelle møtepunkter mellom FD og Forsvaret, og de blir absolutt tatt vare på og brukt. Primært er det slik at FD bestemmer og Forsvaret følger opp. Likevel er det viktig å påpeke at kunnskapen alltid blir hentet inn på forhånd. Hva er Forsvarets behov og muligheter etc. Forsvaret følger alltid opp og deltar etter at første møte og bestemmelse er lagt fra FDs side. Langtidsplanen er jo alltid lagt på bakgrunn av forsvarssjefens fagmilitære råd, og det blir en integrert ledelse. Jf. samlokaliseringen i 2004.” Intervju, EU-del. 2, desember 2012.*

Det har vært en tendens de siste årene at EUs initiativ og regelverk er sektorovergripende, og den gamle søylestrukturen er borte. Dette kan ha betydning for at andre reguleringer og politikk på andre sakfelt kan ha innvirkning på utviklingen i forsvars- og sikkerhetspolitikken, uten at det er veldig synlig. Dette har økt behovet for sektorkoordinering, det er viktig at det er god samordning mellom sektorer, og at det er en bevisst holdning til de ulike problemstillinger som kan oppstå både mellom sektorene og i

EU. Dette er absolutt en realitet i FD og det er god koordinering mellom FD og Forsvaret (intervju, FD 1, februar 2013). Det er en tendens i EU-systemet at det er mer strømlinjeformet forbindelse til tredjeland, og det er av norsk forsvarspolitisk interesse at dette opprettholdes og videreføres. Begge parter har stor interesse av dette samarbeidet, og det er nødvendig med god kompetanse hos begge parter. Regjeringen går aktivt inn for å opprettholde, bedre og utvikle nye arenaer for dialog. EU-delegasjonen er en viktig brikke i dette, både som kontaktpunkt, informasjonsinnhenter, viderebringer og som nettverksskaper. I samtale med EU-delegat om viktigheten og effekten av å være utsendt som norsk representant til Brussel er svaret:

*”For å følge med i og, samle inn informasjon om hvordan politikken på EU-nivå er, endres og utvikler seg. Man må etablere nettverk for informasjon, dialog og samarbeid. Det er viktig for Norge å vite hva som skjer på overordnet EU-nivå i forhold til forsvars- og sikkerhetspolitikk.”* Intervju, EU-del. 1, Brussel, oktober 2012.

Delegasjonen sitter som det første kontaktpunktet i de fleste situasjoner, og med hyppig kontakt hjemover kan derfor følge opp og bidra til at norske synspunkter kommer på banen. Dette er en av de viktigste brikkene i norsk “aktiv europapolitikk”. Det er regjeringens ønsker å bruke av de muligheter og handlingsrom som er tilstede, siden dette er den beste måten å fremme norske interesser på. Når man er kommet til det punkt hvor faktiske prosesser og resultater skal iverksettes og implementeres flyttes ansvaret. I disse fasene er det andre virkemidler og kompetanser som må brukes.

*“Gjennomføringsansvaret delegeres til ansvarlig underordnet enhet, da i Forsvaret eller annen ansvarlig etat. ... Når et prosjekt er besluttet så får FD en mindre fremtreden rolle. Sjefsnivået er alltid inkludert, og dette er mest for at det skal gå riktig tjenestevei. Når det ligger veldig spesifikke prosjektbeskrivelser kan det gå direkte ned til ekspertgruppene som skal iverksette. Mye tillitt til utførende nivå. Beslutningene må gis tjenestevei. Veien viser til mer selvstendighet og delegasjon”* Intervju, FD 1, februar 2013.

Når man har kommet så langt i fasen er det Forsvarssjefen og hans underordnede som sitter med fullt ansvar. Kunnskap og faglig kompetanse er i høysetet. Kontaktflatene endres også. Det er vist at det hovedsaklig er overordnet nasjonal myndighet som er i førersetet ved kommunikasjonen mot EU. Når avtaler og prosjekter er avklart, er det fag og kunnskap som skal på bordet i begge institusjoner, så det er nå etatssjefen i største grad som er kontaktpunkt for EUs kommunikasjon.

*“I hovedsak er det etatssjefene som blir kontaktet i denne fasen. Kontakten mellom FD og Brussel er nå i teorien klar, og den skal videre ned på et lavere og delegert nivå. i og med at dette handler om landets sikkerhet og det er dannet klare planer og politikk på dette, og sjefen er alltid i loopen. Likevel ser man at dette ofte er en formalitet, og at ansvaret og myndigheten for gjennomføring ligger på et lavere ansvarsnivå i etaten. Ekspertene og ansvarsholder har mye tillitt i denne sektoren.”* Intervju, FD 1, februar 2013.

Kapabilitetshandel skal innlemmes i det indre marked og EØS-avtalen, da vil dette kontaktbilde sannsynligvis utspille seg i enda større grad og fremtidige kontaktflater vil rette seg mer mot Kommisjonen og DG'ene. Fagbyråer i EU vil ha en større nytte av å snakke med sine fagorienterte i samarbeidsnasjoner. Sannsynlig vil denne kommunikasjonen bære preg av at begge avdelinger, FD og Forsvaret, inkluderes på likt nivå og tid i dialogfasene med Kommisjonen og respektive DG (intervju, FD 1, februar 2013).

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU presiserer i sammenfatningen av kapittel 9, NOU 2012:2 at:

*“- den aktive europapolitikken i stor grad handler om informasjonsinnhenting, snarere enn påvirkning eller medvirkning. I den grad Norge driver påvirkning eller medvirkning, skjer det først og fremst i de tidlige fasene, og på områder der Norge har felles interesser med EU (s. 195).*

*- den aktive europapolitikken fra myndighetens side i stor grad drevet av tjenestemenn og eksperter. Få norske politikere ser europapolitikken som et virkemiddel for å realisere sine politiske målsettinger (s. 195).*

*- registrerer at EU ofte anser norske bidrag som velforberedte, konstruktive og likesinnede. Rådet kom også i desember 2010 med en oppfordring om at EFTA-landene bruke de eksisterende rammene for dialog (s. 195).*

*- påpeker at det er meget vanskelig å måle i hvilken grad den norske aktive europapolitikken gir resultater. At betydningen er stor er det ingen tvil om, men den er vanskelig å måle. (s.196”) (NOU 2012:2).*

I oppstrømsfasene ser man at det er store forskjeller på handlingsrom i forhold til posisjonen man besitter i det politiske systemet både på hjemmebane og i EU. Videre ser man at det er stor avhengighet med tanke på hvilke nettverk og kontaktflater som eksisterer. Og til sist er muligheten for påvirkning og deltakelse i oppstrømsfasene avhengig av hvilken rolle man innehar i de ulike fora for deltakelse. I de aller fleste tilfeller hvor det finnes forsvars- og sikkerhetspolitisk handlingsrom i oppstrømsfasen er det overordnet politisk ledelse som er tilstede. I de formelle møtene som omhandler utvikling og planlegging av politikk, regelverk, prosjekter og eventuelle operasjoner er det i første omgang politisk ledelse som blir formelt invitert. I disse foraene har Norge som tredjeland ingen formell stemmerett, men ved riktig og aktiv bruk av møte- og taleretten, er det reelle muligheter for deling av norske interesser og synspunkt. EU har en oppfattelse av Norge, på generell basis, som en nasjon med god kompetanse, verdifulle ressurser og erfaringer. Norske aktører blir tatt på alvor, og lyttet til. I de uformelle møtene som arrangeres har disse også tilstedeværelse med tyngde, jf. begrunnelsene gitt over. Også her er det oftest de politiske ledere som møter, i noen grad EU-delegasjonen i Brussel og i visse tilfeller er det etatsledelsen som stiller (intervju, EU-del. 1,

oktober 2012). Ved uformelle møtefora i regi av andre institusjoner enn EU kan det være begge parter som stiller, både politisk ledelse og etatsledelsen.

Som deltaker i EDA har FD og Forsvarsadministrasjonen flere nettverk som benyttes hyppig i påvirkning i oppstrømsfasen. I EDA finnes det absolutt stor mulighet for innvirkning i diskusjons- og planleggingsfasene, selv uten stemmerett. Her har både politisk ledelse og etatsledelse rett til å møte, men dette blir oftest gjort i ulike faser. Det hender også at begge parter møte samtidig. Man deler erfaringer og informasjon, slik at alle kan ha et overblikk over planer og utvikling. Dette gjelder både nasjonale og overnasjonale planer og utvikling (intervju, EU-del. 2, desember 2012).

Andre mulige nettverksfora er summits og møtevirksomheter hvor EU og medlemsland er tilstede sammen med Norge og andre store institusjoner som NATO og FN. Her synes tydelig overlapp av medlemsnasjoner. Her er det deltakelse fra både politisk ledelse og etatsledelse. Dette er en uformell arena som er ansett som en av de viktigste for å kunne drive påvirkning og innvirkning. Dette gjelder alle interessenter, ikke bare nasjonalstater med sine respektive institusjoner. Videre ser man at Norges ønske om tette bånd og samarbeid mellom NATO og EU er ønsket også av andre etater og institusjonene selv. Det er også med på å legge føringer på politisk utvikling, rammebetingelser og prosjekter. Også i det nordiske samarbeidet ser man at det er overlapp i medlemsmassen med tanke på hvilke institusjoner man er medlem av, alle er i FN, noen i NATO og noen i EU. Her hvor man har mange felles interesser og utfordringer velger man å ta hverandres saker og synspunkter på bordet i sine respektive overordnede institusjoner. Dette er også anerkjent som en effektiv og viktig arena for påvirkning.

Det som fremkommer av de skriftlige kildene er at politisk styring er vesentlig i forhold til deltakelse på overnasjonalt nivå. Politisk utvikling skal ligge hos politisk myndighet og departement. Rammene rundt deltakelse er satt, og man ser også at det på overordnet nivå er politisk ledelse på tvers av territorielle skillelinjer som deltar i denne fasen. I intervjuene og samtalene med de tjenestemenn som faktisk deltar i disse prosessene er bilde noe differensiert. I hovedsak er det politisk administrasjon som deltar i oppstrømsfasen, men man anerkjenner at det ikke her den faglige kunnskapen ligger, og det blir derfor hyppig innhentet informasjon og kompetanse fra underordnet nivå. Samt kan man se at det i visse tilfeller kan være faglig sektor som deltar der hvor saksfeltet er veldig teknisk, det er i

forlengelsen av denne deltakelsen viktig å påpeke at det vil ofte i være i samråd og felles deltakelse mellom FD og Forsvarsadministrasjonen, politisk-administrativ integrasjon.

Som jeg har vært inne på over, har deltakelse og rolle betydning på påvirknings muligheter. Det finnes ikke et formelt og fullt medlemskap i EU, men Norge har eksterne avtaler som gir deltakelse i noen institusjoner, men ikke stemmerett. Dette legger en demper på i hvor stor grad det faktisk kan sies at Norge har påvirkningskraft. I eksempelvis EDA vil forslag falle om en nasjon nedlegger veto, noe Norge ikke har muligheten til å gjøre. Når spørsmålet stilles om Norge har reell påvirkningsmulighet i EUs forsvars- og sikkerhetspolitiske institusjoner er det ingen som svarer utelukkende ja. Det avvises ikke, men oppfattelsen utad er forsiktig. Ingen avkrefter muligheten, og holder norsk betydning i disse institusjonene høyt, og anerkjenner rollen som viktig og gjensidig ønsker fra EUs side. Det finnes med andre ord påvirknings-, innvirknings- og medbestemmelsesmulighet, men ikke myndighet.

#### 4.4 Nedstrømsfaser

Gjennom EØS-avtalen har EU generelt, på tilnærmet alle politiske sektorer, stor innflytelse på norsk politikk, regelverk og utvikling. EØS-avtalen er en handelsavtale som gir Norge innpass og deltakelse i det indre marked i Europa. Lisboa-traktaten artikkel 212 sier konkret om forholdet i avtaler med tredje land omhandlende økonomisk, finansielt og teknisk samarbeid:

*“1. Med forbehold for de øvrige traktatbestemmelsene, særlig artikkel 208-211, skal Unionen gjennomføre økonomiske, finansielle og tekniske samarbeidstiltak, herunder bistand, særlig finansiell bistand, sammen med tredjestater som ikke er utviklingsland. Slike tiltak skal være i tråd med Unionens utviklingspolitikk og gjennomføres innenfor rammen av prinsippene og målene for Unionens opptreden utad. Unionens og medlemsstatenes innsats skal utfylle og styrke hverandre.*

*2. Europaparlamentet og Rådet skal etter den ordinære regelverksprosessen vedta de tiltak som er nødvendige for å gjennomføre nr. 1.*

*3. Innenfor rammen av sine ansvarsområder skal Unionen og medlemsstatene samarbeide med tredjestater og relevante internasjonale organisasjoner. De nærmere regler for samarbeidet kan fastsettes ved avtaler mellom Unionen og de berørte tredjemenn.*

*Første ledd berører ikke medlemsstatenes myndighet til å føre forhandlinger i internasjonale organer og inngå avtaler.*

*Artikkel 213*

*Dersom situasjonen i en tredjestat krever øyeblikkelig finansiell bistand fra Unionen, skal Rådet vedta de nødvendige beslutninger etter forslag fra Kommisjonen.”*

*(Uteriksdepartementet, 2010, s. 147)*

Der hvor EU utformer retningslinjer, regelverk eller politisk rammeverk, må Norge implementere og iverksette innen en viss periode etter godkjenning i EUs institusjoner. Fylkeskommuner og kommuner har ansvar for å se at disse retningslinjene blir etterfulgt i både offentlig og privat sektor inne sine respektive områder. I større grad utformer også EU

politikk på tvers av avtaler som likevel har innvirkning på Norge. Dette gjør at Norske aktører må følge tett med på utviklingen i EUs prosesser, for å kunne vite i hvilken grad Norge blir påvirket i etterkant. Dette kan være lover og regler, politikk og/ eller retningslinjer for videre samarbeid (Utenriksdepartementet, 2012). Dette fører til et behov for tettere koordinering og kompetanseheving i forvaltningen, og tett samordning med departement sees som en nødvendighet. Politisk forankring i departement er en forutsetning for at det skal være en god flyt i dette arbeidet (Utenriksdepartementet, 2012).

