

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Martin Monsen Fosse

Masteroppgave

Covid-19 er en sivil helsekrise. Hvorfor er
NATO relevant?

Covid-19 is a civil health crisis. Why is NATO relevant?

Master i offentlig styring og ledelse, 90 stp.

2021

Forord

Denne oppgaven er et bidrag til forskningsprosjektet Transatlantic Relations in times of Uncertainty. Drivers and Mechanisms of EU-US relations (TransAt), (2019-2021), finansiert av Norges forskningsråd, forskningsprogram Utenriks’.

Når jeg helt på tampen av en treårig masterutdanning sitter og skriver forordet til denne oppgaven føler jeg en stor lettelse over å ha kommet i mål. Selv om dette er prologen, opplever jeg at jeg skriver på epilogen. I snart tre år har jeg tygget på problemstillingen som skulle spisse dette prosjektet og jeg håper at resultatet gir deg som leser en interessant opplevelse.

Jeg kan herved bekrefte at det er tidkrevende å skrive en masteroppgave. Balansen mellom jobb, familie og studiene har tidvis vært vanskelig å finne, men endelig er det vår og endelig er jeg i mål. Jeg er stolt av å fullføre dette prosjektet på egenhånd, men likevel har jeg fått mye hjelp på veien.

Først og fremst vil jeg takke veilederen min, professor Marianne Riddervold, for uvurderlig hjelp underveis. Jeg har lært utrolig mye av de faglige diskusjonene med henne i de ulike fasene av prosessen. Marianne har en unik evne til å se muligheter der studenten gjerne ser begrensinger. Flere ganger har hun hjulpet meg opp fra kjelleren og gitt meg fornyet tro på oppgave.

Uten de kunnskapsrike og inspirerende informantene som takket ja til å delta, kunne jeg ikke fullført denne oppgaven. Tusen takk til dere. Jeg vil takke Vest politidistrikt for god tilrettelegging og fleksibilitet. Uten denne støtten ville pendlingen fra Bergen til Rena ikke vært mulig. Takk til venner og familie som velvillig stilte opp og leste korrektur og ga meg konstruktive tilbakemeldinger.

Til Håkon og Emilie, jeg gjorde dette for dere. Til slutt vil jeg takke Silje, min fantastiske kone, som har støttet meg gjennom oppturer og nedturer. Takk for faglige diskusjoner og innspill. Jeg hadde ikke klart dette uten deg.

God fornøyelse.

Sammendrag

Til tross for at pandemien var en varslet krise, traff covid-19-pandemien verden med en kraft få hadde sett for seg. 11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon (WHO) covid-19 som en global pandemi. North Atlantic Treaty Organization (NATO) var tidlig på banen og markerte seg som en aktør i krisehåndteringen og bidro blant annet med logistisk støtte til medlemslandene og samarbeidspartnere.

I denne oppgaven vil jeg undersøke to ting. For det første vil jeg studere hvorfor NATO er relevant under covid-19 og hva som ledet til at forsvarsalliansen engasjerte seg i en sivil helsekrise. På bakgrunn av teori om internasjonal politikk, har jeg utledet to hypoteser for å belyse temaet. For det andre vil jeg undersøke hvilke eventuelle implikasjoner NATOs engasjement kan ha fått for medlemslandene. Dette vil jeg studere ved å bruke Norge som et eksempel og undersøke om NATOs artikkel 3 er implementert i den norske håndteringen av pandemien.

Gjennom en kvalitativ casestudie vil jeg undersøke NATOs engasjement og relevans under covid-19. I tillegg studerer jeg hvilke implikasjoner NATOs engasjement eventuelt har fått for den norske krisehåndteringen. Datamaterialet er samlet inn gjennom en dokumentanalyse og fem kvalitative forskningsintervjuer.

I første analysedel undersøker jeg relevansen av «sikkerhetiseringshypotesen» som er utledet fra et sosialkonstruksjonistisk perspektiv. Deretter tar jeg utgangspunkt i liberal institusjonalistisk teori og undersøker om NATOs engasjement i covid-19 kan forklares gjennom en «relevans-hypotese». Mine funn indikerer at NATO ikke har definert covid-19 som en sikkerhetstrussel og at engasjementet i pandemien ga NATO en politisk mulighet til å fremstå som relevante.

I den andre analysedelen bruker jeg Norge som eksempel på hvordan NATOs engasjement kan ha påvirket medlemslandene og hvilke implikasjoner det kan ha fått for de alliertes håndtering av krisen. Mine funn indikerer at NATOs engasjement i liten grad har påvirket norsk pandemihåndtering og at NATOs artikkel 3 ikke er implementert som en del av covid-19-strategien til Norge.

Abstract

Despite the pandemic being a notified crisis, the covid-19 pandemic hit the world with a force few had foreseen. On March 11, 2020, the World Health Organization (WHO) declared covid-19 a global pandemic. North Atlantic Treaty Organization (NATO) was at the forefront early on and made its mark as a player in crisis management, contributing logistical support to member states and partners.

In this paper I will examine two things. First, I want to study why NATO is relevant during covid-19 and what led to the defense alliances engaged in a pandemic. I will help to explain this based on two hypotheses based on theory of international politics. Second, I will investigate the possible implications NATO's involvement may have had for member states. I will study this by using Norway as an example. I will investigate whether NATO's Article 3 is implemented in the Norwegian handling of the pandemic.

I want to help understand more about NATO's involvement during covid-19 through a qualitative case study in which I investigate NATO's relevance in a civilian health crisis such as the covid-19 pandemic. In addition, I study the implications of NATO's involvement in Norwegian crisis management. The data has been collected through a document analysis and five qualitative research interviews.

In the first part of the analysis, I investigate the relevance of the "securitization hypothesis" derived from a social-constructionist perspective. Based on liberal institutionalist theory I investigate if NATO's involvement in covid-19 can be explained through a "relevance hypothesis". My findings indicate that NATO has not defined covid-19 as a security threat and that its involvement in the pandemic was due to the pandemic becoming a political opportunity for NATO to show its relevance.

In the second analysis section, I use the case Norway as an example of how NATO's involvement may have affected member states and what implications it may have had for the Allies' handling of the crisis. My findings indicate that NATO's involvement has had little impact on Norwegian pandemic management and the data indicate that NATO's Article 3 has not been implemented as part of Norway's covid-19 strategy.

Innhold

Forord.....	i
Sammendrag	ii
Abstract.....	iii
1. Introduksjon	1
1.1 Introduksjon av tema.....	1
1.2 Disposisjon	3
1.3 Problemstilling	4
1.4 Avgrensning og definisjoner	4
2. Empirisk bakgrunn.....	5
2.1 Et utvidet sikkerhetsbegrep	5
2.2 NATOs respons på covid-19-pandemien i 2020	9
3. Teori.....	10
3.1 Hvorfor og hvordan teoretisere NATO?	10
3.2 Sikkerhetiseringsteori.....	13
3.2.1 Talehandlingen	15
3.2.2 Referanseobjektet	16
3.2.3 Sikkerhetiseringsaktører:	16
3.2.4 Kritikk av sikkerhetiseringsteorien.....	16
3.3 Sikkerhetiseringshypotesen.....	17
3.4 Det liberal institusjonalistiske perspektivet.....	18
3.5 Vanskelige tilfeller	19
3.6 Hvordan måle institusjoners relevans	20
3.6.1 Transparens.....	20
3.6.2 Robusthet	20
3.6.3 Grunnleggende regler	21
3.6.4 Myndighetenes kapasitet	21
3.6.5 Maktfordeling	21
3.6.6 Gjensidig avhengighet	21
3.6.7 Intellektuelle grunnlag.....	22
3.7 Relevanshypotesen	22
3.8 Operasjonalisering.....	23
4. Metode	24

4.1	Forskningsdesign.....	25
4.1.1	Casestudie.....	25
4.2	Datainnsamling.....	26
4.2.1	Dokumentanalyse	27
4.2.2	Det kvalitative forskningsintervjuet	27
4.2.3	Strategisk utvalg og gjennomføring av intervju	28
4.3	Kongruensanalyse og prosess-sporing	31
4.4	Validitet og reliabilitet	31
4.4.1	Oppgavens gyldighet og relevans (validitet).....	32
4.4.2	Oppgavens pålitelighet og troverdighet (reliabilitet).....	34
4.5	Min rolle som forsker.....	35
4.6	Etiske vurderinger	36
5.	Analyse	38
5.1	Sikkerhetiseringshypotesen.....	38
5.1.1	Har NATO gjort en talehandling under covid-19?.....	38
5.1.2	Resiliens som referanseobjekt	39
5.1.3	Sikkerhetiseringsaktører i NATO	40
5.1.4	En usikker tid.....	42
5.1.5	Covid-19 som forsterker for eksisterende sikkerhetstrusler	47
5.1.6	Fake news og destabilisering.....	50
5.1.7	Resiliens som det nye mantraet	52
5.2	Relevanshypotesen	55
5.2.1	NATOs Transparens	56
5.2.2	NATOs Robusthet	57
5.2.3	NATOs Grunnleggende regler.....	57
5.2.4	NATO-landenes kapasitet.....	58
5.2.5	Maktfordeling i alliansen.....	58
5.2.6	Gjensidig avhengighet i NATO	59
5.2.7	NATOs Intellektuelle grunnlag	60
5.3	Den norske casen.....	63
6.	Konklusjon.....	71
	Litteraturliste.....	74
	Appendiks 1	79

1. Introduksjon

1.1 Introduksjon av tema

Hvorfor har NATO engasjert seg i en internasjonal helsekrise som covid-19? Og på hvilken måte, hvis noen, har NATOs engasjement påvirket den norske håndteringen av pandemien? Gjennom den første smittebølgen under covid-19-krisen ble aldri NATOs operative evne og beredskap svekket, heter det i rapporten NATO 2030 «United for a New Era» (NATO, 2020c). I løpet av våren 2020, proklamerte NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg en rekke ganger at NATOs hovedanliggende var å hindre at covid-19 gikk fra å være en sivil helsekrise til en sikkerhetskrise (NATO, 2020d). Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), har i flere år trukket fram «pandemi» som ett av de mest sannsynlige krisescenarioene som kan finne sted i Norge (DSB, 2019, s. 65; DSB, 2014, s. 70). Imidlertid tok nok ikke nasjonale eller regionale risiko- og sårbarhetsanalyser høyde for omfanget og alle konsekvenser av covid-19-pandemien (Kvinneland et al., 2021). På NATOs statsledermøte i London desember 2019, fremmet alliansens ledere et ønske om at NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg startet en refleksjonsprosess for å styrke NATOs politiske dimensjon i fremtiden. I april 2020 fulgte Stoltenberg opp ved å nedsette et uavhengig refleksjonsutvalg som fikk i oppdrag å komme med anbefalinger for NATOs rolle og profil frem mot 2030. Målet var blant annet å forsterke alliansens solidaritet og samhold, samt en sementering av de transatlantiske båndene. Refleksjonsutvalget ble også bedt om å gi anbefalinger for hvordan NATOs politiske rolle og relevante instrumenter kunne styrkes for å adressere nåværende og fremtidige trusler, og utfordringer for alliansens sikkerhet (NATO, 2020c).

Bakgrunnen for denne oppgaven er en antakelse om at et utvidet sikkerhetsbegrep har plassert covid-19 på den sikkerhetspolitiske agendaen og at det forklarer hvorfor NATO har engasjert seg i covid-19, og dermed er relevant under en sivil helsekrise. Målet er at denne studien kan lære oss mer om NATOs tilnærming til sivile kriser og hvilke implikasjoner det kan medføre for de allierte. Oppgaven har også til hensikt å belyse om andre internasjonale institusjoner plasserer covid-19 innenfor sikkerhetsaspektet eller ikke.

Det teoretiske rammeverket jeg har valgt er forankret i sosialkonstruksjonisme med hovedvekt på «securitizationtheory» (Buzan, 1998) og liberal institusjonalisme materialisert

gjennom artikkelen «The effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables» (Young, 1992). Fra det teoretiske grunnlaget vil jeg utlede to hypoteser som mulige forklaringer til hvorfor NATO engasjerer seg i en sivil helsekrise. For å forklare NATOs engasjement i covid-19 krisen og eventuelle implikasjoner for Norges håndtering av krisen, vil denne oppgaven undersøke tre forhold ved NATOs rolle under pandemien. Dette er forhold som eksisterende forskning diskuterer i liten grad og denne undersøkelsen er dermed et bidrag til en bredere forståelse av NATOs funksjon under en sivil krise. Det første forholdet er spørsmålet om hvorvidt covid-19 utgjør en sikkerhetstrussel for NATO eller ikke. Mer konkret vil jeg undersøke om pandemien er gjenstand for en «securitization process» (Buzan, 1998) og at det kan forklare NATOs tilnærming til pandemien. Da jeg startet arbeidet fremstod denne forklaringen som den mest intuitive og det er årsaken til at oppgaven bygger på en antakelse om at covid-19 er inkludert i et utvidet sikkerhetsbegrep. Derfor vil jeg i den teoretiske gjennomgangen først redegjøre for «securitizationtheory» og i analysen vil jeg starte med en analytisk gjennomgang av en hypotese knyttet til sikkerhetsaspektet ved NATOs engasjement. Det andre forholdet er et spørsmål om covid-19 fremstod som en mulighet for NATO å vise seg som en effektiv og relevant institusjon. Dette perspektivet på NATOs engasjement under covid-19 vil bli behandlet som en alternativ forklaring fra et liberal institusjonalistisk perspektiv. Det tredje forholdet er om NATOs tilstedeværelse under pandemien har fått implikasjoner for medlemslandenes håndtering av pandemien. Denne dimensjonen vil jeg belyse ved å bruke Norge som eksempel. Dersom dataene i denne undersøkelsen peker i retning av at Norge har implementert og internalisert NATOs policyer under pandemien, kan man forvente å finne belegg for at NATO har identifisert covid-19 som en sikkerhetstrussel. På den andre siden vil data som tyder på at NATOs engasjement ikke har fått implikasjoner for den norske krisehåndteringen, indikere at NATOs motivasjon har vært å vise seg som en relevant aktør.

For å besvare problemstillingen har jeg valgt å gjøre en kvalitativ casestudie. Jeg skal benytte metodene dokumentanalyse og kvalitative forskningsintervju som primærkilder, men jeg vil også benytte sekundære kilder i form av blant annet tidligere forskning, rapporter, stortingsmeldinger og resolusjoner. Samlet kan metodene gi studien et bredt datagrunnlag som er egnet til å besvare begge spørsmålene i problemstillingen. I det følgende vil jeg presentere noen av mine funn.

I min analyse finner jeg at NATO ikke har definert covid-19 som en sikkerhetstrussel til tross for et utvidet sikkerhetsbegrep. Det ville vært interessant å studere årsakene til hvorfor covid-

19 ikke sikkerhetiseres av NATO, selv om mange fenomener blir definert som sikkerhetsutfordringer i dag. Mine funn impliserer at det også kan ha med kapasitet å gjøre. Noe av bakgrunnen for det er at dersom NATO sikkerhetiserte covid-19, er det sannsynlig at det ville utløst forventninger om at NATO måtte handle. Dette forsterker mine funn som antyder at NATO fremdeles jobber med å bevise sin relevans. Undersøkelsen antyder også at til tross for Norges allianseavhengighet til NATO, har ikke Norge implementert NATOs artikkel 3 i krisehåndteringen av covid-19. Dette er interessant siden dataene i denne undersøkelsen viser at NATO tydelig har kommunisert artikkel 3 og viktigheten av medlemmenes motstandsdyktighet. For å substansiere argumentasjonen for mine funn tar oppgaven først for seg et overordnet spørsmål om hvorfor NATO engasjerer seg i en sivil helsekrise. I tillegg skal jeg undersøke eventuelle implikasjoner for medlemslandene som følge av NATOs tilstedeværelse under pandemien. For å legge sammen dette puslespillet vil jeg i første del av analysen diskutere to spørsmål. For det første spør jeg om NATO har identifisert covid-19 som en sikkerhetstrussel. For det andre spør jeg om engasjementet skyldes at NATO ønsker å fremstå som relevante og effektive. Jeg vil behandle spørsmålene hver for seg, men de vil ha en del overlappende elementer. I andre del av analysen vil jeg bruke det norske eksempelet til å belyse eventuelle implikasjoner for medlemslandene. Analysen av det norske eksempelet vil også bidra til å belyse hvorvidt NATOs engasjement skyldes et sikkerhets- eller et relevansspørsmål. Med andre ord vil studien av det norske eksempelet være relevant i forhold til testingen av hypotesene. I det følgende presenteres oppgavens oppbygning og struktur.

1.2 Disposisjon

Oppgaven er organisert i seks kapitler. I første kapittel presenteres introduksjonen, problemstillingen samt avgrensinger og definisjoner. I kapittel 2 presenteres et utvidet sikkerhetsbegrep som bakgrunn for oppgaven. I kapittel 3 presenteres det teoretiske rammeverket og et sett analytisk distinkte men empirisk overlappende hypoteser om hvorfor NATO har engasjert seg i covid-19 håndteringen. I kapittel 4 presenteres de metodiske valgene jeg har tatt for å belyse forskningsspørsmålet, og i slutten av kapittelet redegjør jeg for hvordan problemstillingen skal operasjonaliseres. I kapittel 5 presenteres en todelt analyse. I første analysedel testes hypotesene som mulige forklaringer på det overordnede spørsmålet i problemstillingen: *Covid-19, en sivil krise: Hvorfor involverer NATO seg i krisehåndteringen?* I analysens andre del presenteres Norge som et eksempel på om NATOs

engasjement har fått implikasjoner for medlemslandene under pandemien. Hensikten er å bidra til bedre forståelse for problemstillingens andre del: *Har NATOs engasjement under pandemien fått implikasjoner for den norske håndteringen?* Deretter vil jeg bruke det norske eksempelet til å drøfte hypotesene og for å besvare problemstillingen i sin helhet. I kapittel 6 presenteres konklusjonen.

1.3 Problemstilling

Dette prosjektet startet med en interesse for hvorfor NATO, som en militær forsvarsallianse, har engasjert seg i covid-19. Dette kan virke rart siden covid-19 er en helsekrise. Derfor er søkelyset i denne oppgaven primært rettet mot de prosesser og eventuell motiver som ledet til at NATO engasjerte seg i pandemien. Jeg vil bidra til å belyse NATOs rolle under pandemien ved å undersøke hva alliansens sentrale aktører har sagt og gjort siden virusutbruddet ved årsskiftet 2019/2020 og frem til våren 2021. Videre vil jeg undersøke om NATO har stilt forventninger til de allierte ved å «aktivere» artikkel 3, som blant annet stiller krav til medlemmenes motstandsdyktighet og selvforsvar. Dataene i denne undersøkelsen viser at NATO hyppig refererer til medlemslandenes motstandsdyktighet og derfor er det interessant å finne ut om NATOs policy har fått implikasjoner for de alliertes pandemihåndtering. For å bidra til å belyse dette vil jeg bruke Norge som et eksempel på hvordan NATOs artikkel 3 eventuelt er implementert i nasjonal krisehåndtering. I denne undersøkelsen vil spørsmålet om hvorvidt artikkel 3 er implementert av medlemslandene eller ikke være en nøkkelfaktor for å kunne bidra til å besvare hvorfor NATO engasjerer seg i en sivil helsekrise. Dette har utledet en todelt problemstilling:

Covid-19, en sivil krise: Hvorfor involverer NATO seg i krisehåndteringen?

Og: Har NATOs engasjement under pandemien fått implikasjoner for den norske håndteringen?

1.4 Avgrensning og definisjoner

Hovedmålet med denne undersøkelsen er å få en bredere forståelse for hvorfor NATO er relevant under en sivil helsekrise. I tillegg ønsker jeg å studere hvordan NATOs engasjement eventuelt har påvirket medlemslandenes håndtering av covid-19-pandemien. Selv om covid-19 er en pågående krise (08.05.21) har jeg valgt å avgrense undersøkelsen i tid.

Datamaterialet til dokumentanalysen er hentet fra perioden januar 2020 til februar 2021.

Forskningsintervjuene er gjennomført i perioden januar 2021 til april 2021.

En viktig faktor i denne undersøkelsen er hvorvidt covid-19 er innenfor NATOs domene eller ikke og om NATOs engasjement kan forankres i NATO-traktatens artikkel 3. Artikkel 3 i traktaten lyder som følger: «For mer effektivt å nå formålene for denne traktat vil partene enkeltvis og i fellesskap ved stadig og virksom selvhjelp og gjensidig støtte opprettholde og utvikle sin individuelle og felles evne til å motstå vepnet angrep» (Traktat for det nordatlantiske området, 1949, Artikkel 3). I artikkel 3 stiller NATO forventninger om medlemslandenes motstandsdyktighet og robusthet.

I denne oppgaven vil jeg bruke begrepet «resiliens» som er direkte oversatt fra det engelske ordet «resilience». NATO beskriver resilience slik: «Each NATO member country needs to be resilient to resist and recover from a major shock such as a natural disaster, failure of critical infrastructure, or a hybrid or armed attack Resilience is a society's ability to resist and recover easily and quickly from such shocks and combines both civil preparedness and military capacity» (NATO, 2020h, avsnitt 1). Resiliens vil altså i denne sammenheng forstås som samfunnets evne til å stå imot og gjenopprette en normaltilstand etter naturkatastrofer, svikt i kritisk infrastruktur, eller hybride eller væpnede angrep ved å kombinere militære og sivile ressurser. I det følgende presenteres bakgrunnen for denne oppgaven.

2. Empirisk bakgrunn

Denne oppgaven har blant annet som mål å belyse hvorvidt covid-19, som er en sivil helsekrise, utgjør en sikkerhetstrussel i en internasjonal sikkerhetspolitisk kontekst. Derfor vil det være formålstjenlig å plassere denne undersøkelsen i nettopp den konteksten ved å se nærmere på utviklingen og utvidelsen av sikkerhetsbegrepet fra den kalde krigen og frem til i dag. Deretter vil jeg gjøre rede for NATOs innsats under pandemien kronologisk og stikkordsmessig. Målet er at oppgaven plasseres i tid og rom og at problemstillingen forankres i den empiriske bakgrunnen. Først og fremst er det et utvidet sikkerhetsbegrep som utgjør det empiriske grunnlaget, derfor blir dette begrepet gjenstand for en grundigere redegjørelse enn de andre ovenfornevnte temaene.

2.1 Et utvidet sikkerhetsbegrep

For å forstå hvordan NATOs sikkerhetspolitiske prioriteringer har endret seg over tid og hvordan sikkerhetsbegrepet har utvidet seg til å innebefatte segmenter som klima, terror og digitale trusler, kan det være formålstjenlig å undersøke utviklingen i NATOs strategiske dokumenter i nyere tid. Nedenfor presenteres NATOs ulike «strategiske konsepter» fra den

kalde krigens slutt og frem til i dag. I tillegg belyses en utvidet forståelse for sikkerhetsbegrepet og hvordan implikasjoner ved sivile helsekriser påvirker vår sikkerhet. Tardy (2020) peker på at pandemier vil få en større plass på den sikkerhetspolitiske agendaen, post covid-19. En utvidet forståelse av sikkerhetsbegrepet som inkluderer sivile helsekriser gir kanskje grunnlag for å si at NATO ser på covid-19 som en sikkerhetsutfordring og at det dermed er innenfor alliansens domene å engasjere seg. Likevel, som vi skal se senere, indikerer datagrunnlaget i denne undersøkelsen at NATO ikke har identifisert covid-19 som en sikkerhetstrussel. Målsettingen med denne oppgaven er å belyse og bedre forstå dette spørsmålet, men først vil jeg som nevnt redegjøre for bakgrunnen for forskningsspørsmålet.

Tardy (2020) skriver i artikkelen «COVID-19: Shaping future threats and security policies» at pandemier ikke representerer en ny trussel overfor vår sikkerhet. De siste 40 årene har HIV/AIDS og Ebola-viruset eksemplifisert epidemiers påvirkning på vår persepsjon av trussel-begrepet. De fleste nasjoner og internasjonale organisasjoner har lenge faktorisert pandemier i sine trusselvurderinger (Tardy, 2020, s. 14). Likevel hevder han at det er flere aspekter ved covid-19 som må utheves. For det første har covid-19, ved utgangen av april 2020, tatt livet av omtrent 70 ganger flere mennesker i Europa og Nord-Amerika enn terror gjorde i tidsrommet 2002 – 2018. Begrepet «krigen mot viruset» er hyppig brukt i en rekke land, noe som har medført og vil medføre en endring av prioriteringer knyttet til sikkerhetsutfordringer og kanskje til og med en endring i politiske beslutninger for krigføring på ulike måter. For det første vil pandemier få større spalteplass i trusselvurderinger og bli belyst i krise- og krigsscenarioer (Tardy, 2020). Og for noen nasjoner vil pandemien gjøre andre risikoområder mindre fremtredende og akutte. For det andre er covid-19 en trussel uten en fiende (Tardy, 2020, s. 14). Det er ikke noe «oss mot dem», «god versus ond» i denne krigen. Om fraværet av en fysisk fiende fungerer som kitt eller dynamitt mellom nasjoner er uklart, men Tardy (2020) konkluderer med at det uansett påvirker allianse-konseptet. Til tross for at krigen mot covid-19 mangler en felles fysisk fiende har nasjoner som USA, Kina og spesielt Russland søkt å fremstille pandemien som en statlig trussel gjennom å koble virusets opprinnelse til et bestemt land (Tardy, 2020, s. 15).

I NATOs strategiske konsept fra 1991 ble det signalisert at alliansen i fremtiden måtte ha en helhetlig og «bred» tilnærming til sikkerhetsutfordringer (NATO, 1991). Ifølge Knutsen (2015) innebar dette at «europaisk sikkerhet måtte skapes gjennom aktiv dialog, samarbeid og selvforsvar» (Knutsen, 2015, s. 350). Samtidig krevde den nye NATO-strategien også en

ny tilnærming til håndteringen av kriser og at forsvarsalliansen i større grad måtte fokusere på forebygging av konflikter også utenfor de NATO-alliertes kjerneområder (Knutsen, 2015).

Kjølberg (2001) peker på at sikkerhetsbegrepet er et sentralt «problem» innenfor studieretningen internasjonal politikk. Ifølge Kjølberg er sikkerhetsbegrepet vanskelig å definere og kanskje enda vanskeligere å måle. Imidlertid legger jeg følgende forklaring av sikkerhetsbegrepet til grunn: «Generelt kan vi se at graden av sikkerhet i internasjonal politikk ofte har vært knyttet til fravær av den usikkerhet som er en konsekvens av det internasjonale systemets «anarkiske» karakter. «Sikkerhet» er imidlertid i sin natur et begrep som vil endre innhold, og forskning må ta hensyn til dette.» (Kjølberg, 2001, s. 18) Siden 1990-tallet har NATO måttet håndtere interne debatter om balansegangen mellom et kollektivt forsvar på den ene siden, og bidrag i internasjonale operasjoner på den andre siden. I tillegg har NATO arbeidet for å utvide antall medlemsland og samtidig unngå provokasjon overfor Russland. I tillegg har alliansen måttet håndtere interne debatter om et kjernefysisk forsvar på den ene siden, og rustningskontroll på den andre. Følgelig har NATO-landene debattert hva alliansen kan gjøre på egen hånd og hva den må gjøre med støtte fra samarbeidspartnere (Shea, 2011, s. 29). Debattklimaet mellom medlemslandene og ikke minst internt i medlemslandene har «...synliggjort betydelige utfordringer knyttet til alliansens oppbygning, institusjonelle struktur og virkemåte (Knutsen, 2015, s. 352). Videre peker Knutsen på at en rekke av medlemslandene mener at NATO primært bør være en kollektiv forsvarsorganisasjon, og siden 2001 har de argumentert mot de som mener at NATO først og fremst bør konsentrere seg om internasjonale operasjoner. Norge har sammen med flere sentraleuropeiske medlemsland tatt standpunkt og argumentert for at NATO burde fokusere på sine opprinnelige kjerneoppgaver og at NATOs virksomhet i for stor grad peilet seg inn på internasjonalistisk kurs. Knutsen (2015) forklarer at denne fraksjonen i alliansen har fryktet at NATOs legitimitet ble svekket siden forpliktelsene til et kollektivt forsvar i en årrekke havnet i skyggen av internasjonale operasjoner.

«The Alliance's New Strategic Concept» som ble lansert i november 1991 og skulle belyse et utvidet sikkerhetsbegrep og en overgang fra «trussel» til «risiko»: Til forskjell fra det trusselbildet som hadde dominert under den kalde krigen, var risikoen de allierte nå stod overfor mangefasettert og mer krevende å forutse. Det strategiske konseptet skulle kombinere alliansens domene og strategiske retning med diplomati ved å fremheve fire sikkerhetsoppgaver (Shea, 2011). 1) Skape et solid fundament for et stabilt sikkerhetsklima i Europa, noe som opprettholdt USAs engasjement i Europa. 2) Fungere som et transatlantisk

forum hvor de allierte kan bli konsultert i forhold som påvirker deres vitale interesser.

3) Avskrekking og forsvar mot enhver trussel som truer territoriale interesser for et medlemsland i tråd med artikkel 5 og 6. 4) Til slutt skulle den strategiske balansen i Europa opprettholdes og følgelig den Sovjetiske makten reduseres (Shea, 2011).