EU har dannet en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), hvor også forsvars- og sikkerhetspolitikk inngår (CSDP). Gjennom traktatene og utviklinger har man sett en klar trend i utviklingen mot en selvstendig Europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk, noe som effektuerer Norge som del av Europa og samarbeidet med allierte. I Lisboa-traktaten artikkel 68: *“Det europeiske råd skal fastsette de strategiske retningslinjer for regelverksplanlegging og operasjonell planlegging på området for frihet, sikkerhet og rettferdighet”* (Uteriksdepartementet, 2010, s.74).

FUSP og CSDP har gjennomgått endringer, og Lisboa-traktatens endringer har påvirket samarbeidende mye. Blant annet ved opprettelsen av EEAS, høyrerepresentanten og EDA (Utenriksdepartementet, 2012). EDA og “Administrative Agreement” bidrar til hvordan norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk blir utformet. Det er en norm at Norge slutter seg til erklæringer og sanksjoner EU kommer med i lys av samarbeidet med utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. Dette har videre en effekt på hvordan FD og Forsvarsadministrasjonen må forholde seg til disse. Formelt er det heller ingen muligheter for Norge å kunne påvirke utviklingen av politikken som kan ansees og ha direkte konsekvenser (NOU 2012:2). Om EU har direkte påvirkning på utvikling av norsk politikk er et sentralt spørsmål, og i samtale med EU-del. 2 er svaret:

*“Det er vel trygt å se at det er EUs politikk som har mest effekt hjemover, men det er ikke umulig at Norge i de ulike gruppene, EDA og andre samarbeid faktisk får kjørt noe av sin politikk på forsvarsfeltet utover også. Vi er som nevnt en ressurs og bidragsyter som blir lyttet til, tatt hensyn til og som blir ansett som en kompetanse å regne med. Dette har selvfølgelig da en effekt utad. Så, jo da, politikken blir påvirket av dette.”*

Intervju, EU-del. 2, september 2012.

Forsvarsadministrasjonen, FD og EU-delegasjonen får informasjon om de politiske prosessene som foregår på europeisk nivå, EUs syn i og på ulike saker og blir invitert inn som observatører på visse møter som har direkte effekt og innvirkning på norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Samarbeidsavtalen fra 2006 gir Norge rom for deltakelse i ulike prosjekter,



programmer og andre aktiviteter ved invitasjon fra EU. Avtaleverket i seg selv er sårbart, i og med at det ikke konkret finnes noen formelle forpliktelser fra EUs side, ei heller fra norsk side. Forsvarsadministrasjonen, Forsvaret og FD ønsker å opprettholde det gode forholdet og samarbeidet med EU på disse områdene. For å bidra til dette må norske forsvarsaktører selv bidra og vise interesse og at EU har behov for dette på lik linje med Norge. Her er det da bruk av flere virkemidler, og iverksetting og støtte i EUs forsvars- og sikkerhetspolitiske saker er en vesentlig del av dette (NOU 2012:2).

*“Det er veldig mange lag og grad av påvirkning. I et generelt bilde ser vi at det er tettere bånd i EU og Europa enn noen gang tidligere, og at dette har en innvirkning på de enkelte land synes naturlig”*

Intervju, FD 2, februar 2013.

Dette inngår også som del av Norges forhold til EU, med et tett samarbeid, og er som nevnt det tredjeland med størst deltakelse og avtaler med EU. Når EUs interne bånd blir tettere, blir en effekt av dette også at båndene til Norge blir tettere ved medlemskap og har sterk samkjøring og deltakelse sammen med EU.

I 2002 ble avtalen rundt samarbeidet mellom EU og NATO formalisert og ferdigstilt, hvor “Berlin Plus”-avtalen er et viktig element. Hovedsaken var at i de saker og operasjoner hvor NATO selv ikke ønsket å handle, kunne EU “låne” NATOs kapabiliteter. I 2007 ble den første militære innsatsgruppen tilhørende EU operativ. Dialogrom og muligheter for å utvikle disse operative gruppene kom i 2011. I disse foraene har Norge en plass som NATO-medlem, men EU sitter med mye makt i forhold til i hvilken grad man får delta, og med hvilken rolle som faktisk besittes i forholdet som EUs samarbeidspartner (intervju, NATO, november 2012). Samarbeidsavtalen fra 2006 gir Norge rom for deltakelse i ulike prosjekter, programmer og andre aktiviteter ved invitasjon fra EU. Handlingsrom, utnyttelse og konkret politisk innhold er veldig avhengig av personlige forhold, nettverk og kontaktflater. Oppfølging, informasjonsinnhenting og tilgjengelighet er avhengig av disse forholdene (NOU 2012:2). Disse avtalene har innvirkning på Norge og utforming av forsvarspolitik, men i større grad andre formelle rammer rundt disse prosessene.

*“Operasjoner og kapabiliteter er et område for påvirkning, denne er mer gjensidig enn andre områder. Grunnen til dette er jo vår deltakelse i EDA. Ved konkret deltakelse og tette samarbeid har dette påvirkning på oss.”*

Intervju, FD 2, februar 2013.

Om FD og Forsvarsadministrasjonen ønsker å opprettholde dette nære samarbeidet, ligger mye på egen bruk av virkemidler for å skape norsk relevans for EU (intervju, EU-del.2, desember 2012). Forsvarspolitisk interesse for og i moral- og idealpolitikken er et vesentlig og nødvendig virkemiddel. Andre viktige virkemidler er Forsvarets kompetanse og spesialisering innfor militære styrker og utdanninger, forskning, geografisk plassering og grenser. Flere av informantene forteller at deltakelsen i EDA er viktig både for Norge og EU, og her ser man at samarbeidet går utover bare informasjonsutveksling. Som nevnt har norske tjenestemenn møte- og talerett, noe som gir et stort grunnlag for påvirkning. Fra EU og hjem, men også i noen grad fra Norge og til EU. Utenriksminister Jan Petersen sa i 2004; *“erfaring viser at vi kan maksimere vår innflytelse i EU ved å bidra med sivile og militære ressurser som er etterspurte og hvor vi har spesiell kompetanse.”* (NOU 2012:2, s. 740). I løpet av våren, senest sommeren 2013, skal handel med forsvarsmateriell innlemmes i det indre marked som for Norges del er regulert av EØS-avtalen. Som tidligere nevnt, er de områdene som er konkret innlemmet i den avtalen sterkt berørt av EUs politiske utforminger, dette vil man da kunne se også i forsvars- og sikkerhetspolitikken i en helt annen grad enn i dag.

*“Mer og mer kontakt med DG’ene. Dette vil bli mer økende i og med innføringen av kapabilitetshandel i EØS-avtalen. ... DG blir da en ny aktør som vi må forholde oss til på en annen måte. Kommisjonen blir jo da en viktig aktør og partner. Dette vil selvfølgelig ha stor innvirkning på politikken utforming her hjemme. Utvilsomt. Dette handler ikke bare om økonomi og handel, men mye om politikk. Dette slår direkte inn i vår forsvarspolitikk”.*  
Intervju, FD 1, februar 2013.

Likevel ser man ved disse direktivene at EU ikke vil ha en sterk direkte påvirkning på norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, dette fordi forsvars- og sikkerhetspolitikk fremdeles er et beskyttet nasjonalt anliggende. I samtale med EU- delegasjonen blir det påpekt slik:

*“Forsvars- og sikkerhetspolitikken ivaretar et lands suverenitet og grunnleggende nasjonale interesser. For Norge og de fleste andre nasjoner er det viktig å beholde den fulle og hele beslutningsmyndighet i spørsmål som angår nasjonens sikkerhet. I så måte er det grenser for i hvilken grad eksempelvis EU vil kunne påvirke norsk handlingsrom i slike spørsmål. Samtidig påvirkes selvsagt våre sikkerhetspolitiske vurderinger av utviklingen rundt oss og av samarbeidet med land som vi har felles interesser med.”*  
Intervju, EU-del. 1, oktober 2012.

Dette betyr at det er ingen direkte påvirkning, men i stor grad indirekte påvirkning.

*“Det er vel trygt å se at det er EUs politikk som har mest effekt hjemover, men det er ikke umulig at Norge i de ulike gruppene, EDA og andre samarbeid faktisk får kjørt noe av sin politikk på forsvarsfeltet utover også. Vi er som nevnt en ressurs og bidragsyter som blir lyttet til, tatt hensyn til og som bli ansett som en kompetanse å regne med. Dette har selvfølgelig da en effekt utad. Så, jo da, politikken blir påvirket av dette.”*  
Intervju, EU-del. 2, september 2012.

Også indirekte påvirkning viser å ha faktisk og konkret effekt på norsk utvikling og politikk. Ramme- og regelverk er sterke incentiver på hvordan og hvorfor norsk forsvarspolitikkk utvikles i samråd med EUs utvikling av forsvars- og sikkerhetspolitikk (Intervju, EU-del. 2, Brussel, oktober 2012). Indirekte påvirkning kan komme utilsiktet gjennom andre reguleringer gjort på andre sektorområder. Eksempelvis kan konkurransereguleringen påvirke handel og oppgradering av kapabiliteter og materiell.

I det forsvarspolitiske arbeidet som foregår på norsk sokkel er også EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk en del av det daglige bilde. Det er i høy grad noe man forholder seg til, og som har en innvirkning på daglig arbeid.

*“Samarbeidet er absolutt en dimensjon i norsk forsvarspolitikkk. Vi har lange og gode erfaringer med det samarbeidet med Europeiske partnere. EU er et supplement til NATO. NATO er det mest grunnleggende. I EU er vi ikke medlem, men vi blir behandlet som fullt medlem langt på vei. Kapabilitetssamarbeidet med EU og den politikken som føres er i bakhodet for utforming av egen politikk. Også i forhold til operasjoner, men andre tanker i fremste ramme. Omfanget har betydning for politikken utforming, egeninteressen er styrende. Altså vi blir preget ulikt på ulike politiske felt, i noen blir vi veldig politisk preget, andre felt er mer strategisk preget. En operasjon er alltid veldig politisk.”* Intervju, FD 1, februar 2013.

Dette betyr også at det er ulike fagområder innen forsvars- og sikkerhetspolitikken som blir preget. Videre er det også viktig å anerkjenne differansen i påvirkning og daglig arbeid med tanke på i hvilken grad Forsvarsadministrasjonen og Forsvarets styrker er aktive i prosjekter og operasjoner. De rammeverkene som ligger til grunn i ulike aktiviteter vil få innvirkning på andre oppgaver som er på dagsorden samtidig. I alle prosesser som omhandler forsvarspolitiske oppgaver er det nå et mye tettere samarbeid mellom FD og Forsvarsadministrasjonen. Når dagsorden er blitt så omfattende av nasjonale og internasjonale interesser etterstrebes det politisk og faglig enighet mellom sektorene. All påvirkning som EU har på norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk får omfattende virkning i Forsvarsadministrasjonen. Utvikling og planlegging foregår i samhandling, kompetansen har blitt nær etter samlokaliseringen. I og før utførelse hentes alltid faglig og teknisk kunnskap inn for å støtte FDs prosess og sak. Forsvarsadministrasjonen og FD har et helt annet forhold enn man finner i andre sektorer, og organiseringen bryter med normen. *“Vi sitter i samme hus og man får en mer dual rolle, to hatter. ... Jeg er veldig fornøyd med organiseringen, det styrker begge etaters kunnskapsbase”* (intervju, FD 1, februar 2013). Det er forskjell i grad av påvirkning av daglig arbeid som har påvirkning fra EU, innvirkningen på oppgaver og portefølje er varierende i forhold til hvilken avdeling man tilhører og hvilket stillingsnivå man har.

*“Avdelinger som jobber med kapabilitetsutvikling og langtidsplanlegging har større kontakt med EU gjennom EDA enn sikkerhetspolitisk avdeling. Sikkerhetspolitisk avdeling blir mer påvirket av politiske initiativ som ”smart defence” VS ”sharing and pooling Hvor tette bånd Norge har til EU utenom EDA, varierer av hvor involvert vi er med konkrete bidrag i for eksempel EUs stridsgrupper eller operasjoner.”*  
Intervju, FD 2, februar 2013.

Jobber man med økonomi, regulative oppgaver og styring vil det være høy grad av oppgaver som er under et rammeverk for innvirkning fra EU. I andre avdelinger, spesielt planlegging og utforming, blir innlemmelse av EUs politikk og regelverk et daglig virke. Dette fordi man har signert avtaler, og man skal ikke på nasjonalt nivå drive politikk eller operasjoner som går på tvers av ideologier og grunnlag i avtalene. Dette gjelder ikke bare EU, men alle avtaler innen forsvars- og sikkerhetspolitiske institusjoner (intervju, FD 2, februar 2013). Også i nedstrømsfasene er det ulik betydning og effekt av påvirkning fra EU, i forhold til avdeling og posisjon, kontaktflater og nettverk samt deltakelse og rolle man besitter i det politiske systemet.

EØS-avtalen, den eneste avtalen som kommer med krav, har likevel i liten grad innvirkning på forsvars- og sikkerhetspolitisk utvikling, fordi det ikke finnes egne kapitler eller avsnitt som har direkte innvirkning på denne sektoren, enn så lenge. I løpet av våren 2013, senest sommer 2013, vil det innlemmes et eget kapittel i EØS-avtalen som omhandler kapabilitetshandel fordi dette innlemmes i det indre marked. Da vil også denne sektoren bli daglig preget av nytt regelverk og policy på kapabilitetshandel som blir dannet i EU, men vil også få en annen rolle i prosessen sammen med EFTA-sekretariatet som inkluderes i prosessene tidlig (intervju, EFTA-sekretariatet, Brussel, desember 2012). Dette vil også prege EU-delegasjonen i større grad, både i forhold til informasjonsinnhenting og hjemsending, men også i forhold til daglige oppgaver.

På bakgrunn av avtaler Norge allerede har inngått med EU om forsvars- og sikkerhetssamarbeid, er det mange områder som blir influert på norsk sokkel med tanke på utviklingen av politikk, prosjekter og operasjoner. Norge har stilt seg bak EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk først og fremst ved avtalen om deltakelse og informasjonsdeling i forhold til CSDP. Dette bringer ikke krav og betingelser, på papiret, men det ligger et implisitt ansvar for å følge opp det som skjer i EU, og at det er naturlig at Norge stiller seg bak EUs erklæringer på dette området. Når man stiller seg bak en erklæring fra EU er dette noe som

skal følges opp i daglig virke. Deltakelsen i EDA fører med seg retningslinjer og anbefalinger i større utstrekning, spesielt ved aktivitet i prosjekter eller operasjoner.