I april 1999 ble det gjeldende strategiske konseptet fra 1991 revidert. Strategien var i det store uendret, men terminologien noe forandret. NATOs hovedoppgaver skulle dreie seg om sikkerhet, konsultasjon, avskrekkelse og forsvar. Den eneste store endringen i den reviderte utgaven var at den fjerde oppgaven fra 1991 ble fjernet. Shea (2011) peker på at det kanskje ikke er så overraskende at NATO i 1999 ikke var særlig bekymret for den strategiske balansen i Europa. Spørsmålet var heller hva de skulle fylle den ledige plassen i det strategiske konseptet med. NATO var splittet mellom et globalt- og et regionalt perspektiv, men landet til slutt på et kompromiss som skulle ivareta begge syn. Shea peker på at for det første ble den Euro-atlantiske regionen vektlagt og dette inkluderte et større område enn NATOs territoriale grenser, men skulle ikke gi NATO et globalt nedslagsfelt. For det andre bygger den fjerde grunnleggende sikkerhetsoppgaven på to forhold: kriser skulle håndteres en for en, basert på konsensus og Euro-atlantisk sikkerhet og at stabilitet skulle opprettholdes gjennom partnerskap, samarbeid og dialog. Dette formet følgende hierarki for de grunnleggende oppgavene til NATO i det strategiske konseptet fra 1999 (Shea, 2011) (fritt oversatt av forfatteren):

- Sikkerhet
- Konsultasjon
- Avskrekkelse og forsvar
- Opprettholdelse av sikkerhet og stabilitet i det Euro-Atlantiske området gjennom:
 - o Krisehåndtering med et situasjon-for-situasjon-fokus og basert på konsensus
 - o Partnerskap, samarbeid og dialog i det Euro-atlantiske området (Shea, 2011, s. 12).

Ifølge Shea kom disse endringene i NATOs strategiske konsept i kraft av et fornyet fokus på krisehåndtering som beskrevet i artikkel 7 i NATO-traktaten og FNs sikkerhetsråds (UNSC) oppgave med å skape generell fred og stabilitet i verden. Shea viser til at det ble sett på som et godt diplomatisk trekk fra NATO sin side å involvere UNSC i revisjonen av det strategiske konseptet og en passende respons siden NATO-konferansen i Washington D.C fant sted i tåken av NATOs luftkampanje mot Jugoslavia våren 1999 (Shea, 2011).

I 2010 ble det som på mange måter var et ambisiøst dokument publisert (Shea, 2011). Det nye strategiske konseptet fikk navnet «Active Management, Modern Defence» (NATO, 2010). Avgjørelsen om å utvikle et nytt strategisk konsept ble tatt på et NATO-toppmøte i Strasbourg i april 2009. Denne oppgaven har som mål å vurdere hvorvidt koronapandemien spesielt og helsekriser generelt er innenfor rammene for den utvidede forståelsen av sikkerhetsbegrepet som presentert over. Fokuset mitt er hvilket syn NATO har på pandemien som mulig sikkerhetstrussel. Før jeg presenterer det teoretiske rammeverket for denne oppgaven vil jeg kort redegjøre for noe av NATOs aktivitet i krisehåndteringen.

2.2 NATOs respons på covid-19-pandemien i 2020

22. Desember 2020 publiserte NATO en artikkel på sine nettsider (NATO, 2020b) som oppsummerer de alliertes innsats mot covid-19 i 2020. I artikkelen fremkommer det blant annet at fra pandemien for alvor brøt ut i den vestlige delen av verden i mars 2020 har NATO og allierte militære styrker bidratt i kampen mot viruset. De allierte har bidratt til å redde liv ved å støtte den sivile håndteringen av krisen både i medlemsland og andre land alliansen samarbeider med. I det første halvåret av 2020 har NATO levert kritisk materiell i hele verden med rundt 350 flyvninger. NATO har bidratt med nesten en halv million soldater og annet personell som har støttet den sivile innsatsen ved å mobilisere og etablere nesten 100 feltsykehus, sikre grenseoverganger og støtte til testing og transport.

NATO opprettet en ny operasjonsplan for å sikre en beredskap til å kunne støtte de allierte og andre samarbeidspartnere. NATO opprettet et fond for å gjøre innkjøp av kritisk materiell og bygget opp et lager av medisinsk utstyr og materiell. I artikkelen eksemplifiseres denne støtten med at Albania, Tsjekia, Montenegro og Nord Makedonia mottok dusinvis av ventilatorer og medisinsk materiell fra NATOs lager, til en samlet verdi på rundt 1,5 millioner euro. Siden starten av pandemien har NATOs Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) koordinert tjueto forespørsler om assistanse fra NATO og samarbeidspartnerne, i tillegg til FNs avdeling for koordinering av humanitær bistand. NATO Support and Procurement Agency (NSPA) har hjulpet de allierte og samarbeidspartnere til å oppnå stordriftsfordeler ved innkjøp av kritisk materiell i kampen mot covid-19. NSPA har hjulpet medlemslandene med transport av kritisk materiell til nasjoner ved å benytte seg av multinasjonale løsninger, som Strategic Airlift Capability (SAC) og Strategic Airlift Internasjonal Solution (SALIS) programmet i tillegg til kommersielle charterfly anskaffet av Luxemburg. Totalt har alliansen transportert rundt 1500 tonn med medisinsk utstyr til allierte

land som: Ungarn, Romania, Bulgaria, Nederland, Tsjekkia, Slovakia, Tyskland og Polen. NATO har jobbet tett med andre internasjonale organisasjoner, inkludert EU, WHH og FN gjennom hele pandemien. Etter en anmodning fra FN i juli 2020 koordinerte EADRCC transporten av et feltsykehus fra Europa til Ghana.

På Riga-konferansen i november 2020 uttalte generalsekretær Jens Stoltenberg at NATOs allierte og våre militære styrker har støttet hverandre og våre samarbeidspartnere gjennom hele pandemien ved å transportere medisinsk utstyr, pasienter og eksperter; etablere feltsykehus og sikre grenseoverganger; støttet den sivile innsatsen og reddet liv. Samtidig er NATO årvåken og klar, fordi alliansens hovedansvar er å sørge for at covid-19, en sivil helsekrise ikke utvikler seg til en sikkerhetskrise (NATO, 2020l).

I dette kapitlet har jeg presentert temaet for oppgaven og problemstillingen jeg ønsker å besvare. Jeg har skissert rammene for hvordan denne oppgaven skal besvare problemstillingen og presentert bakgrunnen for studien og hvorfor den er relevant. På bakgrunn av eksisterende litteratur om hvordan sikkerhetsbegrepet har blitt utvidet og NATOs endrede rolle etter den kalde krigen (Shea, 2011; Tardy, 2020), synes den mest intuitive hypotesen å være at NATO har engasjert seg som følge av en sikkerhetisering av helsekrisen. I neste kapittel presenteres det teoretiske rammeverket og to teoretisk distinkte hypoteser.

3. Teori

3.1 Hvorfor og hvordan teoretisere NATO?

Jeg benytter Webber (2012) sitt teoretiske rammeverk for å få en helhetlig forståelse for NATOs engasjement under covid-19. Webber setter internasjonal politikk inn i et teoretisk rammeverk med *neorealisme*, *liberal institusjonalisme* og *sosialkonstruksjonisme* som komplementære perspektiver. I studier av internasjonal politikk beskriver neorealisme at stater er sentrale i verdenspolitikken; at stater er rasjonelle, resultat-orienterte aktører, og at stater eksisterer i en anarkistisk situasjon. En situasjon som forsterker mistillit og konkurranse og som fremmer selv-hjelp, autonomi og sikkerhet (Webber, 2012, s. 33). Ifølge Webber (2012) er kjernen i liberal institusjonalisme hvordan institusjoner oppstår, fungerer og opprettholdes. Liberal institusjonalisme fremhever en antakelse om at stater er rasjonelle

aktører og skiller seg fra neorealismen ved at den har et mer positivt syn på institusjoners verdi (s. 38). Ifølge Webber handler sosialkonstruksjonisme blant annet om at kunnskap er sosialt konstruert og at menneskelige relasjoner, inkludert internasjonale relasjoner, består av tanker og ideer og ikke bare materielle betingelser eller krefter (s.42). Flockhart (2016) Peker på at virkelighetsforståelsen er utledet fra intersubjektiv kunnskap og en tolkning av sosial virkelighet (s. 141).

Fra et sosialkonstruksjonistisk perspektiv med vekt på «securitizationtheory» (Buzan, 1998), vil jeg belyse om NATO har definert covid-19 som en sikkerhetsutfordring gjennom «sikkerhetisering». Dersom det viser seg at NATO ikke har sikkerhetisert covid-19 eller at det sosialkonstruksjonistiske perspektivet ikke kan forklare alt ved NATOs engasjement under pandemien, vil jeg også undersøke om NATOs motivasjon for å engasjere seg er å vise seg som en relevant aktør. Spørsmålet om hvorvidt NATOs engasjement skyldes et ønske om å være relevant eller ikke, skal jeg forsøke å besvare fra et liberal institusjonalistisk perspektiv, med hovedvekt på Oran R. Youngs (1992) skildring av «effektive institusjoner». I denne sammenheng tolkes en institusjons effektivitet som dens relevans og evne til å tilpasse seg og jeg vil i hovedsak bruke relevans-begrepet i fortsettelsen. Dersom dataene i denne undersøkelsen indikerer at NATO har sikkerhetisert covid-19, vil vi kunne forvente å finne indisier på at Norge har implementert NATOs krav og forventninger i krisehåndteringen. Dersom dataene derimot ikke indikerer en sikkerhetisering av covid-19 og at Norge ikke blitt påvirket av NATOs engasjement, kan det bety at en forklaring om NATOs engasjement skyldes et ønske om å fremstå som relevante er styrket. Det siste perspektivet i Webbers (2012) komplementære teoretiske rammeverk er neorealisme. Norsk NATO-medlemskap og allianseavhengighet beskrives ofte fra dette perspektivet. Græger og Haugevik (2009) peker på at Norges langvarige og genuine transatlantiske orientering i sikkerhets- og forsvarsspørsmål, er manifestert i det nære forholdet til USA og sterke forpliktelser til NATO. NATO er hjørnesteinen i norsk sikkerhet, så opprettholdelse av NATOs relevans for Europeisk sikkerhet er avgjørende for norsk sikkerhet (Græger & Haugevik, 2009, s. 37). Ut fra en neorealistisk forståelse vil vi kunne forvente at Norge handler etter NATO og implisitt USA fordi det er strategisk lurt for å ivareta Norsk sikkerhet. Imidlertid har ikke USA vært særlig toneangivende under Covid-19. USA, med President Trump i spissen, viste tydelig våren 2020 at de ikke tok pandemien på alvor. Den tidligere presidenten benektet blant annet at USA stod overfor en epidemi og sammenlignet covid-19 med en vanlig sesonginfluensa (Yamey & Gonsalves, 2020). Manglende lederskap fra Norges sikkerhetsgarantist, USA,

under pandemien og et datagrunnlag som indikerer at USA ikke har hatt en betydningsfull rolle i den globale håndteringen av krisen, medfører at det neorealistske perspektivet ikke vil bli presentert for å forklare NATOs engasjement. Likevel vil jeg komme tilbake til allianselojalitet senere når jeg i analysedelen bruker Norge som en case på NATOs eventuelle påvirkning på medlemslandenes håndtering av covid-19.

Denne oppgaven har til hensikt å bidra til å forstå hvorfor NATO er relevant under en sivil helsekrise. Et komplekst empirisk tilfelle som NATO kan vanskelig forklares gjennom en enkel teori alene. Dermed kreves et bredt og variert teoretisk grunnlag for å forstå NATOs natur, rolle, funksjon og hensikt med å engasjere seg i covid-19. Av den grunn eksisterer det en rekke forskjellige teoretiske perspektiver og tilnærminger som hver for seg har egne epistemologier og ontologier. Mangfoldet av teoretiske tilnærminger skaper et miljø hvor teoretisering av NATO kan blomstre. En teoretisk analyse av NATO bør ha til hensikt å redegjøre for å belyse nøkkelfaktorer ved alliansen og dermed gjøre oss oppmerksom på karaktertrekk og aspekter vi ellers ville oversett, undervurdert eller ignorert (Hyde-Price, 2015, s. 29). Webber (2012) trekker frem tre sentrale karaktertrekk som kan forklares teoretisk: 1) NATO er en multilateral organisasjon på statlig nivå hvis kompetanse er sikkerhet, herunder territorialt forsvar, men også deployering av militære ressurser. 2) NATO har utviklet et mangfoldig og sofistikert system av institusjoner og veletablerte institusjonaliserte prosedyrer for formulering av utførelse og av operasjonelle handlinger. 3) I tillegg er NATO en selverklært ambassadør for transatlantiske verdier og forankrer fellesskapets identitet på dette grunnlaget (Webber, 2012, s. 30). Hver av disse karaktertrekkene korresponderer med bestemte metoder for konseptualisering av NATO, som en allianse, som en institusjon og som en samfunnsorganisasjon. Følgelig er disse tre konseptene som er nevnt over, assosiert med tre bestemte teoretiske perspektiver innen internasjonal politikk: neorealisme, liberal institusjonalisme og sosialkonstruksjonisme. Webber (2012) oppsummerer at endringer oppstår i NATO, på lik linje med mye annet i verdenspolitikken, gjennom politikk og at denne kompleksiteten og usikkerheten ikke kan tolkes fra ett enkelt ståsted. Som nevnt vil jeg konsentrere meg om to av perspektivene som Webber (2012) viser til. Først vil jeg fra et sosialkonstruksjonistisk perspektiv gjøre rede for «Securitization theory» (Buzan, 1998). I fortsettelsen vil jeg anvende begrepet «sikkerhetiseringsteori», som er direkte oversatt av forfatteren. Hensikten med å anvende denne teorien er å undersøke om NATO har sikkerhetisert covid-19 og at dette kan forklare hvorfor alliansen engasjerer seg i pandemien. Som vi har sett over bygger denne oppgaven

delvis på en antakelse om at et utvidet sikkerhetsbegrep har ledet til at også globale helsekriser identifiseres som en sikkerhetstrussel. I tråd med det empiriske grunnlaget for denne oppgaven og en antakelse om at sikkerhetiseringshypotesen er den mest intuitive forklaringen, velger jeg å starte med sikkerhetiseringsteorien. Deretter vil jeg fra et liberal institusjonalistisk perspektiv gjøre rede for Youngs (1992) teoretiske rammeverk for å vurdere alliansers effektivitet. Dette teoretiske perspektivet er ment som et verktøy for å undersøke om NATOs engasjement i covid-19 skyldes at de ønsker å markere seg som relevante.