Skriftlige og muntlige kilder som er belyst har en noe ulik holdning til deltakelse i nedstrømsfasene. Dokumentene forteller at det også i denne fasen langt på vei er politisk myndighet som sitter i førersetet. All politisk beslutning og bestemmelser skal gjøres på overordnet nivå. Dette er også tilfellet, men det mest i oppstrømsfasene. I denne fasen handler det om implementering av bestemmelser, og oppgavene begynner å få en klar teknisk karakter. Dette løses best der hvor kompetansen befinner seg, som er i etaten. Informantene forteller at det er stor gjensidig avhengighet og tillitt mellom FD og Forsvarsadministrasjonen, og det derfor i stor grad er Forsvarsadministrasjonen som har myndighet i denne fasen, politisk-administrativ desintegrasjon.

I hvilken grad man blir påvirket i daglig arbeid av utfallene som oppstår i prosessene varierer i forhold til hvilken posisjon og plassering man har i det norske forsvarspolitiske systemet. Prosjekter og deltakelse som er bestemt på EUs nivå, har klar påvirkning på det daglig arbeid. I all hovedsak kan ikke Forsvaret inngå i prosjekter eller operasjoner som ikke stemmer overens med den ideologi og interesse som ligger til grunn i de avtalene som er inngått; CSDP, EDA og andre bilaterale avtaler som har oppstått på andre initiativ. Om Norge og norske forsvarspolitiske aktører ønsker å opprettholde det forholdet, de avtaler og den rollen som har oppstått i EUs institusjoner, må dette aktivt jobbes for og opprettholdes, fra regjering, etatslederen og andre interesseorganisasjoner. I stor grad vil man se at det er etaten og dens daglige virke som blir mest påvirket av bestemmelser gjort på overnasjonalt nivå, i og med at det er her all faglig kompetanse og aktivitet ligger. Alle utsendinger og prosjekter gjennomføres på dette nivået, og det er herfra all rapportering vil forkomme. Nettverkene har ofte innflytelse i iverksettingsfasen grunnet målet om en felles base for gjennomføring. Man ønsker en tett integrert implementering, og nært samarbeid og i nettverk er det en grunnleggende visjon om et felles nivået av kompetanse man innehar i samlende prosjekter og operasjoner. Samarbeidspartnere deler erfaringer og modeller for å få en så riktig og samlet implementering og oppfølging som mulig. Kontakten vil her hyppigst være mellom fag- og kompetanseinstitusjonene. I disse fasene er det faglig og kunnskapsbaserte virkemidler som benyttes. En av hovedgrunnene for dette er at implementeringen og iverksettingen blir da gjennomført på en slik måte at det i så liten grad som mulig kommer negative effekter på lang sikt og for andre ledd i arbeids- og oppgavekjeden. Nivået er helt klart flyttet fra overordnet

til underordnet nivå, hvor man finner ekspertisen og fagkompetansen. Dette bringer deltakelsen og rollen nedover i denne type prosesser. Også her vil man se en økende grad av deltakelse på bakgrunn av kompetanse. Møter og samlinger vil bestå av deltakere med likesinnede kompetanser og faglighet i høy grad. Rollene har skiftet fra overordnet politisk ledelse til etatsnivå hvor man finner aktørene som faktisk må forholde seg til de bestemmelser som er gjort, og hvor man faktisk blir påvirket av bestemmelsen i høy grad. Her finner man de faktiske deltakerne i prosjektene og operasjonene som har nødvendig viten om virkemidler og effekter av bestemmelsene som har blitt gjort, og nå skal iverksettes og implementeres.

#### **4.5 Oppsummering av funn**

I oppstrømsfasene ser man at det finnes flere mulige rom for påvirkning fra norsk side opp mot EU, og det finnes klare roller og definerte handlingsrom som man har muligheten til å bruke, og som faktisk blir brukt aktivt. Regjeringen har offisielt dannet et politisk begrep, “aktiv europapolitikk”, som både nasjonalt og internasjonalt sender ut et signal på ønsker av samarbeid og avtaler som er signert. Dette er ikke bare et konkret overordnet politisk perspektiv, men et virkemiddel som skal brukes aktivt av alle relevante institusjoner og organisasjoner for å opprettholde forholdet opp mot EUs institusjoner og byrå. I denne fasen er det hyppigst aktivitet fra overordnet politisk ledelse. Man ser også aktivitet fra underordnet etatsnivå, men da sammen med politisk ledelse. Dette betyr at man ser en politisk-administrativ integrasjon i oppstrømsfasen. FD har ansvaret for politiserte oppgaver og utvikling. EU anerkjenner Norge som en nyttig og viktig samarbeidspartner, og gir derfor rom for at Norge skal få komme til orde og fremme egne visjoner. Det er ikke formell myndighet og stemmerett i de foraene Norge deltar i på EU-nivå, men det er flere ganger bevist at norsk tilstedeværelse er viktig. I alle prosjekter og operasjoner norske aktører deltar aktivt i, er det betydelig mer medbestemmelse og myndighet i forhold til gjennomføringer og arbeid mot å oppnå best mulig resultat. Dette brukes også aktivt, og har videreføringsevner til tiden etter et prosjekt eller operasjon er ferdig. Man ser her at det i stor grad er et hierarkisk perspektiv på deltakelse i denne prosessen, men man kan skimte noe dualitet i rollene på de ulike arenaer som brukes i disse prosessene.

I nedstrømsfasene ser man at EU har utvidet myndighet vedrørende hvilken grad Norge må forholde seg til bestemmelser fra overordnet nivå. Selv om avtalene ikke kommer med konkrete krav og plikter, medfølger forventninger og oppfattelser. Norge er det mest

pliktoppfyllende tredjelandet, og det blir vektlagt i EUs institusjoner. Man ser at det i liten grad er direkte påvirkning som kommer til syne i utformingen av nasjonal forsvars- og sikkerhetspolitikk, men det er i høy grad indirekte påvirkning. Det er i stor grad felles interesser mellom Norge og EU innen det forsvars- og sikkerhetsfeltet og derfor velger Norge ofte aktivt å følge opp, stille seg bak og implementere rammeverk, regler og politiske bestemmelser. Dette går ikke på tvers av norske interesser. Forsvars- og sikkerhetspolitikk er fremdeles i størst grad et nasjonalt anliggende. I denne fasen er det faglig kompetanse og ekspertise som er i fokus, FD trekker seg tilbake, og her kan man se en politisk-administrativ desintegrasjon. Dette kommer også til syne i de kontaktflater som benyttes. Faglig lojalitet er prioritert, og man samarbeider tett med andre institusjoner med lik kompetanse. Denne faglige kompetansen finnes oftest på etatsnivå. Det er stor politisk oppslutning og aktivitet i FD på området, som bidrar til en viktig politisk forankring. Det er tett dialog mellom FD og Forsvaret også i disse fasene, men det er etatsledelsen, Forsvarsadministrasjonen som sitter i førersetet. Dette er motsatt av hva man ser i oppstrømsfasene. Som nevnt tidligere, skaper denne fasen en mer dual rolle. Dette gjelder for Forsvarsadministrasjonen både i forhold til FD og EU. Det samme synes i FDs forhold til EU og Forsvarsadministrasjonen.

## 5 Teoretisk analyse

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet trekkes de funn som er gjort i kapittel fire frem og måles opp mot analysemodellen FNA og de idealmodeller som er trukket ut på bakgrunn av denne. Resultatet av det vil vise i hvilken grad Forsvarsadministrasjonen består av en én-hatttet eller to-hatttet rolle. For å kunne forklare årsakene til rollefordelingen må de mulige bakenforliggende mekanismene trekkes inn ved bruk av organisasjonsperspektivet, med fokus på betingelsene som må ligge til grunn på overnasjonalt og nasjonalt nivå. Forklaringsvariablene er: selvstendig myndighetsutøvelse på EU-nivå, vertikal- og horisontal spesialisering på direktorats nivå, stillingsnivå og portefølje. Formålet med denne analysen er å se om Forsvarsadministrasjonen faktisk har en selvstendig rolle og myndighet i EUs flernivåstyre. Om og hvordan Forsvarsadministrasjonen blir påvirket av andre aktører og om stillingsnivå og portefølje har innvirkning på graden av ulike koplinger mot ulike administrative nivå. Finnes det således ulike roller i oppstrøms- og nedstrømsfasene med tanke på rollefordeling mot ulike administrative nivå.

Til slutt vil det på bakgrunn av dette komme en konklusjon på Forsvarsadministrasjonens rolle i EUs administrative system; *I hvilken grad, og hvordan inngår norsk Forsvarsadministrasjon i EUs flernivåadministrasjon?*

### 5.2 Tolkning ved bruk av FNA

FNA-modellen brukes i denne oppgaven til å tegne et bilde av Forsvarsadministrasjonens rolle opp mot nasjonalt departement (FD) og EUs flernivåadministrasjon (Kommissjonen).

Det er skissert tre mulige idealmodeller for Forsvarsadministrasjonens mulige roller.

Idealmodell 1 skisserer en standardisert rolle hvor Forsvarsadministrasjonen er hierarkisk underlagt FD, og at dette er den institusjonen FD forholder seg til som overordnet myndighet.

Idealmodell 2 skisserer samme type rolle med den ulikhet at Kommissjonen er den overordnede myndighet Forsvarsadministrasjonen forholder seg til.

Idealmodell t3 skisserer den duale rollen hvor Forsvarsadministrasjonen forholder seg til begge institusjoner som overordnet myndighet, hvor det er ulik grad av interaksjon på bakgrunn av oppgaver, stilling og portefølje.



### **5.2.1 Idealmodell 1; én-hattet rolle**

På bakgrunn av denne modellen vil Forsvarsadministrasjonen ikke besitte noen delegert myndighet fra FD. Delegerede oppgaver vil ha lite rom for selvstendig utøvelse og kreativitet. Det vil bære preg av sterke føringer i form av implementering, hvordan og når.

Direktoratet vil være utsatt for sterk overordnet politisk styring, og vil være tett knyttet og inkludert i FDs styring. Den autonomien man vil finne i direktoratet omhandler interne styringer av personal, lønns- og avtaleverk og interne budsjett.

De skisserte forventningene viser at på bakgrunn av de formelle organiseringene mellom FD og Forsvarsadministrasjonen vil det være sterke bånd og tett kontakt mellom disse nivåene. Det er også forventet at alle politiserte oppgaver vil befinne seg på overordnet nivå, i FD, og at det i stor grad vil være delegerede oppgaver i form av implementering som vil falle ned på Forsvarsadministrasjonen, og dette vil forkomme etter at alle politiske beslutninger er tatt. Dette tegner også et bilde av at Forsvarsadministrasjonen vil ha en liten rolle i utviklingsfasene, og ha lite rom til deltakelse i den fasen.

De reelle oppfatninger som er funnet, både i FD og Forsvarsadministrasjonen, er at dette er et fagområder som er sterkt preget av faglige og tekniske problemstillinger. For å kunne møte disse må man besitte en viss grad av faglig kompetanse i bunn for å kunne ta avgjørelser som er vell begrunnet, så riktige og gjennomførbare som overhode mulig. Dette trekker i en retning av at Forsvarsadministrasjonen er den institusjonen som er best rustet til å møte utfordringer i utviklingsfora, som eksempelvis i Kommissjonen.

FD og Forsvarsadministrasjonen har gjennomgått en strukturell endring for å kunne opprettholde politisk myndighet, samt få en bedre kompetanse inn i beslutningsfasene. Dette er gjort ved å samlokalisere FD og Forsvarsadministrasjonen i samme bygg, samt og gi forsvarssjefen rolle som departementsrådets øverste rådgiver. Dette betyr i praksis at Forsvarsadministrasjonen vil være utsatt for politisk styring fra FD, og samtidig at FD vil ha utviklet egen kompetanse i sine politiserte saker grunnet påvirkning fra Forsvarsadministrasjonen. Dette peker i retning av at FD innhenter den informasjon som måtte være nødvendig, og delegerer ikke oppgaver ned til Forsvarsadministrasjonen før etter avgjørelser er tatt på overordnet nivå.

Videre ser man at det er ulikheter i forhold til hvem som er deltaker på de ulike administrative nivåene, både nasjonalt og overnasjonalt. Det er i størst grad Forsvarsadministrasjonen som behandler og iverksetter implementeringsoppgaver. Normen viser til at når en sak er ferdig politisk behandlet er det de aktører og avdelinger som faktisk skal forholde seg til, og bruke, de avgjørelsene som er tatt som skal implementere. Dette gjelder prosjekter, handel og konkrete samarbeid som skal formaliseres. Likevel ser man også at det er grader av deltakelse i prosessen hvor avgjørelsene tas av de samme aktører og avdelinger som faktisk iverksetter som er de ulike delene av Forsvarsadministrasjonen. Helt konkret synes det slik at Forsvarsadministrasjonen deltar mer i oppstrømsfasene på nasjonalt nivå enn på EU-nivå, selv om det finnes noe deltakelse på begge nivå. Dette betyr at rollen, myndigheten og fristillingen til Forsvarsadministrasjonen vil være i større utstrekning enn hva idealmodell 1 faktisk åpner for, men dette kan være den modellen som passer i forhold til samlokaliseringen av FD og Forsvarsadministrasjonen, samt at FD er den aktøren som er hoveddeltaker på overnasjonalt nivå.

### **5.2.2 Idealmodell 2; én-hattede rolle**

Idealmodell 2 bygger også opp under en én-hattede rolle mellom direktorat og overordnet myndighet, i dette tilfellet Kommissjonen og underlagte byrå. For at dette skal være myndighetslinjen Forsvarsadministrasjonen følger må direktoratet, i dette tilfellet etaten, være fristilt og autonom i forhold til FD. Oppgaver må i stor utstrekning være delegert, og handlingsrommet må ligge internt i Forsvarsadministrasjonen og det vil være lite rom for overordnet politisk styring. Videre er det en forutsetning at Kommissjonen har fri og selvstendig myndighetsutøvelse innen det forsvarspolitiske fagfeltet. Disse forutsetningene må gjelde både i oppstrøms- og nedstrømsfasene.