3.2 Sikkerhetiseringsteori

Innledningsvis er det viktig å plassere sikkerhetiseringsbegrepet i riktig kontekst. I en internasjonal sikkerhetspolitisk kontekst har begrepet en annen verdi enn i dagligtalen og i mer hverdagslige sammenhenger. På nittitallet dannet Barry Buzan, Ole Wæver og Jaap de Wilde «Københavnerskolen» (KS), en teoretisk retning innen internasjonal politikk som blir beskrevet som «securitization theory». Teorien danner grunnlaget for hvordan vi kan forstå hvordan et konkret område, en sektor, en region, eller et utviklingstrekk i samfunnet blir gjenstand for sikkerhetspolitisk diskusjon. Det teoretiske utgangspunktet er at et politisk segment blir identifisert som en sikkerhetsutfordring gjennom retoriske betraktninger fra politisk elite, byråkrater, myndigheter eller andre «sikkerhetiserende» aktører (Buzan et al., 1998, s. 36). Teorien fokuserer med andre ord på prosessen som fører til at noe blir et sikkerhetsspørsmål og ikke på selve sikkerhetstrusselen. Denne prosessen kan defineres som:

“...the move that takes politics beyond the established rules of the game frames issues either as a special kind of politics, or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization” (Buzan, 1998, s. 23).

Som andre sikkerhetstilnærminger etter 1989 har også KS en sosialkonstruksjonistisk posisjon siden den argumenterer mot påstanden om at sikkerhet kan forstås som et objekt. Tvert imot argumenterer KS for at sikkerhet konseptualiseres intersubjektivt og at fenomenet oppstår som et resultat av en sosialt konstruert prosess i den politiske debatten; sikkerhetiseringsprosessen (Williams, 2003, s. 512) Vi kan forstå sikkerhetisering som en intersubjektiv etablering av en eksisterende trussel som har stor politisk sprengkraft. Sagt på en enkel måte: Sikkerhet handler om overlevelse (Buzan, 1998). Å definere noe som «sikkerhet» er et politisk trekk som hever politikk over de etablerte spillereglene og danner et

nytt rammeverk for saken ved at det blir et «spesialfelt» eller at det heves over politikken (Buzan, 1998, s. 23).

Sikkerhetisering kan altså sees på som en mer ekstrem variant av politisering (Buzan, 1998). Teoretisk sett kan en offentlig sak bli behandlet på flere nivå av det politiske spekteret. Buzan (1998) minner om at det er viktig å være bevisst på hvor terskelen går for når sikkerhetisering er oppnådd. Dersom en diskurs tar for seg en eksistensiell trussel mot et segment i samfunnet, kan det først sikkerhetiseres når «publikummet» anerkjenner det som sikkerhetisert. Dersom sikkerhetssituasjonen ikke anerkjennes av «publikummet» som en eksistensiell trussel, kaller Buzan (1998) dette for «Securitizing move» (Buzan, 1998, s. 25), som er under grensen for hva som kan sikkerhetiseres. Imidlertid er ikke terskelen så høy at det kreves en krise, men hendelsen må legitimere bruken av «ekstreme» eller andre trekk fra myndighetene som ellers ikke ville vært forholdsmessig og akseptert av samfunnet. KS skiller altså mellom «a securitization move» og «successful securitization» og peker på en distinksjon mellom et forsøk på å aktualisere en sak som en sikkerhetstrussel, og en vellykket sikkerhetisering som oppnår konsensus mellom aktøren som fremlegger saken og dens publikum. Konsensusen må bero på en felles forståelse for at dette er en sikkerhetsutfordring og at det er nødvendig å sette i verk ekstraordinære tiltak for å håndtere utfordringen. Det er nødvendig med en felles aksept for at trusselen eksisterer og at den truer liv, helse eller kritiske samfunnsfunksjoner. Hvis ikke disse forutsetningene ligger til grunn, at publikummet ikke erkjenner trusselen og definerer den på samme måte som avsender, vil sikkerhetiseringsteorien mislykkes (Friis & Ringsmose, 2016, s. 4)

Friis og Reichborn-Kjennerud (2016) viser til et eksempel på sikkerhetiseringsprosessen hvor en ekspert (autoritetsperson) på cyber-sikkerhet, varsler om sårbarheter ved kritisk infrastruktur for kommunikasjon og de konsekvensene det kan få ved et cyber-angrep mot en slik installasjon. Dersom «publikummet», kongressen i USA, den amerikanske presidenten og befolkningen blir overbevist om at trusselen eksisterer, kan det lede til etablering av nye institusjoner, nye lover og ressursbruk for å bekjempe trusselen. Friis og Ringmose (2016) peker på at sikkerhetiseringsbegrepet bør være forbeholdt de mest ekstreme tilfellene hvor myndighetene gjør raske politiske endringer og implementerer akutte tiltak og der det oppstår opphetet debatt i samfunnet. Videre argumenterer de for at teorien er svært relevant ved en borgerkrig hvor det er nyttig å forstå hvorfor ulike deler av et samfunn kan vende seg mot hverandre og starte en intern krig. Dersom man legger til grunn at NATO har sikkerhetisert covid-19 kan man altså, basert på eksempelet over, forvente at dataene i denne studien

indikerer at NATO identifiserte covid-19 som en sikkerhetstrussel og at publikummet, som i dette tilfellet er medlemslandene, aksepterte NATOs sikkerhetisering.

Buzan (1998) konkluderer med at sosialt betingede grenseoppganger avgjør om en sak kan eller ikke kan sikkerhetiseres. Imidlertid kan disse grensene endres over tid. Når jeg skal applikere dette teoretiske rammeverket i min analyse er det viktig å være bevisst på at sikkerhetsbegrepet kan ha endret seg siden KS lanserte teorien for over tjue år siden. Covid-19 representerer ikke en ny trussel siden verden har stått overfor en rekke pandemier gjennom historien, men likevel kan faktorer som globalisering, digitalisering og et endret geopolitisk bilde ha betydning for hvorvidt pandemien er sikkerhetisert eller ikke. Buzan (1998) peker på at sikkerhet i en internasjonal kontekst har en mer ekstrem mening enn ordet har i sosiale sammenhenger og måten begrepet blir brukt av blant andre politiet og forsvaret. Tradisjonelt finner man det som defineres som internasjonale sikkerhetsutfordringer i det som kan betegnes som militærpolitisk forståelse av sikkerhetsbegrepet og ved å bruke begrepet «sikkerhet» legitimeres ofte bruk av de ressursene som er nødvendig for å bekjempe trusselen (Buzan, 1998).

For å undersøke om sikkerhetiseringsteorien kan bidra til å forklare hvorfor NATO involverer seg i en sivil helsekrise, skal jeg forsøke å legge frem en sikkerhetiseringsanalyse i tråd med KS' sikkerhetsteori. Målsettingen vil være å kartlegge om og i så fall hvordan NATO har omtalt covid-19 som en eksistensiell sikkerhetstrussel og at omverdenen har oppfattet det på samme måte. KS kaller dette for en «speech act» eller en talehandling på norsk (*Det Store Norske Leksikon*, 2021). En analyse av denne talehandlingen inneholder tre komponenter som bør vurderes: *Reference objects, securitizing actors og functional actors*. Fritt oversatt fra Buzan (1998) vil jeg i fortsettelsen bruke: *referanseobjekter, sikkerhetiseringsaktører og funksjonelle aktører*. Jeg vil gjøre rede for de tre komponentene i sikkerhetiseringsprosessen under, men først presenteres talehandlingen som er en forutsetning for en vellykket sikkerhetiseringsprosess.

3.2.1 Talehandlingen

KS legger til grunn tre grunnleggende forutsetninger for en vellykket talehandling (Buzan, 1998). For det første må talehandlingen underbygge sikkerhetsbegrepet; konstruere et «plot» som inkluderer en eksistensiell trussel, et punkt hvor det er for sent å snu, og en mulig vei ut av uføre. For det andre er det en sosialt betinget forutsetning at den som fremfører talehandlingen må ha en autoritetsposisjon overfor publikummet. For det tredje må trusselen som adresseres i talehandlingen være ansett som en generell trussel (Buzan, 1998, s. 33). I

kapittel 4, under analysen, skal jeg undersøke om noen av disse forutsetningene var til stede i NATOs retorikk under utbruddet våren 2020, og om dataene indikerer at NATO har gjennomført en slik talehandling eller ikke.

3.2.2 Referanseobjektet

Ifølge KS kan i praksis alle saker fungere som et referanseobjekt og testes i en sikkerhetiseringsprosess. Imidlertid er det noen segmenter som har større sannsynlighet til å lykkes i denne prosessen enn andre. Et referanseobjekt er «...things that are seen to be existentially threatened and that have a legitim claim to survival» (Buzan, 1998, s. 36). Jeg vil argumentere for at NATO-landenes resiliens og evne til å ivareta forventningene i artikkel 3 og implisitt de syv grunnleggende kravene, er et referanseobjekt i henhold til KS. Dersom funnene i denne studien underbygger det argumentet, kan man forvente at dataene indikerer at covid-19 utgjør en eksistensiell trussel mot de alliertes motstandsdyktighet og evne til å ivareta forventningene som ligger i artikkel 3 og at NATO av den grunn engasjerte seg i pandemien.

3.2.3 Sikkerhetiseringsaktører:

Sikkerhetiseringsaktører er: «actors who securitize issues by declaring something – a referent objekt- existentially threatened» (Buzan, 1998, s. 36). Vi kan med andre ord si at en sikkerhetiseringsaktør er en aktør som har definisjonsmakt over hvilke saker som sikkerhetiseres ved å omtale noe (referanseobjekt) som eksistensielt truet. Jeg legger til grunn at NATO, i kraft av sin posisjon, har definisjonsmakt som beskrevet over. Buzan (1998) peker også på at såkalte «funksjonelle aktører» har en rolle i en sikkerhetiseringsprosess. De funksjonelle aktørene i denne sammenhengen er NATO-landene og andre NATO-partnere. Ifølge KS (1998) har de funksjonelle aktørene påvirkningskraft overfor dynamikken i de aktuelle sektorene som blir berørt av sikkerhetiseringen.

3.2.4 Kritikk av sikkerhetiseringsteorien

Dette analytiske rammeverket anses å ha stor teoretisk verdi og er hyppig i bruk. Imidlertid har dette også åpnet for en del kritikk av teorien (McDonald, 2008). Dette avsnittet tar sikte på å belyse noen av de identifiserte svakhetene i rammeverket og understreke hvordan jeg må være disse svakhetene bevisst i den videre bruken av sikkerhetiseringsteorien. Et hovedpoeng i kritikken av sikkerhetiseringsteorien er at den i for stor grad fokuserer på staten som aktør i sin analytiske tilnærming, fordi rammeverket som oftest anvendes til å analysere nettopp stater (McDonald, 2008). På den andre siden er ikke dette et normativt valg, men en logisk konklusjon på bakgrunn av antakelsen av at sikkerhetskonseptets kjerne ofte har et element

av forsvar og staten (Wæver, 1995, s. 46). I denne oppgaven undersøker jeg om NATO har sikkerhetisert covid-19 og hvordan medlemsstatene eventuelt har oppfattet NATOs talehandling. Ifølge McDonald (2008) er det flere spørsmål teorien ikke besvarer i sin analyse: Hvem er det «securitization move» skal overbevise egentlig? Når kan det fastslås at sikkerhetiseringen av en sak er en suksess? En annen kritikk av teorien er knyttet til noen etiske utfordringer med KS. Enkelt forklart, dersom sikkerhetisering ikke er mer enn et sosialt konstruert sikkerhetsdilemma og en konsensus mellom publikum og den som fremfører talehandlingen om at dette er en eksistensiell trussel, betyr ikke det at alt kan bli en sikkerhetsutfordring (Williams, 2003, s. 521). I samsvar med teorien legger jeg til grunn at publikummet som her må overbevises er NATOs medlemsland og det internasjonale samfunnet for øvrig.

På bakgrunn av den teoretiske gjennomgangen over vil jeg i det følgende presentere det jeg i fortsettelsen vil omtale som «sikkerhetiseringshypotesen». Sikkerhetiseringshypotesen er den første av i alt to hypoteser som er ment som et bidrag til å bedre forstå hvorfor NATO engasjerer seg i en sivil helsekrise. På bakgrunn av eksisterende litteratur om NATO og internasjonal sikkerhetspolitikk, kan man tenke seg to teoretisk forankrede forklaringer på hvorfor NATO engasjerte seg under covid-19-krisen. Under presenteres den første forklaringen på bakgrunn av den teoretiske gjennomgangen over. Den alternative forklaringen følger av redegjørelsen for det liberal institusjonalistiske perspektivet under.

3.3 Sikkerhetiseringshypotesen

Den første forklaringen på hvorfor NATO engasjerer seg i covid-19, sett fra et sosialkonstruktivistisk perspektiv, er at NATO har sikkerhetisert covid-19. Dette er interessant fordi NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg, flere ganger har uttalt at NATOs prioritet nr. én er at covid-19 ikke blir en sikkerhetsutfordring (NATO, 2020m). Men sier ikke Stoltenberg da, implisitt, at den allerede er det? Dersom en slik hypotese kan forklare hvorfor NATO har involvert seg i pandemien, kan man forvente å finne at også Norge har sikkerhetisert covid-19, samt handlet i tråd med NATOs artikkel 3 i under krisen.

Den første forklaringen på problemstillingen er basert på sosialkonstruksjonisme og foreslår at NATO har sikkerhetisert covid-19 og derfor engasjert seg i krisehåndteringen.

Sikkerhetiseringshypotesen antyder også at de allierte aksepterte sikkerhetiseringen. Dersom en slik hypotese finner støtte i datamaterialet, kan man forvente at Norge, som NATO-land, har implementert NATOs policyer i pandemihåndteringen. Man kan også forvente å finne

data som indikerer at ulike aktører og kilder refererer til betydningen av NATOs engasjement i covid-19, samt indikatorer på at Norge har implementert og internalisert artikkel 3 i krisehåndteringen. Hypotesen tar utgangspunkt i en utvidet forståelse av sikkerhetsbegrepet. Dersom jeg finner et teoretisk og empirisk grunnlag for å si at covid-19 er sikkerhetisert, er det kanskje ikke så rart at NATO har involvert seg. Imidlertid har generalsekretær Stoltenberg ved flere anledninger uttalt at NATOs hovedanliggende er å unngå at pandemien utvikler seg til en sikkerhetsutfordring. I lys av dette blir sikkerhetiseringshypotesen ekstra interessant. Som vi har sett, tyder datagrunnlaget i denne undersøkelsen på at sikkerhetiseringshypotesen ikke kan forklare alt ved NATOs rolle under pandemien. Derfor vil det presenteres et alternativt teoretisk rammeverk fra et liberal institusjonalistisk perspektiv under. Den teoretiske gjennomgangen under utleder det jeg omtaler som «relevanshypotesen».

3.4 Det liberal institusjonalistiske perspektivet

Som vi har sett er en mulig forklaring på NATOs engasjement under covid-19, at alliansen vil vise seg som en relevant aktør til tross for at covid-19 er en sivil krise. Hva er det som avgjør om NATO er en effektiv allianse, og hvorfor mener fortsatt mange at det er mest passende at den forblir en kollektiv forsvarsallianse? Hvordan påvirkes en institusjons identitet når den blir utfordret til å løse andre oppgaver enn den opprinnelig var tiltenkt? Dette er spørsmål Bjørn Olav Knutsen reiser i sin artikkel, «Er NATO en effektiv allianse?» (Knutsen, 2015), hvor han analyserer NATOs kjerneoppgaver, kollektivt og avskrekkende forsvar, mot andre oppgaver alliansen har tilegnet seg siden den kalde krigen. Artikkelen bygger på et liberal institusjonalistisk utgangspunkt om at internasjonale institusjoner er i stand til å endre statlig atferd. Teorien kan dermed benyttes som en motsats til realisme og neorealisme som ofte danner det teoretiske grunnlaget for NATO-studier. Ifølge realismen vil ikke NATO ha en selvstendig eksistens uavhengig medlemslandene. I denne forskertradisjonen står maktbalanse og forholdet til gratispassasjer-effekten sentralt, men også hvordan NATOs samhold og solidaritet blir utfordret og påvirket av ytre faktorer. Walt (2001) fremholder at uten et tydelig definert trusselbilde, vil NATO bli mer sårbar, mindre samkjørt og medlemmene vil ikke strekke seg like langt for å sikre det kollektive forsvaret (s. 12). Følgelig vil en slik allianse, over tid, sannsynligvis gå i oppløsning og miste sin relevans. Glenn Snyder (1997) påpeker at for å forstå en allianses opptreden må man forstå den kontekst alliansen opererer i (s. 16). Knutsen (2015) peker på at «hvordan en allianse

fungerer vil dermed variere med hvordan det internasjonale systemet ellers fungerer» (Knutsen, 2015, s. 347). I lys av dette må jeg påse at analysen av hvorfor NATO er relevant under en sivil helsekrise tar hensyn til den internasjonale og sikkerhetspolitiske konteksten NATO befinner seg i.

Jeg vil fremstille det liberal institusjonalistiske perspektivet basert på Oran Yongs artikkel «The effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables» (1992). Young (1992) tar utgangspunkt i at internasjonale institusjoner kan påvirke staters atferd. En institusjons effektivitet handler om i hvilken grad den kan forme atferden, blant f.eks. medlemslandene i NATO, og hvordan ville statene oppført seg dersom institusjonen ikke eksisterte (s. 161). Vi kan se for oss hvordan Norges tilnærming til internasjonal sikkerhetspolitikk, blir påvirket og formet av NATO og implisitt USA, og at det denne tilnærmingen dermed ville sett svært annerledes ut dersom NATO ikke eksisterte. Knutsen peker på «... tilnærmingen står i motsetning til den realistiske og neorealistiske teoritradisjonen som hyppig anvendes i studier av NATO» (Knutsen, 2015, s. 346). For å underbygge dette motsvaret til realismen og neorealismen har Young (1992) utviklet en modell for å vurdere en internasjonal institusjons effektivitet. Indikatoren for denne vurderingen er i hvor stor grad en institusjons eksistens fører til atferdsendring hos medlemmene. For å kunne vise NATOs selvstendige effekt på hvordan medlemslandene handler, foreslår Young (1992) en tilnærming hvor man undersøker «hard cases» eller «vanskelige tilfeller». I det følgende presenteres covid-19 som et vanskelig tilfelle basert på Youngs (1992) fremstilling.

3.5 Vanskelige tilfeller

Et vanskelig tilfelle oppstår når aktører (medlemsstater i NATO) både har insentiv og mulighet til å se bort ifra institusjonens skrevne og uskrevne regler. Blant faktorene som produserer slike vanskelige tilfeller er: 1) én eller flere av de toneangivende aktørene i alliansen er predisponert til å være uenig i resultat institusjonen leverer. 2) Tilfellet blir vanskeligere dersom institusjonens normer relativt enkelt kan brytes. 3) Det vanskeligste tilfellet oppstår dersom det internasjonale samfunnets karakter endres og at det stilles spørsmål ved det sosialpolitiske og intellektuelle grunnlaget som institusjonen er bygget på (Young, 1992, s. 166). Jo flere av disse faktorene som er til stede samtidig, jo «hardere» blir tilfellet i forhold til Youngs (1992) vurdering av institusjoners effektivitet. Knutsen (2015) sier at «ut i fra dette må en anta at dersom en internasjonal institusjon ikke bare overlever

men også er i stand til å spille en vesentlig rolle i å forme staters atferd i «vanskelige forhold», vil den også være i stand til å gjøre det i mer gunstige tilfeller» (Knutsen, 2015, s. 348). Videre peker Knutsen (2015) på at dersom man studerer institusjoners rolle i vanskelige tilfeller vil man også gjøre det mulig med økt forståelse for NATOs effektivitet og peke på forsvarsalliansens evne til å møte fremtidige sikkerhetsutfordringer. NATO har stått overfor flere slike vanskelige tilfeller siden 1990-tallet. Den kalde krigens slutt, borgerkrigen i Jugoslavia og da NATO overtok ledelsen av ISAF i Afghanistan i 2003. I disse skiftene tider er det stilt spørsmål om NATOs evne til å omstille seg og tilpasse seg et endret trusselbilde og ikke minst nye trusselaktører (Knutsen, 2015). Dersom vi legger til grunn at covid-19 er et vanskelig tilfelle kan vi forvente at dataene indikerer følgende: At toneangivende aktører i NATO ikke har vært enig i det alliansen har gjort under pandemien, at forventningene i artikkel 3 har vært relativt lett å bryte for medlemslandene og at det stilles spørsmål ved NATOs intellektuelle grunnlag.

3.6 Hvordan måle institusjoners relevans

Young (1992) presenterer fem «kritiske variabler» for å vurdere institusjoners effektivitet. Jeg forstår i denne sammenhengen effektivitets-begrepet som et mål for NATOs relevans og vil derfor i fortsettelsen anvende relevans-begrepet.

3.6.1 Transparens

Den første variabelen er *transparency*. «The effectiveness of international institutions varies directly with the ease of monitoring or verifying compliance with their principal behavioral prescriptions» (Young, 1992, s. 176). Relevansen til en internasjonal organisasjon kan altså, ifølge Young, måles etter hvor lett eller vanskelig det er å monitorere at det er samsvar mellom hvordan institusjonen sier de skal handle i regler og retningslinjer, og det de faktiske gjør. Videre for å vurdere samsvaret kan det være formålstjenlig å vurdere tre distinkte forhold: 1) Hvor lett det er å avdekke eventuelle avvik, 2) sannsynligheten for at de som avviker vil bli sanksjonert på en eller annen måte og 3) omfanget av eventuelle sanksjoner.

3.6.2 Robusthet

Den andre variabelen er *robustness*. «The effectiveness of international institutions is a function of the robustness of the social-choice mechanisms they employ» (Young, 1992, s. 178). Knutsen (2015) omtaler robusthet i denne sammenheng som «evnen til å tåle forstyrrelser i sine omgivelser» (Knutsen, 2015, s. 349). Videre peker Knutsen på at det har

vært viktig for NATOs robusthet å unngå interne splittelser ved å gjennomføre operasjoner som er forankret i organisasjonen med bred enighet.

3.6.3 Grunnleggende regler

Den neste, kritiske variabelen er *transformation rules*. “The effectiveness of international institutions varies directly with the stringency of acknowledged rules governing changes in their substantive provisions” (Young, 1992, s. 180). På norsk er det naturlig å kalle denne variabelen for grunnleggende regler. For NATO sin del er det sentralt å snakke om traktaten som ble signert i 1949. En traktat som ikke har vært gjenstand for særlig revisjon siden den ble ratifisert. Imidlertid har alliansen utformet og vedtatt tre strategiske konsept, senest i 2010 (NATO, 2010).

3.6.4 Myndighetenes kapasitet

Videre peker Young (1992) på *capacity of governments* som en kritisk variabel. «The effectiveness of international institutions varies directly with the capacity of the governments of members to implement their provisions” (Young, 1992, s. 183). Siden medlemmer av internasjonale samfunn, lik NATOs medlemsland, er kollektive enheter, avhenger effektiviteten av myndighetenes kapasitet til å implementere internasjonale vedtak innenfor eget virkeområde og samtidig fremme egne saker i samsvar med relevante regler.

3.6.5 Maktfordeling

Distribution of power eller maktfordeling, er en annen viktig komponent i Youngs analyse. “Sharp asymmetries in the distribution of power (in the material sense) among participants circumscribe the effectiveness of international institutions” (Young, 1992, s. 185). Det er ikke noe bemerkelsesverdig ved at medlemmer av et rikt og mektig samfunn er mindre utsatt for diktering av sosiale konvensjoner enn de som er relativt maktløse. Det er også verdt å merke seg at symmetri og maktbalanse i en internasjonal allianse bør sees på som et kontinuum og ikke som en dikotomi (Young, 1992).

3.6.6 Gjensidig avhengighet

Skal man analysere NATOs relevans bør man også vurdere *interdependence*. Fritt oversatt vil jeg omtale denne variabelen som gjensidig avhengighet. «The effectiveness of international institutions varies directly with the level of interdependence among participants”(Young, 1992, s. 188). Gjensidig avhengighet er et tilbakevendende diskusjonstema i internasjonale relasjoner, men kjernen i det er egentlig relativt enkelt å forstå. Gjensidig avhengighet oppstår når et medlemsland handler selvstendig og at denne handlingen får implikasjoner for

de andre medlemslandenes velferd. Jo sterkere avhengighet mellom medlemslandene, jo sterkere implikasjoner (Young, 1992).

3.6.7 Intellektuelle grunnlag

Til slutt trekkes *intellectual order* frem som en kritisk variabel i vurderingen av internasjonale institusjoners relevans. «International institutions cannot remain effective for long after the erosion or collapse of their intellectual substructures» (Young, 1992, s. 190). Knutsen omtaler denne variabelen som «intellektuelle grunnlag» (s. 349). Den handler om at institusjoner er sosiale enheter som blir vurdert på bakgrunn av hvorfor institusjonen ble etablert (s. 349). Institusjoner mister dermed sin legitimitet og evne til å forbedre og utvikle seg dersom flere medlemsaktører stiller spørsmålsteget ved institusjonens relevans og tilstedeværelse på den internasjonale arenaen. Når det er sagt, er hovedpoenget i denne diskusjonen at internasjonale institusjoner ikke kan forbli relevante særlig lenge etter at dens intellektuelle grunnlag er kollapset. Imidlertid viser institusjoner, i møte med en skiftende maktstruktur, ofte evnen til å holde posisjonen sin til den nye maktfordelingen er etablert og anerkjent. Vi kan tenke oss at NATO er et godt eksempel der en internasjonal institusjons intellektuelle grunnlag er utfordret, endret og kanskje utviklet. I forbindelse med transatlantiske relasjoner ble NATOs intellektuelle grunnlag for alvor satt på prøve da forsvarsalliansen på 2000-tallet gikk fra å være et regionalt forankret forsvarssamarbeid til et amerikansk intervensjons-verktøy. Etter at det opprinnelige oppdraget til alliansen – bekjempelse av sovjetisk kommunisme – var utført, har ikke NATOs funksjon fremstått som like krystallklar. Politisk vilje, i hovedsak med utspring fra Washington, har vært driveren i NATOs utvikling etter 1989. NATO har utviklet seg i en retning ingen forutså på 1990-tallet. Alliansen har vært gjenstand for en kontinuerlig selvutviklingsprosess. På NATO-konferansen i Praha i 2002, ble det besluttet å godta det amerikanske myndigheter hadde adressert i 15 år, nemlig at NATO burde påta seg et globalt ansvar. Dette initiativet ble opprinnelig designet for en USA-garanti for Europeisk sikkerhet, men NATO har gradvis endret struktur og design til å levere Europeisk støtte til USAs globale strategi (Howorth, 2010). Basert på gjennomgangen over vil jeg i det følgende presentere relevanshypotesen som en alternativ forklaring til hvorfor NATO har engasjert seg i covid-19

3.7 Relevanshypotesen

Fra et liberal institusjonalistisk perspektiv er enhver institusjon i stand til å overleve dersom den opprettholder sin relevans overfor dens medlemmer, og at de fortsetter å hente ut et

utbytte fra medlemskapet (Chun, 2013, s. 75). I lys av denne forståelsen kan man tenke seg at NATO så covid-19 som en mulighet til å fremstå som relevant og vise sin effektivitet overfor medlemslandene. Den teoretiske gjennomgangen over leder til den alternative hypotesen for hvorfor NATO, som en militær forsvarsallianse, engasjerer seg i en sivil helsekrise. Jeg har valgt å kalle den for «relevanshypotesen». Relevanshypotesen er en forklaring som indikerer at NATO har benyttet en politisk mulighet til å vise seg som en relevant global aktør, primært overfor medlemslandene, men også overfor andre institusjoner som f.eks. EU, samt det globale samfunnet. Dersom dataene ikke gir grunnlag for å kunne si at Norge har implementert NATOs policyer i krisehåndteringen, noe som peker i retning av at NATO ikke har sikkerhetisert covid-19, vil relevanshypotesen styrkes. I det følgende vil jeg presentere planen for hvordan jeg skal måle i hvilken grad hypotesene er egnet til å besvare problemstillingen.

3.8 Operasjonalisering

Ifølge Johannessen (2016) kan prosessen fra det generelle til det konkrete betegnes som operasjonalisering. I denne undersøkelsen er det aktuelt å måle om og i så fall i hvilken grad det teoretiske rammeverket er egnet til å besvare forskningsspørsmålet. I kapittel 2, teoretisk rammeverk, ble KS's sikkerhetiseringsteori (Buzan, 1998) og Youngs (1992) rammeverk for analysing av internasjonale institusjoners effektivitet presentert som to mulige forklaringsmodeller for NATOs engasjement under pandemien. Begge disse mulige forklaringsmodellene bygger på abstrakte kvalitative begreper som kan være vanskelig å måle relevansen av. Siden man ikke kan måle begrepet direkte, må man ifølge Jacobsen (2015) gjøre det abstrakte begrepet mer «operativt» eller målbart gjennom å komme frem til indikasjoner ved dem (Jacobsen, 2015, s. 252). Med andre ord må vi måle begrepene indirekte.