Forventningene på bakgrunn av dette viser at det ikke vil være stor grad av denne typen én-hattede rolle. Forsvarsadministrasjonen er ikke fristilt og autonom i den grad fra FD, i visse saker og prosesser er det FD som er i hovedsetet, men ikke i begge fasene av oppstrøms- og nedstrømsfaser som er en forutsetning. Også i EU er forventningene knyttet opp til manglende autonomi på fagfeltet. Forsvars- og sikkerhetspolitikk er fremdeles sterkt preget av medlemslandenes autonomi og bestemmelser. Kommissjonen har mer autonomi i forhold til nedstrømsfaser enn oppstrømsfaser innen sin myndighetsutøvelse.

Funnene som er beskrevet i kapittel fire viser at Forsvarsadministrasjonen har en større rolle i nedstrømsfasene enn i oppstrømsfasene. Dette varierer i noen grad i forhold til oppgaver og graden av teknisk fagkompetanse som er nødvendig for å gjennomføre ulike bestemmelser og prosesser. I de politiserte saker er FD i hovedrollen og Forsvarsadministrasjonen overtar den rollen når man kommer til implementering og iverksetting. Kommisjonens rolle er ikke så autonom i oppstrømsfasene som forutsetningen tilsier at må være tilstede. Medlemslandene er fremdeles sterkt fokusert på å beholde egen autonomi på dette feltet. Forsvars- og sikkerhetspolitikk er et hvert lands ryggrad, og det er derfor også vanskelig å se for seg at myndigheten her vil bli fullt delegert til overordnet nivå. Likevel er det en stor trend mot at EU som institusjon skal opprette en felles plattform for forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det er dannet flere administrative enheter på området, og disse utvikles til i større grad mot egen myndighetsutøvelse, fortrinnsvis i nedstrømsfasene. Europeiske samarbeid mellom allierte forekommer hyppigere, og på flere områder enn operativt forsvarssamarbeid. Kapabiliteter, forskning og handel er områder som trekkes inn i avtaleverkene, og dette er med på å skape en fellesskapsfølelse. For å kunne opprettholde dette, ha kontroll og systemer på utvikling, er det en nødvendighet med mer overordnet autonomi. Dette betyr at tendensen preges av voksende myndighetsutøvelse både i oppstrøms- og nedstrømsfasene hos Kommisjonen og i underlagte DG.

Man kan se at i ulike saker og oppgaver, også oppstrøms, at Forsvarsadministrasjonen vil være førstehåndskilde og deltaker i de prosesser som krever teknisk kompetanse og faglighet. I nedstrømsfasene ser man denne to-hattede rollen mer tilstede, i og med at Forsvarsadministrasjonen er den aktøren som sitter med myndighet i stor grad med tanke på implementering og iverksetting. Idealmodell 2 har således ikke fått oppfylt alle sine forutsetninger, og vil ikke være den modellensom kan benyttes for Forsvarsadministrasjonen.

### **5.2.3 Idealmodell 3; to-hattet rolle**

Denne modellen er preget av at Forsvarsadministrasjonen forholder seg til både FD og Kommisjonen som overordnet myndighet. Her er det flere forutsetninger som må være tilstede. Forsvarsadministrasjonen må være i noen grad fristilt og autonom i forhold til FD. FD må også ha et forhold til EUs forsvarsinstitusjoner, og det må være dialog og samarbeid angående saksfelt og deltakelse. Kommisjonen må ha myndighetsutøvelse i den grad at oppgaver, utvikling og oppfølging ligger under Kommisjonens mandat. Dette er flernivåstyre i praksis, hvor flere institusjoner har ulike forhold til hverandres myndighetsutøvelse. Det er

et viktig element av delegering på bakgrunn av politikk, fagkompetanse, utvikling og iverksetting.

Forventingene som er dannet på bakgrunn av dette er at i ulike faser og prosesser vil det være ulike myndigheter som Forsvarsadministrasjonen anser som primær overordnet myndighet. Det vil være språk i forhold til ulike oppgaver og hvor i fasene man befinner seg. FD, er som nevnt, den institusjonen som har overordnet myndighet i forhold til politiske beslutninger og saksgang. Kommisjonen er den institusjonen som har hovedrollen i forhold til utvikling og oppfølging av det overordnede politiske rammeverket som befinner seg på EU-nivå, myndighet i forhold til oppfølging og implementering. Forsvarsadministrasjonen er fristilt og selvstendig i forhold til iverksetting og prosjekter. Det man da kan forvente er at i de ulike fasene vil det være ulike kontaktflater og forhold mellom FD og Forsvarsadministrasjonen og mellom Kommisjonen og Forsvarsadministrasjonen. Altså kan det forventes en grad av tohattethet.

På bakgrunn av de funn som er kommet frem ser man at FD har helt klart den politiserte rollen i forhold til Kommisjonen. I de aller fleste faser av utvikling synes det å være FD som er deltakende. Norges bidrag inn i EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk er ikke ubetydelige, og det er derfor viktig både for EU og fra norsk side å være tilstede i utviklingsfasene. Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk er preget av internasjonale samarbeid, deriblant EU som en viktig bit av norske allianser.

I EU ser man klar utvikling mot en mer delegert overordnet myndighet og overnasjonalitet til Kommisjonen også på forsvarsfeltet. Det meste av myndigheten ligger fremdeles hos medlemslandene, men koordinering og handlingsrom dannes på overordnet nivå. Kommisjonen har utviklet og iverksatt flere overordnede perspektiver på det politiske området, og ikke minst fått opprettet flere mindre institusjoner på feltet. Man ser at det er et felles ønske, på generell basis, at man skal kunne snakke med en EU-stemme i det globale forsvars- og sikkerhetspolitiske bildet. Videre synes det slik at det ikke er det operative Forsvaret som er i hovedfokus, hvertfall ikke alene. I Kommisjonen er det et ønske om å skape en felles plattform for forskning og handel på overnasjonalt EU-nivå. Det skrives avtaler og alliansen skal utfylle hverandre heller enn å utkonkurrere hverandre på forsvarsfeltet. EUs samarbeid med NATO har også vist en ny tendens mot å skape mer komplementaritet mellom de to institusjonene.

Hos Forsvarsadministrasjonen er organiseringen slik at den hierarkiske oppbygningen internt er preget av ulike fagkompetanse og oppgaver. Dette betyr ulike ansvarsområder internt som preger relevant myndighet. I en hierarkisk løsning ser man også at de som sitter høyt opp i systemet er mer preget av politisk påvirkning enn andre som sitter lengre ned i systemet, eller som jobber med oppgaver som ikke direkte er preget av politikk i det hele tatt. Så det man ser er at ulike avdelinger har ulike forhold til FD og Kommisjonen. Man ser også at det er tettere bånd til overnasjonal myndighet i nedstrømsfasene. Også i oppstrøms vil man se at Forsvarsadministrasjonen har en rolle. Oftest vil dette være som rådgiver for FD og også i noen tilfeller som følge om man kan møte to delegater i ulike møter. I oppgaver som krever mye teknisk kunnskap, faglig kompetanse og erfaring, også i utviklingsfasene, vil Forsvarsadministrasjonen få dette delegert fra FD, og derfor også i noen tilfeller være øverste kontaktpunkt og deltaker i oppstrømsfasene. Også i spesifikke grupper og råd vil det være Forsvarsadministrasjonen som møter og deltar, i disse prosessene vil det likevel oftest ikke omhandle politiserte felt.

Dette betyr at man vil se at det finnes en to-hattehet i Forsvarsadministrasjonen. Først og fremst vil Forsvarsadministrasjonen forholde seg til FD som er den institusjonen som legger premissene for Forsvarsadministrasjonen, både politisk og i form av ulike langtidsplaner, som legger føringer på fokusområder som igjen har innvirkning på prosjekter og partnere i noen grad, en politisk-administrativ integrasjon. Likevel er Forsvarsadministrasjonen organisert vertikalt ut fra FD, og sitter med egen myndighet i mange sektorer og oppgaver. Man har også en intern styringskjede som bidrar til ulike kontaktflater internt i organisasjonen. Den er preget av vertikal spesialisering og hierarkisk styre, men også av horisontal spesialisering og avdelinger med full kompetanse innen eget fagfelt. I nedstrømsfaser ser man helt klart at kontakten går direkte mellom partene som er involvert, og det er oftest ikke FD som er involvert her i og med at den politiserte prosessen er overstått. Dette handler om kompetanse, portefølje og stillingsnivå og skaper den ubalansen som kreves for en to-hattehet. Dette viser en politisk-administrativ desintegrasjon.

### **5.3 Er forsvarsadministrasjonen en del av EUs flernivåadministrasjon?**

I denne delen diskuteres de ulike rollene Forsvarsadministrasjonen har i oppstrømsfasen og nedstrømsfasen. Her vil også graden av stillingsnivå og portefølje trekkes inn som forklaring på de rollene som fremkommer av diskusjonen. Videre skal det diskutere om det er vertikal eller horisontal spesialisering som preger Forsvarsadministrasjonen i størst grad.

Til sist vil foretas en oppsummering av analysen for å finne et svar på om Forsvarsadministrasjonen er en selvstendig del av EUs flernivåadministrasjon.

### **5.3.1 Oppstrømsfasen**

I oppstrømsfasen er det flere ulike fora for Forsvarsadministrasjonen å delta i, også utenfor administrasjon av FD. Regjeringen har definert en “aktiv europapolitikk” som skal gjelde i alle ledd, privat og offentlig, som har naturlige kontaktflater med EU og Europa. Det oppstår flere rom hvor deltakelse er naturlig som står utenfor den overordnede politiske ledelse. NATO, FN og andre summits som blir arrangert der Forsvarsadministrasjonen har en naturlig rolle, er typiske plasser hvor det foregår påvirkning og lobbyering, dette gjelder også forsvars- og sikkerhetspolitikk. Selv om disse rommene per definisjon finnes, synes likevel hyppigst aktivitet fra politisk ledelse i disse fasene. FD er aktive, sammen med UD og andre aktører. Forsvarsadministrasjonen blir ofte trukket med, men da ofte som meddelegat sammen med en delegat fra politisk ledelse. I flere av prosessene som oppstår i disse fasene er det nødvendig med faglig kompetanse, kanskje mer enn politisk kompetanse. Dette blir anerkjent, og Forsvarsadministrasjonen med sin ekspertise blir innkalt og brukt aktivt. Dette betyr ikke bare at FD og politisk ledelse sitter med ekstra ressurser, men også at Forsvarsadministrasjonen får et godt innblikk i politiske prosesser på et tidlig stadium og i tillegg at det gis rom for meninger og påvirkning i utviklingsfasene.

Videre har Norge, både FD og Forsvarsadministrasjonen, formelle roller i EUs ulike institusjoner. Kommisjonen har fått økt sin myndighet på forsvars- og sikkerhetsfeltet. Det er da opprettet byrå og andre faglige institusjoner, hvor Norge med sine deltakere har fått en formell rolle ved bruk av avtaler. Norge er det landet utenfor EU som har mest innpass. Norge har ikke stemmerett, men ved bruk av møte- og talerett finnes formelle handlingsrom og påvirkningsmuligheter. Disse brukes aktivt både fra FD og Forsvarsadministrasjonen. EU og NATO har inngått flere formelle samarbeid, og det er et ønske om at disse institusjonene skal jobbe komplementært, samarbeide og ikke utkonkurrere hverandre med tanke på allianser, kapabiliteter og materiell. Norge er fullt medlem av NATO og de ansatte er utsendt og stammer fra Forsvaret og Forsvarsadministrasjonen. Det er på bakgrunn av dette utviklede samarbeidet opprettet flere møtearena hvor institusjonene møtes. Her vil norske forsvarsaktører være deltakere, og dette skaper også handlingsrom i oppstrømsfasene, og da oftest ved bruk av faglige forsvarsansatte. Dog er det slik at det ikke er i disse eksterne fora de

største avgjørelser blir tatt, og hvertfall om det ikke på noe tidspunkt er politisk ledelse representert.

Norge er anerkjent som en viktig partner for EU, dette på grunn av vår ekspertise og kompetanse på nasjonalt nivå. Norske utdanningsinstitusjoner, kapabiliteter og ansatte er ansett som blant de dyktigste innen sine fagfelt. Samtidig har Norge en sentral rolle i NATO, som også er viktig for EU. Medlemmene i de to institusjonene er langt på vei de samme.

Likevel ser man på bakgrunn av dette at det er en hierarkisk oppbygging av deltakelse i oppstrømsfasen. I første omgang er det FD som skal gjennomføre og delta i politiserte prosesser, også om det er stort preg av behov for teknisk kunnskap. Da blir det oftest en felles deltakelse av begge institusjoner heller enn at det hele blir delegert ned til Forsvarsadministrasjonen alene. Det er et tett samarbeid mellom FD og Forsvarsadministrasjonen, dette fordi det er en sterk gjensidig avhengighet og behov for deling av kunnskap, samt at FD og Forsvarsadministrasjonen er samlokalisert i felles bygg. Dette skaper også tillitt, som videre kan synes å være en dualitet i deltakelsen i ulike faser.

Organisatorisk kontekst har betydning for faktisk adferd i en organisasjon. Aktørene har begrenset rasjonalitet, og kan derfor ikke være fullt kompetente på alle områder som kan oppstå i situasjoner. Man kan ikke forutse hva som kan skje, og man kan erfare og komme til kort. Her vil man ha behov for tett sammenkopling mellom ulike kompetanser, i dette tilfelle den politiske kompetansen man finner i FD og den faglige og tekniske kompetansen som finnes i Forsvarsadministrasjonen.

EU og Kommisjonen har fått tildelt mer myndighet og autonomi på forsvars- og sikkerhetspolitisk område. Det er bestemt at man skal jobbe mot en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk og som betingelse er derfor medlemsland nødt til å oppgi noe mer av sin suverenitet. Dette er en langsom prosess, men det er en prosess. EU har fått myndighet i nedstrømsfasene med oppfølging og kontroll av oppgaver og prosjekter som er igangsatt i regi av Kommisjonen og den underordnede byrå, spesielt EDA. I oppstrømsfasene ser man fremdeles at det er medlemslandene som sitter i førersetet for initiativtaking og utvikling av samarbeid og prosjekter. Hvert land sitter med en vetorett, som kan gjøre en så stor forskjell at et prosjekt eller en oppgave ikke blir gjennomført. Oppgaver, prosjekter og samarbeid blir i stor grad diskutert og utviklet innen rammene lagt av Kommisjonen og EDA, og iverksatt ut fra disse. I noen grad ser man at utvikling skjer gjennom bilaterale avtaler, men også disse stammer ofte ut fra rammene EDA og Kommisjonen.