Fra et sosialkonstruksjonistisk perspektiv vil man kunne forvente at covid-19 har vært gjenstand for en sikkerhetiseringsprosess og at en sikkerhetisert helsekrise bidro til at NATO engasjerte seg i covid-19. Den teoretiske forklaringen har utledet indikatorene: Talehandling, referanseobjektet og sikkerhetiseringsaktører (Buzan, 1998). Dersom sikkerhetiseringshypotesen i undersøkelsen finner støtte i dataene, vil man forvente at de nevnte indikatorene er relevante og at NATO grep inn for å engasjere en sikkerhetstrussel. Bevisene må indikere at NATO har startet en sikkerhetiseringsprosess hvor medlemmene har akseptert sikkerhetiseringen av covid-19. Imidlertid viser foreløpige resultater at

sikkerhetiseringsteorien ikke kan forklare alle perspektiver ved sikkerhet i denne sammenheng og dersom dataene ikke underbygger indikatorene utledet fra teorien, kan det bli aktuelt å se på sikkerhet fra et litt bredere perspektiv og undersøke om også et utvidet sikkerhetsbegrep kan bidra til å forklare NATOs engasjement.

Fra et liberal institusjonalistisk perspektiv har vi sett at NATOs evne til å tilpasse seg endringer, bidrar til alliansens effektivitet (Knutsen, 2015). Dermed kan man tenke seg at NATOs engasjement under covid-19 skyldes et ønske om å demonstrere overfor medlemmene og verden at den er tilpassningsdyktig og relevant. Og at pandemien gjorde det politisk opportunt. Alternativt kan man kanskje forvente at det er NATO som politisk aktør og ikke nødvendigvis en militær forsvarsallianse som har engasjert seg, og da er det gjerne ikke så rart at NATO er en aktør i pandemien likevel. Teorien utleder følgende indikatorer som kan bidra til å måle NATOs relevans under pandemien: Covid-19 som vanskelig tilfelle, NATOs- transparens, evne til å tåle forstyrrelser i sine omgivelser, grunnleggende regler, maktfordeling, avhengighet og intellektuelt grunnlag. Dersom relevanshypotesen kan forklare NATOs engasjement under pandemien, vil man forvente at dataene blant annet gir grunnlag for å si at det er politisk motivert og at det underbygger NATOs ambisjon om å bli en global aktør (NATO, 2020c). Likevel er jeg bevisst på de eventuelle svakhetene ved denne operasjonaliseringen. Det kan tenkes at datagrunnlaget i denne studien ikke er egnet til å måle alle aspekter ved problemstillingen, eller at noen av indikatorene som er utledet fra teoriene ikke er like relevant i denne sammenheng. For å underbygge de empiriske forventningene som hypotesene gir, vil jeg som nevnt bruke Norge som et eksempel på om og i så fall hvordan NATOs engasjement har fått implikasjoner for medlemslandene.

4. Metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for metoden som er brukt for å innhente og analysere nødvendig data for å besvare hvorfor NATO engasjerer seg i covid-19 og hvilke implikasjoner det eventuelt har fått for norsk pandemi-håndtering. Problemstillingen jeg har utviklet er eksplorerende ved at den søker etter svar på det vi ikke vet så mye om (Jacobsen, 2015, s. 64). «Ved eksplorerende problemstillinger bør vi velge en metode som får fram nyanser, noe som vanligvis krever konsentrasjon om noen få enheter» (Jacobsen, 2015, s. 64). Videre peker Jacobsen (2015) på at kvalitative data er best egnet til å besvare en

eksplorerende problemstilling. Derfor har jeg valgt en kvalitativ tilnærming for denne studien. «Den kvalitative metoden egner seg ofte til å avklare et uavklart tema nærmere og til å få fram en *nyansert* beskrivelse av temaet» (Jacobsen, 2015, s. 133)

I det følgende presenteres de ulike fasene i undersøkelsesprosessen. Først vil jeg gjøre rede for casestudie som forskningsdesign og argumentere for hvorfor en casestudie er egnet til å besvare min problemstilling. Deretter presenteres dokumentanalyse og det kvalitative forskningsintervjuet som metoder for å innhente kvalitative data. Videre presenteres metode for analyse og til slutt vil jeg drøfte min egen posisjon som forsker samt studiens reliabilitet, validitet og generalisering.

4.1 Forskningsdesign

Et forskningsdesign danner rammeverket for innsamlingen og analysen av data. Valget av forskningsdesign er et resultat av de avgrensinger og prioriteringer forskeren har gjort for å belyse ulike dimensjoner ved forskningsprosjektet (Bryman, 2012, s. 40). For å besvare problemstillingen har jeg valgt casestudie som forskningsdesign.

4.1.1 Casestudie

Andersen (2013) peker på at en casestudie er en intensiv og kvalitativ studie av et begrenset antall undersøkelsesenheter. «Case kan være organisasjoner (eller deler av dem), beslutninger, forhandlinger, en diskurs, et hendelsesforløp, en handling, en prosedyre, et utsagn etc.» (Andersen, 2013, s. 14). En fellesnevner ved definisjonene av case, er at de «...vektlegger at det er en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter» (Jacobsen, 2015, s. 97). Et av kjennetegnene ved en casestudie er at det ofte innledes med et «hvorfor» eller «hvordan» spørsmål (Yin, 2018, s. 27). Denne oppgavens formål er å belyse to forhold. Først undersøker jeg hvorfor NATO engasjerte seg i covid-19, før jeg deretter studerer hvordan medlemslandene, med Norge som eksempel, eventuelt ble påvirket av NATOs engasjement. I lys av nevnte forhold vil dermed denne oppgaven være en casestudie av NATO som aktør i en sivil helsekrise og dens implikasjoner for medlemslandet Norge.

Yin (2018) skisserer fem komponenter som er spesielt viktig i et prosjekt med casestudie som forskningsdesign: 1) problemstilling, 2) forslag til løsning, hvis det er noen (hypoteser), 3) selve casen, 4) den logiske linken mellom data og hypoteser og 5) kriteriene for å tolke funnene. Jeg vil bruke denne skissen som veileder og fundament for dette prosjektet. Vi har tidligere blitt kjent med problemstillingen: *Covid-19 er en sivil helsekrise – hvorfor*

involverer NATO seg? Og: Har NATOs engasjement under pandemien fått implikasjoner for den norske håndteringen? Jeg har skissert to hypoteser som forslag til løsning på problemstillingen. Casen jeg vil studere er NATOs engasjement i pandemien og om Norge har implementert artikkel 3 i krisehåndteringen eller ikke. Andersen (2013) understreker at det er viktig å skille mellom casen som undersøkelsesenheter og den kontekst hvor undersøkelsen finner sted. Den fjerde komponenten er den logiske «linken» mellom hypotesene og innsamlet data. Yin (2018) peker på at det kan være krevende å identifisere denne «linken» i en casestudie og at det er viktig å ha en klar strategi for hvordan forskeren vil analysere «bevisene» for å besvare forskningsspørsmålet. I operasjonaliseringen over peker jeg på de indikatorene som skal koble dataene til problemstillingen ved hjelp av to hypoteser utledet fra teorien. I det følgende presenteres metodene jeg har valgt for min datainnsamling som i hovedsak består av en dokumentanalyse og intervjuer av personer fra fagfeltet.

4.2 Datainnsamling

Til forskjell fra kvantitative data som er tallfestet, gir kvalitative data forståelse for korrelasjoner og menneskets persepsjon av samfunnet og våre relasjoner (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 47). Datamaterialet i denne undersøkelsen er hentet fra kvalitative forskningsintervjuer og dokumentanalyse og jeg har vurdert det som nødvendig å sammenstille data fra ulike kilder for å besvare oppgavens problemstilling og dens kompleksitet. Yin (2018) peker på at ved å triangulere data, altså sammenstille ulike typer data knyttet til et forskningsspørsmål, blir jeg som forsker i stand til å gjøre en mer dyptgående analyse, siden jeg vil danne et mer helhetlig bilde av fenomenet som studeres. I denne oppgaven vil jeg benytte data fra dokumentanalyse og intervju som primærkilde og en rekke sekundærkilder fra blant annet forskning, rapporter og stortingsmeldinger. Gjennom triangulering av data fra, primær- og sekundærkildene er målet å styrke gyldigheten for funnene i denne undersøkelsen. Jeg har gjennomført fem dybdeintervjuer med personer som innehar relevant kompetanse og erfaring som kan bidra til å forstå mer om NATOs engasjement i covid-19. For å komplementere datamaterialet fra intervjuprosessen har jeg gjort en dokumentanalyse av blant annet offentliggjorte taler, møter og pressekonferanser med NATOs toppledere, men også sentrale dokumenter, rapporter og relevant forskning. I det følgende skal vi først se nærmere på dokumentanalyse som metode for innsamling av kvalitative data, så vil jeg presentere det kvalitative forskningsintervjuet.

4.2.1 Dokumentanalyse

Dersom det er vanskelig å samle inn data direkte fra kilden, kan det være formålstjenlig å benytte seg av det kildene selv har uttalt i for eksempel media, eller det personer tett på kilden har sagt (Jacobsen, 2015, s. 170). Jeg har ikke lyktes i å skaffe informanter med kunnskap om beslutningsprosessen som ledet til at NATO engasjerte seg i covid-19 og vil derfor bruke NATOs eget arkiv med transkriberte taler, pressekonferanser og paneldebatter til å forklare prosessene og beslutningene knyttet til NATOs inngripen i pandemien. Først skal vi se nærmere på hvordan vi kan bygge opp en dokumentanalyse. Gjennom tolkning og filtrering av informasjon som kommer frem i dokumenter og tekster kan forskeren hente ut kunnskap. I en dokumentanalyse er hensikten på mange måter å tilnærme seg tekst som datamateriale (Bratberg, 2019). Siden problemstillingen i denne undersøkelsen er delt i et internasjonalt (NATO som internasjonal institusjon) og et nasjonalt nivå (Norge som NATO-land), er også datainnsamlingen gjort med to ulike perspektiver. Først, for å bidra til å belyse hvorfor NATO engasjerer seg i en sivil helsekrise, har jeg som nevnt primært ledd etter relevant informasjon i NATOs arkiv, men også i andre relevante NATO-dokumenter som NATOs strategiske konsepter fra 1990-tallet og frem til i dag. Rapporter og proposisjoner fra andre internasjonale institusjoner som FN og WHO bidrar til å kunne sammenligne NATO med andre internasjonale institusjoner. Annen relevant forskning på internasjonal politikk generelt og et utvidet sikkerhetsbegrep og institusjoners effektivitet spesielt, er et bidrag for å sette denne undersøkelsen i rett kontekst. For å forstå mer om Norges atferd som NATO-land under en internasjonal krise hvor NATO engasjerer seg, tar dokumentanalysen utgangspunkt i stortingsproposisjoner, rapporter og stortingsdebatter. Under vil jeg gjøre rede for de analytiske verktøyene jeg har valgt for å hente ut relevant data fra dokumentgrunnet for å bidra til å besvare problemstillingen.

Som vi har sett benytte jeg meg av sekundærkilder for å triangulere og komplementere dataene fra primærkildene. I den forbindelse har jeg primært brukt søkemotorene Google scholar og Oria tilknyttet høgskolens bibliotek til å finne relevante artikler og annet. I tillegg har jeg brukt www.regjeringen.no sin søkefunksjon.

4.2.2 Det kvalitative forskningsintervjuet

Jacobsen (2015) forklarer at det individuelle, åpne intervjuet er trolig den mest vanlige tilnærmingen til datainnsamling innen kvalitativ metode. Noen særtrekk ved denne datainnsamlingsmetoden er at forskeren og informanten har en dialog eller samtale. Dataene som innhentes er ord, meninger og narrativer som informanten uttrykker. Som oftest

gjennomføres et slikt intervju i en ansikt-til-ansikt-setting, men kan også gjøres via blant annet internett. Videre peker Jacobsen (2015) på at forsker og informant kommuniserer omkring ulike spørsmål knyttet til temaet eller problemstillingen og dialogen nedtegnes skriftlig eller ved bruk av lydbånd. Intervjuet har en åpen form og forskeren skal ikke avgrense informantens frihet til å snakke og ytre sine meninger og erfaringer. Når intervjuprosessen er avsluttet sitter forskeren igjen med data i form av notater og lydfiler som må analyseres og bearbeides (Jacobsen, 2015). Denne oppgaven er skrevet i 2020 og 2021 under covid-19-pandemien. På grunn av reiserestriksjoner og andre smittevern hensyn ble de fem dybdeintervjuene i denne studien gjennomført digitalt via Teams. Det ble tatt lydopptak av samtalen, men ikke opptak av video. Lydopptaket ble senere transkribert og opptaket slettet. Min erfaring med digitale forskningsintervjuer er at det har både fordeler og ulemper. En klar fordel er at gjennomføringen blir langt mer tidseffektiv da det ikke er nødvendig å reise. Flere av mine informanter bor og jobber i utlandet og et digitalt møte var derfor svært gunstig. Likevel er min erfaring at et digitalt møte medfører noen ulemper ved at man ikke får like god kontakt med den man prater med og at det skaper noen barrierer for god kommunikasjon. Kvale & Brinkmann (2015) peker på at det kvalitative forskningsintervjuet er en arena hvor kunnskap produseres i en sosial kontekst gjennom interaksjon mellom informant og forsker. «Kvaliteten på de produserte data i et kvalitativt intervju avhenger av kvaliteten på intervjuerens ferdigheter og kunnskaper om temaet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 99). De fem intervjuene jeg gjennomførte i forbindelse med denne oppgaven hadde en semistrukturert tilnærming ved at jeg tok utgangspunkt i en intervjuguide som sirklet rundt faste temaer (se Appendiks 1), men hvert intervju levde sitt eget liv og dialogen mellom meg og intervjuobjektet bestemte retningen i intervjuet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 47).

I forkant av intervjuene ble problemstillingen konkretisert og hypotesene operasjonalisert. På bakgrunn av de to forholdene problemstillingen søker å besvare og de to mulige forklaringene utarbeidet jeg en intervjuguide som sikrer at alle intervjuobjektene blir bedt om å besvare de samme spørsmålene for å underbygge materialets validitet. Likevel, som nevnt ovenfor, tok intervjuene litt forskjellige retninger noe som har medført at oppfølgingsspørsmålene er noe ulik. Dette må jeg være bevisst på når jeg senere skal sammenstille og analysere informantenes svar i kapittel 4.