Forsvarsadministrasjonen er vertikalt utskilt fra FD, utviklingen er per definisjon en vertikalt spesialisert prosess. Også internt i Forsvarsadministrasjonen ser man en vertikal spesialisering, spesielt av formen vertikal intra-organisatorisk spesialisering. De ulike administrative nivå som Forsvarsadministrasjonen er bygd opp av viser at det er ulik grad av kontakt til overordnet myndighet. Betydningen av dette er mer selvstendig og fristilt jobbing innad i de administrerende nivå som kontrollerer de ulike avdelingene. Muligheten for å kople seg opp mot Kommisjonen og EDA utenfor FDs rammer er større ved denne typen organisering. Dette ser man også at blir utnyttet i høy grad, men ikke mest i oppstrømsfasene.

Man finner også horisontal spesialisering i Forsvarsadministrasjonen, mest med tanke på formålsprinsippet. Dette kan ses i sammenheng med vertikal intra-organisatorisk spesialisering (administrasjonsoppdeling), hvor formålsprinsippet legger til grunn at man organiseres på bakgrunn av faglig kompetanse og kunnskap, i avdelinger. Jo mer spesialisert og faglig kompetent jo mindre kontakt har man med FD, samt at man i en slik type organisering ofte samarbeider og deler informasjon med andre likesinnede organisasjoner på tvers av territorielle grenser. Ved denne typen spesialisering er også sannsynligheten for å kople seg opp mot Kommisjonen og EDA høy, og at man ikke oppfatter sterk påvirkning fra politisk ledelse, FD.

På tross av dette er det FD som sitter i førersetet i oppstrømsfasen, politisk-administrativ integrasjon. Alle politiserte oppgaver ligger under FDs mandat, og det blir tatt på alvor. Politikk som omhandler forsvars- og sikkerhetspolitikk skal forankres i FD først, før det delegeres ned til Forsvarsadministrasjonen og skal forankres der. FD anerkjenner at de har behov for mer teknisk kunnskap, og bruker Forsvarsadministrasjonen aktivt i dette arbeidet. Forsvarsadministrasjonen er først og fremst FD rådgiver og informasjonsdeler i oppstrømsfasen, og ikke en egen selvstendig deltaker selv om dette også forekommer. Det forekommer ikke i så stor grad at man kan anerkjenne det som tilfeldige tilfeller. Dette betyr at selv om en del av de funn som er gjort ikke stemmer sammen med forventningene som er gjort på bakgrunn av teorien, vil det stemme at Forsvarsadministrasjonen ikke vil være den fremste og første deltaker i oppstrømsfasen. Her vil man altså ikke se stor grad av direkte kontakt mellom Kommisjonen, EDA og Forsvarsadministrasjonen.



### 5.3.2 Nedstrømsfasen

I nedstrømsfasen blir bilde et ganske annet enn i oppstrømsfasen. Norge har inngått flere avtaler med EU inne forsvars- og sikkerhetspolitikk. Ingen av disse avtalene kommer med krav for oppfølging per definisjon, dette fordi ingen av disse inngår i EØS-avtalen. Likevel ligger det føringer i form av normer for oppfølging. Ved deltakelse i ulike prosjekter eller spesifikke oppgaver legger dette naturlig nok føringer på hvordan dette skal løses og som videre har innvirkning på hvordan arbeidsdagen preges. Dette kan synes å ha en større inngripen enn hva som er tilfellet. Norge og EU har stort sett, i de fleste utfordringer og visjoner, sammenfallende interesser. Dette igjen gjør at det for Norge, FD og Forsvarsadministrasjonen er enkelt å kunne følge opp det som skjer i EUs regi, både i form av sanksjoner, ytringer og prosedyrer.

Selv om forsvars- og sikkerhetspolitikk fremdeles er et nasjonalt anliggende ser man klare tendenser til Kommissjonen og EDA får mer myndighet innen feltet. Det er opprettet en forståelse av at overnasjonal myndighet er viktig i visse deler av prosessen, spesielt i nedstrømsfasene. Dette fordi i denne fasen jobber man med implementering og iverksetting på mange ulike nivå og på tvers av grenser. For å kunne holde oppsyn og kontroll med dette i samarbeid og prosjekt er en overnasjonal kontrollmyndighet å foretrekke. Dette med tanke på alt fra objektivitet til oversikt på generell basis over et stort antall regelverk og deltakere.

I nedstrømsfasen er det i hovedsak de faglige og tekniske kompetanseområdene som er i fokus. Politiserte bestemmelser er gjort og de politisk ledelse trekker seg tilbake og lar sine faglige sektorer overta. I dette tilfellet blir da myndigheten delegert fra FD til Forsvarsadministrasjonen. I denne fasen ser man at institusjoner og organisasjoner med likelydende kompetanser og fagområder trekkes mot hverandre. Viktigheten av å kunne dele erfaringer og kunnskap står høyt på agendaen og denne finnes på etatsnivå. Prosessene forgår ikke bare på tvers av territorielle linjer, men også i noen grad på tvers av institusjonelle linjer. Bruken av andre nettverk og allianser er ikke fremmed. Eksempelvis er NATO en annen europeisk organisasjon som oftest trekkes inn i denne fasen. Dette er ikke bare på bakgrunn av felles medlemmer mellom EU og NATO, men også hvordan nettverk og partnere som allerede er knyttet sammen, og som også i EU-sammenheng velger å bruke hverandre i ulike faser og prosesser.

Man ser en stor grad av fristilling og tillitt til underordnet nivå. Det er en endring i deltakelsen, og FD trekker seg tilbake og Forsvarsadministrasjonen overtar i stor grad. Man ser fremdeles en stor gjensidig avhengighet også i denne prosessen, men den er mindre tydelig. Samlokaliseringen gjør at FD får en oversikt over hvor prosessene ligger, som igjen bygger opp under den delegerte tillitten som er tilstede. Det er helt klart mer direkte kontakt mellom Forsvarsadministrasjonen og Kommisjonen i nedstrømsfasen.

De organisatoriske kontekstene forteller at kontaktflatene endrer seg mer i retning av direkte kontakt mellom institusjoner med likelydende behov. Informasjon deles blant disse, og koplingen går mer bort fra FD. Forsvarsadministrasjonen er vertikalt intra-organisatorisk spesialisert, og betydning av disse ulike administrative nivåene viser til ulik kontakt med Kommisjonen. I nedstrømsfasene er det Forsvarsadministrasjonen som har ansvaret for oppgavene og rammene som har blitt besluttet av det politiske nivå. De ulike administrative nivåene har hatt ulik kontakt med FD i prosessen, men kan derimot ha fulgt prosessen via Kommisjonen. Dette er oftest ikke tilfellet, og da sitter man med ulikt grunnlag for innsyn av prosessen frem til den blir delegert. Forsvarsadministrasjonen består generelt av stor fristilt myndighet i denne fasen, og har tett kontakt med overordnet nivå. I noen deler av organisasjonen vil kontakten gå mot FD, i andre deler vil den gå direkte til Kommisjonen og EDA. Dette varierer både med tanke på stillingsnivå og ulike oppgaver man sitter med. Jo mer spesialisert og teknisk oppgaveportefølje, jo større sannsynlighet for at man kopler seg direkte opp mot Kommisjonen og EDA. Jo lavere nivå man ansatt på, jo mindre politisk påvirkning fra FD og derfor mer kontakt med Kommisjonen og EDA. Horisontal spesialisering og fokus på de ulike fagspesialiserte avdelingene viser noe av det samme som synes ved den vertikale intra-organisatoriske spesialiseringen. De ulike avdelingene har ulike muligheter for å kople seg opp mot Kommisjonen og EDA og det ser man at de også faktisk har. De avdelinger som er sterkt oppbygd med basis i regulative og tekniske oppgaver har hyppigere kontakt med overnasjonal myndighet på generell basis. I nedstrømsfasene synes dette enda bedre. I iverksettingsfasen blir oppgaver og portefølje delegert dit hvor det best hører hjemme, hos dem som blir påvirket av avgjørelsene skal få utarbeide og følge opp oppgavene. Både i forhold til spørsmål fra norsk side, og i forhold til oppfølging fra EUs side, vil kontakten oftest foregå direkte mellom de relevante institusjoner. Autonomi og selvstendig myndighet oppfattes som tilstede i avdelingene, og denne fristillingen blir brukt aktivt i nedstrømsfasen. Teknisk kompetanse og ekspertise står i sentrum, og den ligger blant de ulike

avdelingene. Man oppfatter ikke mye press eller politisk påvirkning, og oppgaven og prosjektene løses der hvor lik kompetanse mellom partnerne finner sted.

Her er det ingen tvil om at det er Forsvarsadministrasjonen som sitter i hovedsetet, og man ser en politisk-administrativ desintegrasjon. Alt av politiske beslutninger er slutført, og resten skal løses på lavest mulig nivå hvor kunnskapen er riktig i forhold til oppgaven. Båndene mellom FD og Forsvarsadministrasjonen er fremdeles tilstede, men i mindre grad enn tidligere. Oftest handler det også om de avdelinger som jobber konkret med oppgaver om politisk knyttet innen rammeplaner, handlingsplaner og økonomi i forhold til budsjett som kommer fra FD. Regulative og tekniske avdelinger jobber mer selvstendig og har tettere kontakt med Kommisjonen og EDA. I denne fasen er Forsvarsadministrasjonen først og fremst gjennomfører og slutfører. Forventingene til å se kontakt mellom EU og Forsvarsadministrasjonen, og dette stemmer. Det er nok noe mindre kontakt mellom FD og Forsvarsadministrasjonen enn antatt, men ikke i stor grad. Her stemmer funn godt overens med de forventningene som er gjort på bakgrunn av teoretiske begrunnelser, og man ser høy grad av kontakt mellom Forsvarsadministrasjonen og Kommisjonen og EDA. Og man vil i liten grad se hyppig kontakt mellom FD og Forsvarsadministrasjonen.

#### **5.4 Tolkning ved bruk av det organisatoriske perspektiv**

I forhold til idealmodellene vil man se at det er en overvekt mot idealmodell én og tre. Hovedfokuset videre vil være å ta utgangspunkt i idealmodell tre, den to-hattede rolle, for å analysere Forsvarsadministrasjonens handlingsrom og iverksettelsesmyndighet. Det er variasjoner i to-hattethet på bakgrunn av oppgaver, prosesser, stillingsnivå og nødvendigheten av faglig kompetanse. Man ser at avdelinger og interne forhold har ulike kontaktflater til overordnet myndighet, og man ser variasjon i autonomi og selvstyre. Dette viser konkrete bilder på de ulike forholdene Forsvarsadministrasjonen har til FD og Kommisjonen, men det er ingen dypere forklaringer på hvorfor det er slik. Videre belyses de ulike verktøyene som brukes for å forklare disse bakenforliggende mekanismene. Forklaringsvariablene er EUs organisatoriske kontekst og betingelser for myndighetsutøvelse. Vertikal og horisontal spesialisering i Forsvarsadministrasjonen som organisasjon, stillingsnivå og portefølje er viktige momenter for å forstå de ulike rollene Forsvarsadministrasjonen har i flernivåstyret.

#### **5.4.1 Organisatoriske egenskaper ved EU**

Betingelsene som må være tilstede på EU-nivå, i Kommisjonen, handler om overnasjonal myndighet. Kommisjonen og de underlagte byråer må ha fått delegert myndighet fra nasjonalt nivå til overordnet nivå. Denne autonomien skal omhandle både utviklings- og implementeringsfasene. Myndigheten er oppdelt i sektor- og fagspesialisering. Kommisjonen skal ha makt og myndighet på begge felt, både politisk og teknisk. Med dette betyr at Kommisjonen må besitte kunnskaper og parter fra både politisert nivå (departement) og teknisk sektor (direktorat eller etat). I de ulike fasene (oppstrøms og nedstrøms) skal Kommisjonen oppfylle betingelsen og selvstendig myndighetsutøvelse, autonomi og beslutnings myndighet.

Forventningene tilsier at Forsvaret per dags dato fremdeles er en sektor som er sterkest preget av nasjonalstatene. Kommisjonen og underlagte byrå har ikke full selvstendig autonomi og myndighet, spesielt ikke i oppstrømsfasene. Når dette ikke er tilfellet vil det også være vanskelig for teknisk sektor å opprettholde Kommisjonen som den primære overordnede myndighet. Politikken og vedtakene vil fremdeles foregå på det nasjonale plan, bli samkjørt ved utviklede samarbeid på overnasjonalt nivå, for så å bli implementert og delegert ned til teknisk sektor, Forsvarsadministrasjonen. I denne fasen vil EUs nivå kunne ha en mer fremtreden rolle, men i form av oppfølging og kontrollering.

På overnasjonalt nivå, i EU, er det en fremtredende tendens at det skal dannes en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk. Ved siste endring i Lisboa-traktaten endret man ESDP til CSDP, fra European til Common. Dette var et viktig trekk for å sende signaler, innen Unionen og globalt, at EU står sammen som enhet for å sikre egen sikkerhet og er en aktør på den globale arena. EDA er ikke bare underlagt Kommisjonen, men har også sterk tilknytning til Rådet som er bestående av alle medlemslands ministre, for å beholde nasjonal myndighet og kontroll. Med opprettelsen av de ulike organer som skal jobbe fag- og politisk orientert rundt forsvars- og sikkerhetspolitikk ser man at nasjonalstatene delegerer suverenitet i forhold til koordinering og oppfølging. Dette betyr at man i stor grad kan se selvstendig autonomi og myndighet i nedstrømsfasene. Til en viss grad vil man også kunne se tendenser til at EDA og Kommisjonen fungerer som agendasetter. Foreløpig vil dette synes best i rollen som møteledere. Det er også fra disse institusjonene det vil komme forslag til samarbeid, prosjekter og deltakelse. Selve avgjørelsen vil fremdeles like fullt ligge hos medlemslandene. I møtene vil alltid alle medlemsland sitte med vetorett, og om en stat legger ned sitt veto vil

ikke oppgaven, prosjektet eller fullt samarbeid kunne iverksettes av institusjonen selv. Dog finnes det rom for å kunne fortsette forslaget på eget initiativ utenfor den formelle rammen, og kun ved eget initiativ mellom noen stater, som er bilaterale avtaler.

Dette til sammen viser at det finnes selvstendig myndighet og autonomi i Kommisjonen, men ikke for å kunne fylle opp betingelsen fullt ut. I nedstrømsfasene er det ingen tvil om at Kommisjonen sitter med den koordinerende og oppfølgende myndighet. Dette betyr at når de politiserte avgjørelser er tatt er det EU som kontrollerer. I oppstrømsfasene ser man fremdeles at det henger mye nasjonale interesser som legger en demper på EUs autonomi og myndighet. Tendenser viser at det går i den overnasjonale retningen, men det går sent og medlemsstatene er fremdeles skeptiske til å gi fra seg egen myndighetsutøvelse i forsvars- og sikkerhetspolitisk sektor.

#### **5.4.2 Vertikal spesialisering som organisatorisk egenskap ved nasjonal administrasjon**

Ut i fra forventingen som er beskrevet synes det at Forsvarsadministrasjonen er vertikalt spesialisert fra FD, og at Forsvarsadministrasjonen besitter mye faglig og teknisk kompetanse, men at forsvarssjefen vil ha tilhørighet mellom sektorgrensene. Det finnes flere indikasjoner på fristilling og autonomi i Forsvarsadministrasjonen. Selve Forsvarsadministrasjonen er organisert av alle lederne for de ulike avdelingene. Deres avdelinger besitter full ekspertise og kompetanse i sitt fagfelt. I følge de teoretiske perspektivene vil det være sannsynlig at avdelingene vil ha ulike betingelser og muligheter for å kunne kople seg opp mot overordnet myndighet. De avdelinger som er organisert lengst fra FD og politisk påvirkning, samt har en oppgaveportefølje bestående av mye regulative og tekniske oppgaver vil sannsynlig ha tettere kontakt med Kommisjonen og likesinnede europeiske institusjoner. Forsvarsadministrasjonen har en vertikal intra-organisatorisk spesialisering. I den hierarkiske oppbygningen i Forsvarsadministrasjonen ser man at ulike stillingsnivå blir påvirket ulikt av FDs politiske styre. Forsvarssjefen, som også er rådgiver for departementsråden, er utsatt for politisk styring. Dette gjelder ikke de andre ledere i like stor grad, som derfor har større muligheter for å ha tett kontakt med overnasjonale myndigheter.

FD har fristilt Forsvarsadministrasjonen, men det er en sterk gjensidig avhengighet mellom de to institusjonene. FD legger føringer på Forsvarsadministrasjonen i form av langtidsmeldinger, politiske avgjørelser og rammeverk. Samtidig ser man at Forsvarsadministrasjonen har rom for å implementere dette slik at det passer organisasjonen

best mulig. De tjenesteansatte er opptatt av faglig kvalitet, og vektlegger dette mer enn politisk styring. Forsvarsadministrasjonen brukes som verktøy for FD for å kunne ta de beste politiserte avgjørelser som mulig, og Forsvarsadministrasjonen vinner på dette ved å få tidlig innblikk i de politiske prosesser og faser.

I hovedsak er det FD som deltar i utviklingsfasene. Forsvarsadministrasjonen blir brukt hyppig som informasjons- og teknisk ekspertise i alle ledd av prosessene, men Forsvarsadministrasjonen har ikke en fremtreden rolle i denne fasen. Det kan forekomme at Forsvarsadministrasjonen deltar der hvor oppgaver og utvikling krever en stor teknisk kompetanse, men det er heller sannsynlig at FD og Forsvarsadministrasjonen da representerer sammen, politisk-administrativ integrasjon. Kommisjonen er åpen i forhold til innhenting av faglig kompetanse, en slik overordnet institusjon vil ikke ha kapasitet til å kunne sitte med all faglig og politisk ekspertise, og velger derfor å hente inn faglig ekspertise der det er formålstjenlig. Dette er også synlig på nasjonalt nivå, i FD. I nedstrømsfasene, hvor alle politiserte avgjørelser er tatt og avtaler signert, blir prosjekter og oppgaver som skal løses delegert til “rett” avdeling med den nødvendige kunnskapen for prosess og løsninger. Her finner man mer direkte kontakt med samarbeidspartnere og overordnet myndighet, Kommisjonen. Jo lenger bort fra FD og politisk styring, jo mindre får man deltatt i utviklingsprosessen, men jo mer tydelig rolle i iverksettingsfasen.

Det synes at det i Forsvarsadministrasjonen er ulikheter i forhold til kontaktflater og forhold til overordnet myndighet med tanke på sektorskiller. Videre synes det at oppgaveportefølje har en innvirkning på hvilken overordnet myndighet som er preferert. Det er forskjell med tanke på graden av politisering og teknisk nødvendig kompetanse. Det er en rollefordeling mellom FD og Forsvarsadministrasjonen med grunnlag i disse ulikhetene. Man ser også at det er fristilling og autonomi som er delegert til Forsvarsadministrasjonen i ulike faser og prosjekter. Det er også en klar vertikal spesialisering mellom FD og Forsvarsadministrasjonen, samt vertikal spesialisering internt i Forsvarsadministrasjonen.

### **5.4.3 Horisontal spesialisering som organisatorisk egenskap ved nasjonal administrasjon**

På bakgrunn av de funn som er gjort i undersøkelsen vises at Forsvarsadministrasjonen er hierarkisk oppbygd og oppdelt i avdelinger på bakgrunn av formål. Alle de ulike avdelingssjefene utgjør Forsvarsadministrasjonen i sin helhet. Oppdelingen er mer basert på

formål enn de andre prinsippene; prosess, klient og territoriell spesialisering. Man ser at de ulike avdelingene med sine ansvarsområder og fagspesialisering har ulik kontakt med overordnet politisk ledelse. Jo mer fagspesialisert, jo mindre forholder man seg til den politiske ledelsen direkte, og mer fokus på å dele kunnskap, erfaringer og oppgaver med andre organer med likelydende oppbygging og fokus. Dette kan være like etater i andre land, Kommisjonen og underlagte fagbyråer. Igjen er det en forskjell i oppstrøms- og nedstrømsfasene. Oppstrøms er man deltakende når det er nødvendig, og man blir innkalt av overordnet myndighet, og dette kan være både nasjonalt og overnasjonalt. I visse oppgaver ser man at det med overlegg delegeres, også i denne fasen, til der hvor kompetansen befinner seg. Dette kan bli gjort ved deltakelse kun av ekspertene, men oftest vil dette være i samråd med politisk myndighet.

I nedstrømsfasen er det i hovedsak fagavdelinger som er ansvarlig. Iverksetting og implementering forgår på det laveste nivå som oppgavene kan løses, og hvor det er de aktører som faktisk blir påvirket av bestemmelsene som skal sitte i førersetet. Oppgavene kan bli delegert fra Kommisjonen og FD, men man ser at de i størst grad delegeres fra FD. Dette er politisk-administrativ desintegrasjon. I prosjektgrupper er det også aktørene med faglig kompetanse som deltar. Når prosjektet og samarbeidet er bestemt, blir dette delegert ned ganske umiddelbart. Derfor vil man som ekspert være med å danne grunnlaget for hvordan prosjekt og samarbeid skal gjennomføres, men de første møtene og startfasen vil foregå på det politiserte nivå. Fremgang og slutføringer av prosjekt og samarbeid skal som hovedregel rapporteres til overordnet nivå. Dette vil oftest være langs ordinær tjenestevei, fra avdeling til forsvarssjefen til FD. I disse fasene vil det synes at man har mer kontakt med Kommisjonen og byråer enn FD. Dette betyr at det finnes horisontal spesialisering i Forsvarsadministrasjonen, i hovedsak formålsprinsippet. Videre ser man tydelig at aktørene innad i disse organiseringene oppfatter autonomi og forestilling i en større grad, i og med lite kontakt med overordnet politisk myndighet. Oppgavene som løses gjøres oftest i samråd med andre institusjoner med like erfaringer og holdninger, derfor også institusjoner med likere oppbygging. I oppstrømsfasene ser man igjen at man blir innhentet av politisk nivå, både FD og Kommisjonen. I nedstrømsfasene er det større handlingsrom og autonomi. Oppgaver og prosjekter skal løses der hvor kompetansen ligger, og der hvor de som faktisk blir berørt skal få løse utfordringene som oppstår. Stillingsnivå og oppgaveportefølje har betydning, og dette kan også være en effekt av den horisontale spesialiseringen.

## 5.5 Oppsummering

Med utgangspunkt i idealmodell tre ser man at det i ulike faser og prosesser vil være ulikt rom for to-hattethet. De samme ulikhetene vil også forekomme med tanke på hvilken overordnet myndighet man faktisk velger å forholde seg til. Portefølje, oppgaver og stillingsnivå viser også at det er en ulikhet i faser og prosesser om hvem man velger å forholde seg til. I visse faser er det naturlig å ha direkte kontakt med Kommisjonen og EDA, i andre situasjoner vil det være FD som er preferert. Stillingsnivå er av betydning, for man ser at jo lenger nede i hierarkiet man befinner seg, jo større oppfattelse av autonomi og selvstendighet finnes, og man forholder seg til de institusjoner som er mest like seg selv.

EU har fått delegert mer og mer myndighet i løpet av den kontinuerlige prosessen mot et felles europeisk standpunkt innen forsvars- og sikkerhetspolitikk. Foreløpig er den myndighetsutøvelsen som er delegert til Kommisjonen og EDA i nedstrømsfasene, der hvor man har fokus på oppfølging og kontrollering. Dette er et bilde man ser i Forsvarsadministrasjonen, også mellom Forsvarsadministrasjonen og FD. Båndene disse to institusjonene imellom er veldig tett. De er samlokalisert og vil derfor være tett på hverandre i hverdagen og ha mulighet til å følge hverandres prosesser. Det er en felles visjon og et syn på viktigheten av internasjonal kontakt, samarbeid og allianser. Det er synlig gjensidig avhengighet, men det er også tydelig gjensidig tillitt mellom FD og Forsvarsadministrasjonen. Det forekommer viktige delegeringer i forhold til oppgaver, og rapportering er en del av hverdagen men, det går oftest via normal tjenestevei, Forsvarssjefen. I oppstrømsfasen er hovedfokus på utvikling og tilrettelegging av nye prosjekter, politikk og oppgaver. Dette er i stor grad forbeholdt medlemslandenes autonomi og selvstyre, og Kommisjonen har per i dag fått lite delegert myndighet i denne fasen. Dette er et politisk nivå, og man ser også at det er de ulike nasjoners politiske ledere av forsvars- og sikkerhetspolitikken som deltar. Her er Norge intet unntak, og det er FD som er sjefen for politiserte oppgaver og utvikling. FD sender sine delegater som deltar i de ulike møtene og prosessene også på Kommisjonsnivå.

Norge har et sterkt internasjonalt fokus når det kommer til forsvars- og sikkerhetspolitikk. EU har et annerledes fokus, hvor man også trekker inn forskning, handel og politisk faglig nettverk. Det er lett for FD og Forsvarsadministrasjonen å være aktive sammen med EU på bakgrunn av felles verdier. Med tanke på de ulike fokusområdene som EU nå har trukket inn i forsvars- og sikkerhetspolitikken deles oppgavene opp i nødvendig kompetanse, portefølje og stillingsnivå, og det har effekt på hvem som sitter med deltakerrollen i de ulike fasene.



Likevel ser man at det i hovedsak er FD som deltar i denne fasen. Forsvarsadministrasjonen blir i hyppig grad trukket inn som eksperter, men det er heller sjelden at de opptrer som hoveddeltaker på eget initiativ og som den direkte kontaktlinjen til Kommisjonen. Det ligger flere begrunnelser bak dette, både politiske og organisatoriske. Det politiske går enkelt ut på at FD er den politiske myndighet i Norge, på Stortinget og i regjering er der hvor avgjørelser tas, og dette blir således delegert til Forsvarsadministrasjonen i etterkant som norm. Organisasjonsperspektivet legger til grunn at det er en tydelig hierarkisk oppbygging mellom FD og Forsvarsadministrasjonen. Videre er direktoratoppsettet en vertikal spesialisering som man tydelig finner igjen mellom disse institusjonene. Normal tjenestevei er viktig i denne sektoren, det handler om rutiner og oppfølgbarhet. Også for andre eksterne som måtte forholde seg Forsvarsadministrasjonen og/ eller FD.

Det fremkommer av studien at FD har handlingsrom i oppstrømsfasen, politisk-administrativ integrasjon. Dette brukes hyppig, spesielt med tanke på fokuset: en "aktiv europapolitikk". Forsvarsadministrasjonen har også handlingsrom, dette i mindre grad og oftest som informasjons- og faglige eksperter. Begge institusjoner deltar, men FD er den har direkte myndighet i oppstrømsfasen. Dette stemmer overens både med skriftlige og muntlige kilder, som bekrefter hverandre ved å poengtere at det er politisk ledelse som sitter med myndighet i denne fasen.

Nedstrømsfasen viser et ganske annet bilde. I denne fasen vektlegges faglig kompetanse og teknisk kunnskap, som viser politisk-administrativ desintegrasjon. Nedstrømsfasen handler om implementering og iverksetting, og myndigheten flyttes til underordnet direktorat eller etat. Forsvarsadministrasjonen består av de aktørene som blir direkte berørt av de politiske avgjørelser som blir tatt, og får derfor oftest ansvar for gjennomføringer. Man finner det samme internasjonale fokus i Forsvarsadministrasjonen som i FD. For at Norge skal kunne opprettholde et effektivt Forsvar må det holdes på gode allianser og nettverk til å bygge videre på. Som et lite land finnes det begrensinger på hvilke områder innen Forsvarsutviklingen man kan fokusere på alene. Norge har basert det norske Forsvaret på allianser for å kunne fremarbeide ekspertise på noen forsvarsområder som sjø- og luftfart. NATO, FN og EU er alle partnere som bygger opp om et fellesforsvar hvor alle aspekter ved en nasjons sikkerhet blir ivaretatt. Dette handler ikke kun om kapabilitetssamarbeid og mannskap, men også om forskning, handel og prosjektsamarbeid. Disse aspektene er av topp prioritet i Forsvarsadministrasjonen.