4.2.3 Strategisk utvalg og gjennomføring av intervju

Jacobsen (2015) peker på at strategisk utvelgelse av informanter til en kvalitativ studie innebærer at forskeren først avgjør hvilken målgruppe som må delta for å kunne samle inn

nødvendig datamateriale. Deretter må forskeren velge informanter fra målgruppen. Videre viser Jacobsen (2015) til at «utgangspunktet med andre ord ikke er *representativitet*, men *hensiktsmessighet*» (Jacobsen, 2015, s. 115). Jeg delte målgruppen i to utvalg for å samle inn data til henholdsvis NATO-dimensjonen og Norge-dimensjonen ved problemstillingen min. For å rekruttere informanter til utvalg én henvendte jeg meg til personer som jobber i NATO, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, eller personer som har kjennskap til beslutningsprosesser i NATO. Det andre utvalget består av personer som jobber med eller har kjennskap til krisehåndtering og den norske håndteringen av covid-19 på strategisk nivå. Utvalg én er rekruttert med henblikk på å bidra til å belyse hvorfor NATO har engasjert seg i en sivil helsekrise, mens utvalg to er selektert for å beskrive den norske implementeringen og eventuelle implikasjoner i Norge som følge av NATOs politikk. Likevel er informantene, fra begge utvalg, som deltar i denne studien stilt de samme spørsmålene siden samtlige fem informanter er norske og har kunnskap og erfaring som kan belyse begge spørsmålene ved min problemstilling.

Hvor mange informanter trenger jeg? Kvale & Brinkmann (2015) forklarer at svaret på dette spørsmålet er enkelt: «Intervju så mange personer som det trengs for å finne ut det du trenger å vite» (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 148). Forskere har en tendens til å enten intervjuer for mange eller for få når de gjennomfører intervjubaserte kvalitative undersøkelser. Dersom utvalget er for lite er det krevende å generalisere og det vil være umulig å teste hypoteser. Hvis forskeren intervjuer for mange vil det bli vanskelig å analysere alt datamaterialet grundig nok innen rimelig tid. Antallet informanter må stå i forhold til undersøkelsens mål og forskeren må samle inn data inntil nye intervjuer ikke vil tilføre undersøkelsen noe mer og at man således har nådd «metningspunktet» for datainnsamlingen (Kvale & Brinkmann, 2015). Etter min vurdering nådde jeg metningspunktet etter fire intervjuer og valgte å avslutte datainnsamlingen. Likevel avdekket arbeidet med analysen at datagrunnlaget ikke kunne besvare Norge-dimensjonen i problemstillingen godt nok. Derfor valgte jeg å rekruttere en ekstra informant til et intervju hvor jeg gikk mer i dybden på hvordan Norge eventuelt er påvirket av NATO under pandemien.

Jacobsen (2015) peker på at informantutvalget i kvalitative studier er formålsstyrt. I og med at jeg stiller et konkret spørsmål om hvorfor NATO involverer seg i en sivil helsekrise, har jeg lagt listen ganske høyt for hvem jeg bør intervjuer for å finne svar på problemstillingen. Rekrutteringsprosessen viste seg mer krevende enn jeg antok da jeg tok fatt på dette prosjektet. Det har vært krevende fordi svært få av dem jeg kontaktet svarte på mine

henvendelser og den tiden jeg hadde satt av til å gjennomføre intervjuene måtte utvides flere ganger. Det var også en omstendelig prosess å innhente tillatelse til å intervju forsvarspersonell, selv om forswarets høgskole var svært behjelpelig. Likevel har jeg gjennomført fem intervjuer med informanter som er eksperter på sitt område. Jeg har rekruttert bredt og vurderer utvalget til å være tilstrekkelig variert i og med at informantene representerer fire ulike organisasjoner, og at alle har erfaring fra og/eller kunnskap om NATO og norsk totalberedskap.

Jeg sendte ut e-post til organisasjoner som representerte de aktuelle utvalgene, med vedlagt informasjonsskriv og en kort beskrivelse av prosjektet. Jeg henvendte meg bredt og forklarte at jeg ønsket å intervju aktuelle personer fra den enkelte virksomhet jeg tok kontakt med. Denne fremgangsmåten viste seg å være lite effektiv og jeg fikk lite respons. Jeg endret strategi og tok direkte kontakt med personer i mitt eget nettverk som hjalp meg med å komme i kontakt med enkeltpersoner i utvalgene. Slik fikk jeg rekruttert én informant der det første intervjuet førte til at jeg fikk tips om andre aktuelle informanter. Som vi har sett endte jeg opp med i alt fem informanter hvor tre av dem representerer utvalg én og de to siste det andre utvalget.

I det første intervjuet deltok en informant som er en del av mitt nettverk og som jeg hadde kjennskap til fra før. I etterkant av det første intervjuet fikk jeg anledning til å justere intervjuguiden, slik at spørsmålene i de påfølgende intervjuene ble forbedret og spisset for å bedre belyse problemstillingen. Selv om det ikke var en bevisst strategi fra min side, fungerte det første intervjuet som et «pilotintervju». Siden intervjuguiden ble justert på bakgrunn av pilotintervjuet ble informanten fra det første intervjuet kontaktet på ny og vedkommende sa seg villig til å svare på noen få oppfølgingsspørsmål fra den endelige intervjuguiden.

For at dataene fra intervjuene på best mulig vis skal kunne inkluderes i analysedelen, har jeg valgt å kategorisere informantenes svar. Hvert enkelt intervju ble transkribert hver for seg før jeg sorterte innholdet i tre kategorier ved hjelp av en enkel fargekoding. Sitater og informasjon ble kodet som relevant for henholdsvis sikkerhetiseringshypotesen, relevanshypotesen og en eventuell norsk implementering av artikkel 3 med fokus på totalforsvaret. De tre kategoriene gjenspeiles i tematiseringen i intervjuguiden, noe som gjorde det relativt enkelt å sammenstille informasjonen fra intervjuene. I det følgende vil jeg presentere hvilke analytiske verktøy jeg skal bruke for å fremstille mine funn senere i analysen.

4.3 Kongruensanalyse og prosess-sporing

«I casestudier er datainnsamling og analyse en prosess der hypoteser om tolkninger og sammenhenger prøves ut underveis» (Andersen, 2013, s. 141). Andersen (2013) setter opp to komplementære analysemetoder for å analysere data, *kongruensanalyse* og *prosess sporing*. «I kongruensanalyse må forskeren med utgangspunkt i studiens forutsetning aktivt utvikle forventninger om mange ulike observasjoner» (Andersen, 2013, s. 147). Det kan også være formålstjenlig for forskeren å skildre forventninger om et resultat som ikke er relatert til analysens hovedfokus. Andersen (2013) peker på at en slik kobling av ulike variabler fra et holistisk perspektiv vil føre til at empirien i større grad utfordrer disse forventningene og teorien. I denne oppgaven presenteres forventninger knyttet til to ulike hypotetiske forklaringer til hvorfor NATO engasjerer seg i en sivil helsekrise. Som beskrevet i kapittel 2, vil man blant annet forvente at Norge har implementert NATOs forventninger i artikkel 3 under pandemien, dersom NATO har sikkerhetisert covid-19 i henhold til sikkerhetiseringshypotesen. På den andre siden vil mangel på norsk implementering svekke sikkerhetiseringshypotesen og implisitt styrke en antakelse om at NATOs engasjement i covid-19 skyldes et ønske om å fremstå som relevant i henhold til relevanshypotesen. Ved å diskutere hypotesene med norsk implementering som eksempel, er målsettingen for analysen å peke på eventuelle kausaliteter i NATO-Norge-relasjonen. Sagt på en annen måte vil en kongruensanalyse på bakgrunn av dataene antyde om NATOs engasjement har fått implikasjoner for medlemslandet Norge eller ikke ved å måle en eventuell årsak-virkning-effekt. Som antydnet over er prosess-sporing egnet til å komplementere en kongruensanalyse. Andersen (2013) peker på at ideen om prosess-tracing har vært forankret i casestudiemetodikken i lang tid. «Forklaring gjennom analytisk rekonstruksjon av prosesser står også sentralt i historiefaget» (Andersen, 2013, s. 149). Jeg vil gi denne oppgaven en tydelig tidslinje som starter 01.01.20 og slutter 19.02.21 etter sikkerhetskonferansen i München. Jeg vil forsøke å skildre prosessen som ledet til at NATO grep inn i pandemien og gjøre rede for NATOs bidrag i kampen mot viruset. Jeg vil bruke NATOs egne pressemeldinger, artikler og transkriberte taler og debatter for å «feste» ulike begivenheter til tidslinjen min.

4.4 Validitet og reliabilitet

Jacobsen (2015) peker på at det empiriske datagrunnlaget som samles inn i forbindelse med en samfunnsvitenskapelig undersøkelse bør tilfredsstillende to krav: For det første må empirien

være gyldig og relevant (validitet). For det andre må den empirien ha pålitelighet og troverdighet (reliabilitet). I det følgende vil jeg først vurdere om mine metodiske valg tilfredsstillende kravene som er beskrevet over og om mine funn er generaliserbare og gyldige også i andre sammenhenger. Deretter vil jeg si noe om min rolle som forsker før jeg til slutt gjør noen etiske betraktninger. «Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens framgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten» (Johannessen, 2016, s. 230).

4.4.1 Oppgavens gyldighet og relevans (validitet)

«Med *gyldighet* og *relevans* mener vi at den empirien vi samler inn, faktisk gir svar på det eller de spørsmålene vi har stilt» (Jacobsen, 2015, s. 17). For å finne ut av det vil jeg først se på undersøkelsens interne gyldighet før jeg vurderer resultatets eksterne gyldighet. Ifølge Jacobsen (2015) handler intern gyldighet om hvorvidt resultatene oppfattes som riktige eller ikke og om studieobjektene, herunder intervjuobjekter, er en sann representasjon av virkeligheten. Som nevnt tidligere var det krevende å rekruttere intervjuobjekter som har kunnskap om beslutningsprosessen som ledet til at NATO engasjerte seg i covid-19. Selv om ingen av mine informanter hadde innsikt i beslutningsprosessen, vil jeg likevel argumentere for at ved å gjøre en datatriangulering av informasjon fra intervjuene og funn fra dokumentanalysen, styrkes resultatenes gyldighet. Når det kommer til spørsmålet om hvorvidt NATOs engasjement har fått implikasjoner for Norge eller ikke mener jeg informasjonen har høy grad av gyldighet, siden flere av dem har hatt en sentral rolle i regional håndtering av covid-19 i Norge. I denne delen av analysen vurderer informantenes kunnskapsnivå som meget høyt og at de er å regne som førstehåndskilder, mens i det overordnede spørsmålet om hvorfor NATO engasjerte seg i covid-19, vil jeg karakterisere informantene som andrehåndskilder. Flere av informantene mine er i kraft av sitt yrke underlagt taushetsplikt, noe som kan ha gitt dem grunn til å utelate informasjon om enkelte deler knyttet til problemstillingen. Ingen av spørsmålene informantene fikk under intervjuet berørte taushetsbelagt informasjon og jeg tror ikke dette har vært til hinder for deres vilje til å gi riktig og relevant informasjon. Jacobsen (2015) peker på at «Informasjon fra flere uavhengige kilder gir en gyldig beskrivelse av fenomenet» (Jacobsen, 2015, s. 231). Svarene informantene ga i intervjuene indikerer at de på noen områder er enige og deler oppfattelse av enkelte segmenter ved problemstillingen, mens de i andre spørsmål er helt eller delvis uenig. Ifølge Jacobsen (2015) kan ulike beskrivelser av et fenomen også være en god indikator på gyldighet og at det viser at informantene tolker ting ulikt. Selv om jeg har gjennomført et

semistrukturert intervju er informantene stilt de samme spørsmålene fra intervjuguiden. Dette medfører både fordeler og ulemper. En fordel med at jeg brukte intervjuguide er at jeg forsikret meg om at informantene fikk de samme spørsmålene, noe som gjør det lettere å sammenligne svarene deres i ettertid. Likevel er det en fare at jeg som forsker styrer dialogen og at mine spørsmål ble førende for hvilken informasjon informanten gir. I praksis fungerte imidlertid intervjuguiden kun, nettopp som en guide. Intervjuene levde sitt eget liv og ved flere anledninger kom informantene med spontane kommentarer og refleksjoner. Og siden denne informasjonen ikke var direkte styrt av meg kan vi, ifølge Jacobsen (2015) legge til grunn at disse opplysningene ligger nærmere informantens egentlige oppfatning av fenomenet. Et grep jeg har gjort for å kunne validere funn knyttet til årsakssammenhenger mellom NATOs engasjement og eventuelle implikasjoner for medlemslandene er å bruke Norge som et eksempel. Som jeg har vist i operasjonaliseringen vil data som indikerer at Norge ikke har implementert NATOs artikkel 3, vil svekke sikkerhetiseringshypotesen og implisitt styrke relevanshypotesen. Jeg bruker altså Norge som et eksempel på hvordan NATO-landene har respondert på alliansens innsats under pandemien. Likevel er det ikke sikkert at det norske eksempelet er representativt og overførbart til de andre ni og tjue medlemmene. For å vurdere dette bør jeg som forsker se på undersøkelsens eksterne gyldighet.

Ekstern gyldighet, dreier seg om i hvilken grad funnene fra forskningen kan generaliseres og overføres til andre enheter enn dem man faktisk har studert (Jacobsen, 2015, 237). Ett enkelt casestudie danner ikke grunnlag for generaliseringer om NATOs engasjement i sivile helsekriser eller hvordan de allierte forholder seg til NATO i slike situasjoner, men jeg vil diskutere hvorvidt funnene kan ha bredere relevans for andre situasjoner. Jeg vil blant annet diskutere NATOs rolle i slike situasjoner generelt og diskutere hvorvidt Norge har mobilisert totalforsvaret under pandemien eller ikke. Selv om denne undersøkelsen ikke er direkte overførbart til andre case innen samfunnsvitenskapen, kan man hente ut en mer generell lærdom for blant annet norsk beredskap og NATOs rolle i sivil krisehåndtering. Dette vil jeg diskutere i analysen. Oppgaven vil også ha et teoretisk læringsutbytte. Jeg vil diskutere hvorvidt mine funn kan bidra til å nyansere det teoretiske rammeverket. Spesielt sikkerhetiseringsteorien er aktuell i den sammenheng. Kvale & Brinkmann (2015) peker på at dersom forskeren ønsker å generalisere funn fra en kvalitativ casestudie, må det vurderes hvorvidt funnene vil være gjeldende i andre situasjoner. Alle informantene i denne undersøkelsen fikk full anonymitet i dette prosjektet. En ulempe med anonymisering er at det

svekker den eksterne gyldigheten siden det er vanskelig for en annen forsker å gjenta samme undersøkelse og komme til samme konklusjon. På den andre siden er anonymitet en fordel siden det er sannsynlig at informantene gir bedre og mer informasjon. Informantene i denne undersøkelsen forvalter taushetsbelagt informasjon og selv om intervjuene ikke utfordret taushetsplikten, gir anonymisering i dette tilfellet mer pålitelige kilder. Jacobsen (2015) peker på at generaliseringen avhenger av to forhold: 1) antall enheter og 2) hvordan enhetene er valgt ut (Jacobsen, 2015, s. 238). Jacobsen (2015) peker på at jo flere enheter som studeres, jo større er sannsynligheten for at man kan generalisere til andre enheter. Siden jeg gjør en enkelt-casestudie er overføringsverdien til andre enheter begrenset. NATO er en unik institusjon, så det er vanskelig å argumentere for at funn knyttet til første del av analysen kan generaliseres i særlig grad. Del 2 av analysen, som beskriver Norge som NATO-land under covid-19, gir noen indikasjoner på at NATOs engasjement ikke har fått implikasjoner for Norge og at det dermed også kan være relevant for de andre medlemslandene. Oppsummert er det vanskelig å generalisere denne undersøkelsen og den vil ha en redusert ekstern gyldighet. Likevel har den en overføringsverdi til andre situasjoner f.eks. innen samfunnssikkerhet og beredskap og internasjonal sikkerhetspolitikk.