## 6 Konklusjon

Temaet for denne oppgaven er i hvilken grad Forsvarsadministrasjonen har handlingsrom og iverksettelsesmyndighet i EUs flernivåstyre. I hvilken grad Forsvarsadministrasjonen deltar og er en aktør i de ulike fasene; oppstrøms og nedstrøms. Handlingsrom skal belyse om Forsvarsadministrasjonen har en rolle i påvirkning av forsvars- og sikkerhetspolitikken i EU, og i hvilken grad de kan bestemme over implementeringsfasene. Iverksettelsesmyndighet handler om spillerom i iverksettelsesfasen av EUs politikk, oppgaver og retningslinjer.

Gjennom dette studie av Forsvarsadministrasjonen har jeg ønsket å finne svar på følgende;

*I hvilken grad, og hvordan, inngår norsk Forsvarsadministrasjon i EUs flernivåadministrasjon?*

I dette kapittelet skal de empiriske og analytiske funn oppsummeres og kommenteres. Ut i fra dette vil svaret på om Forsvarsadministrasjonen har en selvstendig rolle i EUs flernivåadministrasjon fremkomme.

### 6.1 Hovedfunn

Fokuset har vært å finne ut hvilken rolle Forsvarsadministrasjonen besitter i de ulike fasene. Samt om det er ulikhet mellom stillingsnivå og portefølje i deltakelsen og kontakten mellom institusjonene i de ulike prosessene som finner sted.

I oppstrømsfasen finner man at det i all hovedsak er overordnet myndighet på nasjonalt nivå (FD) som sitter med den største rollen. Dette gjelder alle politiserte oppgaver og politisk utvikling, samt planlegging av politikk, prosjekter og oppgaver. Dette er funn som er gjort både litterært og i intervjuprosessen, så disse funnene underbygger hverandre. Det er viktig å påpeke at FD også har liten myndighet i denne fasen, og Norge har ingen formell tilgang og myndighet i oppstrømsprosessene. Kommisjonen har myndighet som utvikler og forslagsstiller til politikk, nye rammer og regler. Norge er ikke medlem av EU og har derfor ingen ansatte tilstede i prosessen på overordnet institusjonelt nivå, men Norge har medlemmer av ekspertkomiteer som er underlagt Kommisjonen som blir rådspurt tidlig i prosessen, dette gjelder også eksterne eksperter. Forsvarsadministrasjonen er en slik ekspert som blir brukt i informasjonsinnhenting. Dette gjelder både i Kommisjonen og FD, men mest brukt av FD.

Som deltaker i EDA finnes det muligheter for å komme med innspill, selv om ikke norske aktører kan sette en agenda. Både FD og Forsvarsadministrasjonen har handlingsrom i oppstrømsfasen, men det er et lite rom for begge. Forsvarsadministrasjonen brukes mest som informasjonseksperter og FD brukes som talerør. Norge er anerkjent som en nyttig og aktiv samarbeidspartner, og det gir også et handlingsrom. EU ønsker å bruke den norske kompetansen og norske erfaringer så langt det lar seg gjøre, og for Norge er samarbeidet så viktig at handlingsrommene som gis til å influere der det er mulig blir brukt hyppig. Regjeringen har etablert en “aktiv europapolitikk”, og det er ikke tvil om at dette også gjelder innen forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Det finnes også et handlingsrom i oppstrømsfasen. Dette handlingsrommet er preget av å bruke mulige kanaler som informasjonsutveksler og erfaringsdeler, og det er FD som er den institusjonen som deltar her fra norsk forsvarspolitisk side.

I nedstrømsfasen er bestemmelser og planer lagt, de politiserte oppgavene er således avsluttet, og det skjer en delegering av myndighet ned til Forsvarsadministrasjonen. Her går de litterære funn i retning av at det fortsatt er politisk myndighet. Dette synes ikke som tilfellet gjennom informanter og muntlige kilder som heller avkrefter dette. Når det nå er prosjekter, oppgaver og politikk som skal implementeres er det de faglige kompetente som sitter med ansvaret. I prosjektgrupper på EU-nivå er det også disse som deltar, og her finnes et stort handlingsrom som også brukes flittig. Norge og Forsvarsadministrasjonen besitter mye erfaring og kunnskap som ønskes brukt i prosjekter og oppgaveløsning på overordnet nivå. Det er en direkte kontakt mellom Kommisjonen, EDA og Forsvarsadministrasjonen. I operasjoner er Forsvaret aktive og villige, dette også som NATO-medlem og det tette samarbeidet som er oppstått mellom NATO og EU. De ulike avdelingene bruker sine ansvarsområder, og trekker på nettverk og samarbeid mellom andre med lik kompetanse. Dette bidrar til et viktig og godt grunnlag for samarbeidet og de ulike oppgavene som skal løses sammen slik at alle sitter med likt utgangspunkt og lik kunnskap. Dette er det som skaper de gode rammene rundt alliansen slik at man faktisk kan agere med en “stemme” utad. Deling av informasjon, kunnskap, ressurser og tilgjengelighet utgjør FUSP og CSDP, og dette er Norge en del av.

Forsvarsadministrasjonen besitter delegert myndighet og handlingsrom i nedstrømsfasen, det gjør også Kommisjonen, og dette skaper en direkte dialog i stor grad mellom Forsvarsadministrasjonen og Kommisjonen.

## 6.2 Resultat

Når man ser de funn som er redegjort opp mot teoriene, fremkommer resultatet. Først og fremst er FNA brukt som analysemodell, og for å se Forsvarsadministrasjonens roller og kontaktflater til FD og Kommisjonen. Ut av FNA stammer det derfor tre idealmodeller, og fokuset har vært å finne modell 3, to-hattethet, i Forsvarsadministrasjonen.

I oppstrømsfasen synes liten direkte kontakt mellom Forsvarsadministrasjonen og Kommisjonen. Det er FD som har ansvaret for alle politiserte oppgaver, og har derfor den mest fremtredende rollen i denne fasen. Samtidig blir Forsvarsadministrasjonen hyppig brukt som rådgiver og informasjonseksperter. Betydningen av dette er at der Forsvarsadministrasjonen blir spurt om bidrag til informasjon vil også Forsvarsadministrasjonen ha rom for å kunne påvirke. Denne typen for innhenting skjer både i FD og i Kommisjonen, men hyppigst i FD. Idealmodell 3 er derfor ikke den mest representative i denne fasen.

I nedstrømsfasene har myndigheten forflyttet seg fra FD til Forsvarsadministrasjonen. I iverksettelsesfasen er kompetanse et viktig element for å kunne løse oppgaver og prosjekter på best mulig måte. Nettverkene her består av institusjoner og aktører som besitter lik fagkompetanse, og de som faktisk blir berørt av de politiske bestemmelser som er gjort i oppstrømsfasen. Både Kommisjonen og EDA består av fagaktører mer enn politiske aktører, og her vil Forsvarsadministrasjonen være tilstede på bakgrunn av de avtaler som er laget med Kommisjonen og EU. Dialogen i denne fasen går både mellom Forsvarsadministrasjonen og FD og Forsvarsadministrasjonen og Kommisjonen og EDA. Dette betyr at det finnes tydelige signaler på at den to-hattede modellen er tilstede i nedstrømsfasene.

Med dette er det skissert et konkret bilde av hva som foregår, men det er ikke gått i dybden på bakenforliggende forklaringer. For å kunne forklare dette brukes vertikal og horisontal spesialisering, stillingsnivå og oppgaveportefølje som variabler.

Forsvarsadministrasjonen er vertikalt spesialisert ut fra FD. Direktoratet er en hierarkisk underordnet, faglig institusjon som jobber spesialisert ut fra de politiske bestemmelser som blir dannet i FD. Forsvarsadministrasjonen er også vertikalt intra-organisatorisk spesialisert med sine interne administrasjonsdelinger. Hver avdeling har sin sjef, og sammen utgjør sjefene Forsvarsadministrasjonen. Avdelingene jobber med egne fagområder og oppgaver, og

man ser at det er ulike forhold fra avdelinger til overordnet myndighet (FD). Den vertikale spesialiseringen som finnes innad i Forsvarsadministrasjonen tilsier at tjenestemenn som jobber lenger “nede” i strukturen vil være mindre påvirket av politisk styring, og at det vil være større sannsynlighet for at disse kopler seg mer direkte oppover mot Kommisjonen og andre likesinnede strukturer på overnasjonalt nivå.

Forholdene som er skissert over er reelle og tilstede. I samarbeid og oppgaveløsning ser man at nettverk og kontakt vil gå mer mot Kommisjonen og andre med lik kompetanse. Prosjekter løses og utvikles av dem som blir direkte påvirket av bestemmelsene, og der hvor oppgaver ikke lenger er politiserte blir ansvaret delegert til det lavest mulige nivå. Dette bygger opp under idealmodell 3 som viser en to-hattede rollefordeling i Forsvarsadministrasjonen.

Man finner også grader av horisontal spesialisering i Forsvarsadministrasjonen. Begrunnelsen for denne spesialiseringen er at organiseringen skjer på bakgrunn av fagspesifikasjoner, og det er fire prinsipper for dette. Forsvarsadministrasjonen følger formålspresisjonen og er avdelingsorganisert ved faglighet. Formål handler om sektor, og Forsvarsadministrasjonen er absolutt en sektorspesialisert institusjon. Aktørene som er en del av en slik organisering legger mer vekt på faglighet og kompetanse, og velger derfor også ofte sine samarbeidspartnere og nettverk på bakgrunn av dette. Man deler erfaringer og velger å dra nytte av hverandres kunnskaper med sine faglige kolleger, og dette går ofte på tvers av territorielle grenser. Med begrunnelse i dette perspektivet skal tjenestemenn legge mer vekt på faglighet enn politikk. Dette betyr at tjenestemenn vil føle en større distanse til politisk ledelse, og tettere bånd med likesinnede institusjoner. Tjenestemennene vil oppleve en sterkere autonomi og fristilling i oppgaveløsninger og i interne prosesser.

Forsvarsadministrasjonen er en institusjon av hierarkisk karakter, intern organisering viser til at avdelinger er basert på faglig kompetanse og fagfelt. Man vektlegger i stor grad viktigheten av ekspertise og kompetanse innen sektoren, og man trekkes ofte mot allianser som besitter lik kompetanse og erfaring. Aktørene oppfatter at de i oppgaver og prosjekter samarbeider og forholder seg til eget nettverk. Politisk ledelse blir oppfattet som lenger unna enn de som innehar fagkunnskap. Nettverk, partnerskap og allianser er dannet mye på bakgrunn av like erfaringer, ressurser og kompetansenivå. Tjenestemennene oppfatter og bruker den autonomien og fristillingen som ligger tilrettelagt for oppgave- og prosjektløsning. Det er en distanse mellom de sterkt faglige aktørene og politisk ledelse. Dette bygger også opp under

idealmodell tre, hvor kontaktflater dannes på bakgrunn av kompetanse og derfor at kontakten vil forkomme på tvers av grenser, og kan like gjerne være Kommisjonen som FD. Man jager ekspertise og ikke politikk.

Begge disse spesialiseringene viser at stillingsnivå og oppgaveportefølje har en innvirkning på hvem man forholder seg til og når. Begge forklaringsperspektiver forteller at jo lenger “nede” i strukturen man befinner seg, og jo mer vektlegges faglighet heller enn politikk, og jo mer distanse har man fra politisk ledelse. Videre synes også at desto mer spesialiserte og tekniske oppgavene blir, minsker oppfattelsen av politisk styring. Nettverk og samarbeidspartnere, valg av gode løsninger for iverksetting og oppgaveløsning blir dannet på så lavt nivå som mulig. Det er klare rammer for forholdet til FD, og dette synes klart hierarkisk. Forsvarssjefen og sjefen for forsvarsstaben vil føle seg tett på FD, både som rådgivere, men også som kolleger på grunn av samlokaliseringen av Forsvarsadministrasjonen og FD.

### **6.3 Avsluttende bemerkninger**

Målet med denne studien har vært å beskrive Forsvarsadministrasjonens rolle i EUs flernivåadministrasjon. Hvordan Forsvarsadministrasjonens aktører forholder seg til i oppstrøms- og nedstrømsfasene, og hva som kan forklare ulike roller i ulike faser. Videre har studien ønsket å se om Forsvarsadministrasjonen er en selvstendig del av EUs flernivåadministrasjon.

Ut i fra oppgavens observasjoner og funn vises det til at Forsvarsadministrasjonen har en selvstendig rolle i EUs flernivåadministrasjon i nedstrømsfasen, og det viser en politisk-administrativ desintegrasjon mellom Forsvarsadministrasjonen og FD. I oppstrømsfasen ser man det motsatte hvor FD har den største rollen, en politisk-administrativ integrasjon. Forsvarsadministrasjonen forholder seg til ulik myndighet i forhold til fasene man er i. Iverksetting er Forsvarsadministrasjonen myndighetsområde, og politisk utvikling ligger hos FD. Kontaktmønsteret viser at Forsvarsadministrasjonens avdelinger har en faglig begrunnelse for hvilke nettverk og samarbeid man inngår i. Både oppgaveportefølje og stillingsnivå har innvirkning på graden av påvirkning fra politisk ledelse. Dette caset viser derfor at det finnes tendenser til en to-hattet rolleforståelse i Forsvarsadministrasjonen.

Det jeg tenker hadde vært spennende å se nærmere på etter at denne studien er gjennomført er om disse rollene vil endre seg etter implementeringen av kapabilitetshandel i EØS-avtalen som skjer i løpet av 2013. Vil Forsvarsadministrasjonen få en annen rolle og tilstedeværelse? Vil kanskje FD få en enda større rolle i oppstrømsfasen?

Videre hadde det vært interessant å se hvordan forholdet mellom EU og NATO utvikler seg, og hvilke effekter det kan få for Forsvarsadministrasjonen og norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

## Litteraturliste:

- Bolleyer, N. & Reh, C. (2012). "EU legitimacy revisited: the normative foundations of a multilevel polity". *Journal of European Public Policy*, 19(4), 472-490.
- Busch, T., Klaudi Klausen, K. & Vanebo, J. O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor: trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforl.
- Chowdhury, N. & Wessel, R. A. (2012). "Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: A Legal Translation of Multilevel Governance?". *European Law Journal*, 18(3), 335-357.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P. & Roness, P. G. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Commission, E. (2013). *DG FPI*. Hentet 16.04 2013 fra [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_en.htm)
- Duedahl, P. & Hviid Jacobsen, M. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse* (bind vol. 394). Odense: Heraldisk Selskab.
- EDA. (2005-2013). *About us*. Hentet 16.04 2013 fra <http://www.eda.europa.eu/Aboutus>
- Egeberg, M. (2006). *Multilevel union administration : the transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2007). *European government(s) : executive politics in transition?* (bind no. 5, 2007). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Egeberg, M., Martens, M. & Trondal, J. (2012). "Building executive power at the European level". I M. Busuioc, M. Groenleer, & J. Trondal (Red.), *The Agency phenomenon in the European Union : emergence, institutionalisation and everyday decision-making* (s. s. 19-41). Manchester ; New York: Manchester University Press.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2007). *National agencies in the European administrative space : government driven, commission driven or networked?* (bind no. 17, 2007). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). *Political leadership and bureaucratic autonomy : effects of agencification* (bind no. 9, June 2009). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). "EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?". *Journal of European Public Policy*, 18(6), 868-887.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2013). *Om Norges innveving i Den Europeiske Union*. (Det europeiserte Norge Oslo: Universitetsforlaget.
- Fonn, B. K., Neumann, I. B. & Sending, O. J. (2006). *Norsk utenrikspolitisk praksis : aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Forsvaret. (2006). *Organisasjon*. Hentet 02.04 2013 fra <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/Sider/Organisasjon.aspx>
- Forsvaret. (2011). *Det norske Forsvarets historie*. Hentet 02.04 2013 fra <http://forsvaret.no/om-forsvaret/fakta-om-forsvaret/historie/Sider/historie.aspx>
- Forsvarsdepartementet. (02.03.2009). *European Defence Agency (EDA)*. Hentet 16.04.13 2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/forsvaret-og-industrien/european-defence-agency-eda.html?id=547561>
- Forsvarsdepartementet. (22.11.2005). - *Regjeringen vil føre en aktiv Europa-politikk*. Hentet 16.04. 2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2005/--regjeringen-vil-fore-en-aktiv-europa-p.html?id=99653>
- Forsvarsdepartementet. (2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 Meld. St. nr 45 (2000-2001)*. Oslo: Regjeringen.



- Forsvarsdepartementet. (2002). *Gjennomføringsproposisjonen: utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 nr 55 (2001-2002)*. Oslo: Regjeringen.
- Forsvarsdepartementet. (2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret 2005-2008: en kortversjon av Stortingsproposisjon nr 42 (2003-2004)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2007). *Forsvaret og industrien - strategiske partnere: strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser Meld. St. nr. 38 (2006-2007)*. Oslo: Regjeringen.
- Forsvarsdepartementet. (2009). *Evne til innsats: strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2012a). *Et forsvar for vår tid nr 73 (2011-2012)*. Oslo: Regjeringen.
- Forsvarsdepartementet. (2012b). *Evne til innsats*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2012c). *Fakta om Forsvaret 2012*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study research : principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grindheim, J. E. (2006). "EUs sikkerhetspolitiske rolle i internasjonal politikk". *Det Sikkerhetspolitiske Bibliotek*(2:2006), 48.
- Gulick, L. (1937). "Notes on the Theory of Organization ". I L. Gulick, & L. Urwick (Red.), *Papers on the science of administration* (s. 195 s. : ill.). New York: Augustus M. Kelley.
- Holden, R. M. & Toje, A. (2007). "EU-stater varierende bidragsvilje til militære intervensjon. Norge i et Sikkerhetspolitisk dilemma". *Den norske Atlanterhavs komite*, 5:2007, 20.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance". *American Political Science Review*, 97(2), 233.
- Jacobsson, B., Læg Reid, P. & Pedersen, O. K. (2001). *Europaveje : EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets forl.
- Jochen Rehr, H.-B. W. (2010). *Handbook CSDP- THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION*. Vienna/Austria: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Kristoffersen, L. (2006). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Jørgensen, K. E., Pollack, M. A. & Rosamond, B. (2006). *Handbook of European Union politics*. London: Sage.
- Knutsen, B. O. (2001). "EU- En militær stormakt?". *Det Sikkerhetspolitiske Bibliotek* (10:2001), 39.
- Knutsen, B. O. (2002). "ESDP and the non-EU NATO members". *Det Sikkerhetspolitiske Bibliotek* (10:2002), 19.
- Læg Reid, P. & Verhoest, K. (2010). *Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy and performance*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Martens, M. (2005). *Run-away bureaucracy?: exploring the role of national regulatory agencies in the EU* (bind no. 30, Nov. 2005). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.

- Martens, M. (2006). *National regulators between union and governments: a study of EU's Environmental policy network IMPEL* (bind no. 21, 2006). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Martens, M. (2009). *Executive power in the making: the establishment of the European Chemical Agency (ECHA)* (bind no. 8, March 2009). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Myhre, C. (2005). *Nettverksadministrative systemer i EU?: en studie av det norske Post og teletilsynet* (bind no. 9/2005). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Neumann, I. B. (2002). "Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi". *Det Sikkerhetspolitiske Bibliotek* (3:2002), 20.
- NOU 2012:2. (Utenfor og innenfor : Norges avtaler med EU). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Olsen, J. P. (2007a). *Organization theory, public administration, democratic governance* (bind no. 04, June 2007). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Olsen, J. P. (2007b). *The ups and downs of bureaucratic organization* (bind no. 14, 2007). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Pan, J. (2012). "The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges" - By Simona Piattoni. *Political Studies Review*, 10(2), 296-297.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance : conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2011). "The Problematic Coexistence of Functional and Territorial Representation in the EU". *Journal of European Integration*, 33(4), 369-384. doi: 10.1080/07036337.2011.579747
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2003). *Handbook of public administration*. London: Sage.
- Princen, S. & Kerremans, B. (2008). "Opportunity Structures in the EU Multi-Level System". *West European Politics*, 31(6), 1129-1146. doi: 10.1080/01402380802370484
- Rumford, C. (2009). *The SAGE handbook of European studies*. London: SAGE.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogan, J. K. (2009). "Norge og europeiske sikkerhetspolitiske aktører". I P. Rieker, & W. E. Carlsnæs (Red.), *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk. Aktører, instrumenter og operasjoner* (s. 63-77). Oslo: Universitetsforlaget.
- Solstad, S. G. (2009). *Konkurransetilsynet: et sted mellom Norge og EU?* (bind no. 5/09). Oslo: ARENA, Centre for European Studies.
- St.meld. nr. 38 Forsvaret og industrien- strategiske partnere*. (bind 2007:38). (2006-2007). (Melding til Stortinget Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Stene, J. (2010). *Mot en europeisk fellesadministrasjon?: en studie av Statens jernbanetilsyns arbeid med EUs politikk*. Oslo: J. Stene.
- Søetorp, Ø. (2012). *Påvirkning gjennom medvirkning? En studie av Helsedirektorates arbeid med EUs politikk*. UiO, Oslo.
- Treaty on European Union*. (1992). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Trondal, J. (2010). *An emergent European executive order*. Oxford: Oxford University Press.
- Tvetbråten, K. (2006). *Forsvarets øverste ledelse: reorganisering av ledelsesstrukturen over tid*. UiO, Oslo.

- Utenriksdepartementet. (2009a). *Interesser, ansvar og muligheter: hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk nr. 15 (2008-2009)*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Utenriksdepartementet. (2009b). *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Hentet 02.04. 2013 fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2009/rapport\\_ths.html?id=545170#](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/rapport_ths.html?id=545170#)
- Utenriksdepartementet. (2012). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU : sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk nr. 5 (2012-2013)*. Oslo: Regjeringen.
- Uteriksdepartementet. (2010). *EUs Lisboa traktat. Oversatt utgave*. Oslo: Uteriksdepartementet.
- Vestlund, N. M. (2009). *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. UiO, Oslo.
- Yin, R. K. (1989). *Case study research : design and methods*. Newbury Park: Sage.

## Vedlegg 1: EDAs beslutningsnivå og Norges avtaler med EU

Figur 4. EDAs beslutningsnivå

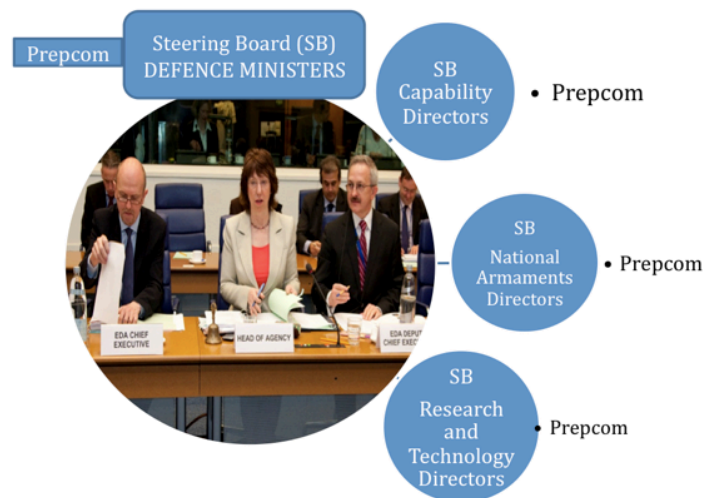


Fig.4 EDAs beslutningsnivå (Presentasjon, EU-delegasjonen, desember 2012)

## Boks 2. Norges avtaler med EU

### Boks 23.1 Norges avtaler med EU i utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken

1988: Avtale om bilaterale konsultasjoner om utenrikspolitiske spørsmål mellom Norge og EF-formannskapet etter brevveksling mellom utenriksminister Thorvald Stoltenberg og EF-formannskapet ved Tysklands utenriksminister, Hans Dietrich Genscher.

1992: Avtale mellom utenriksministrene til Vestunionens medlemmer og Norge, Island og Tyrkia om assosiert medlemskap i VEU.<sup>1</sup>

1994: Erklæring om politisk dialog vedlagt EØS-avtalen. Konkretisert i 1995 i en felleserklæring i EØS-rådet, etter brevveksling mellom handelsminister Grete Knutsen og EUs formannskap ved Frankrikes utenriksminister, Alain Juppé.

1996: Sikkerhetsavtale mellom Norge og Vestunionen.

2001: Avtale mellom Norge og Den europeiske Union om Norges tilslutning til Rådets felles handling av 20. Juli 2001 om opprettelse av et EUs satelittsenter.

2002: Avtale mellom Den europeiske Union og Kongeriket Norge om Kongeriket Norges deltakelse i Den europeiske unions politioperasjon i Bosnia-Hercegovina.

2003: Avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske Union om Kongeriket Norges deltakelse i Den europeiske unions styrke i den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia.

2004: Avtale mellom Norge og Den europeiske Union om sikkerhetsprosedyrene ved utveksling av gradert informasjon.

2004: Avtale mellom Norge og Den europeiske Union om Norges deltakelse i Den europeiske unions politioperasjon i Makedonia.

2004: Rammeavtale mellom Norge og Den europeiske Union om Norges deltakelse i Den europeiske unions krisehåndteringsoperasjoner.

2005: Memorandum of understanding between the Ministry of defence of the Republic of Estonia and the Ministry of defence of the Republic of Finland and the Ministry of defence of Norway and the Government of Sweden concerning principles for the establishment and operation of a multinational battle group to be made available to the European Union.

2006: Samarbeidsavtale (Administrative arrangement) mellom Forsvarsdepartementet og European Defence Agency (EDA).

Boks 2, Norske avtaler med EU i utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitikken (NOU 2012:2, s. 730).

## **Vedlegg 2: Utdrag fra intervjuguidene**

### **Oppstrøms:**

Finnes det en endring i maktbalansen mellom FD og Forsvaret?

Hvordan vil du definere vilkårene for kontroll og styring mellom FD og Forsvaret med tanke på oppbygning av byråer både i EU og Norge, integrasjon, europeisering og internasjonalisering?

Har dette ført til et funksjonstap for FD?

Er kontaktformene mellom FD/ Forsvaret og EU/ EDA mest formelle eller uformelle?

Komplementaritet mellom disse formene?

Er møtene forbedrende eller implementerende?

Mer fokus på fagspesifikke/ saksspesifikke kanaler for påvirkning?

Er det viktig eller ikke viktig med sterke fagspesifikke allianser på tvers av landegrenser når det kommer til forsvars- og sikkerhetspolitikk? Faglig eller politisk lojalitet i fokus?

Hvordan vil du definere den internasjonale forsvarspolitiske rollen til FD og Forsvarsadministrasjonen?

Hvorfor er denne internasjonaliseringen viktig?

Hvordan vil du beskrive kontakten og samarbeidet mellom FD og Forsvarsadministrasjonen i forhold til deltakelse, utvikling og implementering av EUs forsvarspolitikk?

Kan du forklare viktigheten av dette samarbeidet?

Vil du si at Forsvaret er med på å påvirke EU i utviklingen av Forsvarspolitikken? Ved deltakelse i komitéarbeid, ekspertgrupper, samarbeid, deltakelse i operasjoner etc.

Hvordan og hvorfor?

Vil du si at FD er med på å påvirke EU i utviklingen av forsvarspolitikken? Ved deltakelse i komitéarbeid, ekspertgrupper, samarbeid, deltakelse i operasjoner etc.

I hvilken grad vil du si at det finnes gjennomslagskraft her?

### **Nedstrøms:**

Er det noen her hjemme som jobber med disse saken på daglig basis?

Hvem (stilling og plassering) og hvorfor er det plassert slik?

Hvordan er prosessen rundt implementering og iverksetting utformet?

I hvilken grad jobber man med utvikling, implementering og iverksetting til daglig? Hvem?

Hvem er det som kontaktes i utviklings- og overføringsfasen av politikken?

Hvorfor er det akkurat disse som blir kontaktet og hvordan er dialogen og samarbeidet?

Hvor viktig vil du si at EUs forsvarspolitiske utforming og utvikling er for norsk forsvarspolitikk?

Motsatt?

Har det vært en endring i dette arbeidet før og etter samlokaliseringen og organiseringen mellom FD og Forsvaret?