4.4.2 Oppgavens pålitelighet og troverdighet (reliabilitet)

«Med *pålitelighet* og *troverdighet* mener vi at undersøkelsen må være til å stole på»

(Jacobsen, 2015, s. 19). Jeg anser dokumentgrunnlaget i denne undersøkelsen for pålitelig og etter min vurdering er det ingen grunnlag for å tvile på NATOs egne rapporter samt offentlige publikasjoner av taler, pressekonferanser og paneldebatter. Jeg har tilstrebet å vise til fagfellevurderte forskningsartikler og tidsskrifter der teoretiske kilder har vært aktuelle. For å begrense de metodiske implikasjonene ved å bruke sekundærdata, har jeg hele tiden sett på sekundærkilder med et kritisk blikk og pekt på nyanser. De fem informantene som har bidratt med informasjon til denne studien anser jeg som pålitelige kilder da de alle innehar faglig kompetanse innen sine fagområder. Intervjuguiden som ble brukt som utgangspunkt i forskningsintervjuene er basert på åpne spørsmål og jeg tilstrebet å la informantene fritt forklare omkring de ulike temaene før jeg stilte eventuelle oppfølgingsspørsmål. Jacobsen (2015) peker på at undersøkeren kan påvirke den som blir intervjuet f.eks. gjennom verbal- og nonverbal kommunikasjon. Jeg har håndtert dette ved å opptre nøytralt og saklig under intervjuene og min rolle som undersøker, har ikke påvirket informantenes svar i intervjusituasjonen. Lydopptakene ga meg mulighet til å få med alle detaljer i informantenes resonnementer. Likevel møtte jeg noen utfordringer som kan ha påvirket reliabiliteten i noen

grad. I og med at intervjuene ble gjennomført digitalt via møteportalen Teams, opplevde jeg flere ganger forstyrrelser på internettlinjen noe som gjorde at tale og bilde hakket. Enkelte av informantene befant seg i utlandet under intervjuet og jeg opplevde en del ustabilitet i forbindelsen når jeg intervjuet dem. Et tiltak som fungerte godt, var å skru av kameraet og fortsette samtalen på lyd. Under transkriberingen av intervjuene oppdaget jeg ved noen få tilfeller at jeg ikke oppfatter alt informantene sier og at hele budskapet ikke kommer frem. Siden det har vært vanskelig å be om oppfølgingssamtaler med enkelte av informantene er disse sitatene utelatt i analysen. Jeg mener at jeg har håndtert utfordringene knyttet til internettforbindelse godt nok til å si at det ikke har påvirket påliteligheten av datagrunnlaget. I operasjonaliseringen ble det redegjort for empiriske observasjoner som kan bidra til å styrke eller svekke sikkerhetiserings- og relevanshypotesen. Hver hypotese er operasjonalisert gjennom målbare indikatorer forankret i det teoretiske rammeverket. Hypotesene er analytisk distinkte, men empirisk overlappende. En mulig svakhet med denne studien er at det teoretiske grunnlaget som har utledet hypotesene ikke er egnet til å belyse alle aspekter ved henholdsvis NATOs eventuelle sikkerhetisering av covid-19 og NATOs ønske om å fremstå som en relevant aktør. Likevel vil jeg argumentere for at det teoretiske grunnlaget vil kunne belyse deler av forskningsspørsmålets kompleksitet på en troverdig måte. For å underbygge oppgavens validitet har jeg hele tiden hatt som mål å basere kunnskapsgrunnlaget på pålitelige kilder. Får å sikre en helhetlig fremstilling av temaet har jeg inkludert kilder som ikke kun styrker eller svekker mine hypoteser, men som peker på alternative forklaringer og forståelser av det samme fenomenet. Forskere kan også påvirke resultatet av undersøkelsen bevisst eller ubevisst, direkte eller indirekte. Derfor vil jeg i det følgende gjøre noen refleksjoner omkring min rolle som forsker.

4.5 Min rolle som forsker

Jacobsen (2015) peker på at den kunnskapen forskeren ender opp med etter gjennomført studie, avhenger av mange forhold som f.eks. hvilken metode som blir valgt. Dermed blir sannheten et relativt fenomen (Jacobsen, 2015, s. 39). For å hindre at studien får en slagside ved at forskeren tolker dataene med sine egne briller mener Jacobsen at det er viktig å reflektere over følgende spørsmål:

Hvorfor er jeg involvert i forskningen? Som tidligere nevnt startet dette prosjektet med en interesse for hvorfor NATO har engasjert seg i covid-19, men jeg har også en interesse for den norske totalberedskapen og det at vi som samfunn utnytter de samlede ressursene på best

mulig måte. I tillegg søkte jeg på og fikk et forskningsstipend som har lagt noen føringer for valg av tema og problemstilling. En del av valgene jeg har tatt underveis kan delvis skyldes et insentiv om økonomisk støtte til å studere, likevel har interessen for akkurat dette temaet vokst og vekket interessen for videre arbeid innen fagfeltet.

Hvordan er jeg involvert i denne forskningen? Jeg jobber som politi og representerer dermed en aktør i den norske beredskapen. Imidlertid har ikke norsk politi, etter min mening, hatt en signifikant rolle under covid-19 og min yrkesbakgrunn har ikke påvirket mine tolkninger av dataene.

Hva har jeg valgt vekk i denne forskningen? Jeg har trukket de store linjene fra NATO til medlemslandet Norge under covid-19. Rammene for denne oppgaven har ikke tillatt et detaljfokus knyttet til hverken NATOs eller Norges håndtering av krisen. Jeg har holdt diskusjonen på et overordnet nivå.

Hvordan kan det at jeg foretar en undersøkelse, påvirke dem eller det jeg undersøker? Det er naivt å tro at min bakgrunn og personlige interesser ikke har påvirket f.eks. planleggingen og gjennomføringen av intervjuene. For å begrense de metodiske implikasjonene har jeg tilstrebet å tilnærme meg dataene på en objektiv måte gjennom å avklare forventninger og antakelser eksplisitt i operasjonaliseringen over.

Til slutt bør jeg, ifølge Jacobsen (2015), stille meg selv spørsmål hvordan min fremstilling av forskningen kan påvirke hvordan leseren forstår den. Det er fare for at jeg bevisst eller ubevisst legger vekt på noe og toner ned noe annet når jeg senere vil presentere mine funn i kapittel 4. Jeg vil unngå denne mulige fallgraven ved å ha et kritisk blikk til egen forskning gjennom hele studien. Oppsummert mener jeg at min rolle som forsker ikke har påvirket undersøkelsen i den grad at den har fått en slagside. Studien er basert på et bredt datagrunnlag og jeg har tilstrebet å være objektiv og kritisk i alle deler av prosessen.

4.6 Etske vurderinger

I forkant av intervjuene ble samtykke innhentet ved at informantene signerte på samtykkeskjema elektronisk og returnerte dette på e-post til meg. Informantene ble gjort kjent med at undersøkelsen var godkjent av NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste), og at alle persondata ville bli behandlet i tråd med NSDs retningslinjer for håndtering av personopplysninger. Informantene ble gjort kjent med at de når som helst kunne trekke sitt samtykke til å delta i undersøkelsen og at deltakelse er basert på frivillighet.

Jeg innhentet også tillatelse til å ta lydopptak av intervjuet og informantene ble forklart at jeg benyttet «Nettskjema» en kryptert tjeneste som lagrer opptaket på Universitetet i Oslo sin dataservert. Siden jeg har intervjuet forsvarspersonell har jeg også innhentet tillatelse fra forswarets høgskole til å gjennomføre denne studien. Gjennom hele rekrutteringsprosessen var jeg svært bevisst på informantenes krav til privatliv. Informantenes yrker og funksjon stiller store krav til meg som forsker. Jeg har etter beste evne sørget for at informantene er anonymisert og at det ikke er mulig å indentifisere dem i oppgaven. Ingen av spørsmålene var av personlig karakter og samtalen med informantene har ikke gått på bekostning av deres taushetsplikt. Jeg har samlet inn personopplysninger i form av informantenes stemme på lydbånd og kontaktinformasjon som e-post, telefonnummer og navn. Utover det har jeg ikke behandlet opplysninger som kan indentifisere informantene. «Faren for brudd på privatlivets fred oppstår først og fremst når det er mulig for utenforstående å indentifisere enkeltpersoner i datamaterialet» (Jacobsen, 2015, s. 49). Videre peker Jacobsen (2015) på at denne faren øker desto mindre utvalg forskeren har. Jeg har kun fem informanter og faren for at informantene mine blir indentifisert er til stede. For å ta ned denne risikoen til et minimum har jeg valgt å være svært sparsom i informasjonen om informantenes bakgrunn. I tillegg vil jeg etterstrebe diskresjon og jeg har garantert informantene anonymitet og konfidensialitet i alle ledd av undersøkelsen (Jacobsen, 2015). I analysen omtaler jeg intervjuobjektene som informant 1, informant 2, informant 3, informant 4 og informant 5. For å ivareta informantenes anonymitet vil jeg ikke gjøre knytninger til hvilke virksomhet den enkelte representerer, men utvalget består av personer fra NATO, Utenriksdepartementet, forsaret og statsforvaltningen i Norge.

Med utgangspunkt i operasjonaliseringsstrategien i kapittel 2 og metodisk tilnærming som presentert over, vil jeg i analysen som presenteres i kapittel 4, forsøke å indentifisere hvilke faktorer som resulterte i at NATO involverte seg i pandemien. Jeg vil først diskutere «sikkerhetiseringshypotesen». Foreløpige undersøkelser gir ikke grunnlag for å si at NATO eksplisitt har definert covid-19 som en sikkerhetstrussel, snarere tvert imot. Likevel vil bli interessant å se om covid-19 har vært gjenstand for en sikkerhetiseringsprosess (Buzan, 1998) som beskrevet ovenfor. En forklaring som går igjen, er at NATO vil hindre at covid-19 utvikler seg til en sikkerhetsutfordring og at de derfor bistår i koordineringen av f.eks. distribusjon av medisinsk utstyr. Dette er interessant fordi ved å sette i verk forebyggende tiltak mot en mulig sikkerhetsutfordring, kan man tenke seg at NATO allerede ser noen sikkerhetspolitiske implikasjoner som følge av covid-19. Vi kan allerede nå tenke oss at

denne forklaringen ikke er tilstrekkelig for å forstå den rollen NATO har tatt i denne globale krisen og heller ikke nok til å forstå motivasjonen som ligger bak. Dersom det er behov for en bredere forståelse og ytterligere forklaring, vil jeg gå videre til «relevanshypotesen» som skisserer at NATO ser på covid-19 som en god anledning til å vise at de er en relevant og global aktør. Jeg vil derfor argumentere for at det er en analytisk distinksjon mellom hypotesene, men at de til dels deler det empiriske grunnlaget. En slik trinnvis oppbygning av analysen kan være fordelaktig fordi den tillater meg å undersøke forskjellige forhold ved casen jeg studerer og gjennom å sette sammen puslespillet gi et mer holistisk bilde av NATOs rolle i håndteringen av pandemien.

5. Analyse

I dette kapitlet skal jeg presentere og vurdere de funnene jeg har gjort under innsamlingen og analysen av datamaterialet. For å systematisere denne prosessen vil jeg først ta for meg sikkerhetiseringshypotesen og vurdere hvorvidt covid-19 er sikkerhetisert av NATO eller ikke, i henhold til KS' analytiske rammeverk (Buzan, 1998). Som vi har sett er valget av sikkerhetiseringsteorien knyttet til en antakelse om at et utvidet sikkerhetsbegrep har inkludert globale helsekriser og at det forklarer NATOs engasjement under covid-19. Derfor vil jeg først analysere sikkerhetiseringshypotesen og teste dens relevans. Deretter analyseres relevanshypotesen med utgangspunkt i Youngs rammeverk for å vurdere institusjoners effektivitet, før jeg til slutt drøfter begge hypotesene i lys av NATO-Norge-relasjonen.

5.1 Sikkerhetiseringshypotesen

For å strukturere denne delen av analysen vil jeg først gjøre en systematisk gjennomgang hvor jeg måler indikatorene for sikkerhetiseringshypotesen hver for seg på bakgrunn av data fra dokumentanalysen. Deretter vil jeg åpne for en mer generell analyse av den samme tematikken og drøfte hypotesen ved å triangulere data fra dokumentanalyse, intervjuer og sekundærdata. Som vi har sett i kapittel 2, er hvorvidt en talehandling har funnet sted eller ikke en viktig indikator for om noe er sikkerhetisert eller ikke. I det følgende vil jeg undersøke om NATO har gjort en slik talehandling under covid-19.

5.1.1 Har NATO gjort en talehandling under covid-19?

Dersom sikkerhetiseringshypotesen er egnet til å forklare NATOs engasjement under pandemien kan vi forvente å finne data som indikerer at NATO eksplisitt har adressert viruset

som en eksistensiell trussel mot forsvarsalliansens førstelinje, nemlig medlemmenes robusthet. Datagrunnlaget i denne undersøkelsen peker imidlertid i retning av at NATO ikke har gjort en slik eksplisitt talehandling. 16. mars 2021 proklamerte Generalsekretær, Jens Stoltenberg at NATOs respons på Covid-19 har bidratt til at helsekrisen ikke utviklet seg til en sikkerhetskrise (NATO, 2021b). Assisterende generalsekretær, Carmen Romero har uttalt at: “Public diplomacy helps increase support for the Alliance’s mission and activities. In 2020, that meant showing how NATO helped prevent a health crisis from becoming a security crisis. The massive shift to online tools enabled us to digitally tell the story of NATO’s response, resilience and continued readiness to respond to all threats”. (NATO, 2021, s. 40). Jeg kan allerede slå fast at en sentral brikke i puslespillet av en eventuell sikkerhetisering av covid-19 mangler, nemlig talehandlingen hvor det konstrueres en mulig sikkerhetstrussel. I min analyse av alle offentliggjorte taler, pressekonferanser og paneldebatter av og med NATOs toppledelse i tidsrommet 01.01.20 – 19.02.21, har jeg ikke lyktes i å finne belegg for å si at NATO som institusjon har uttalt at pandemien har utgjort en sikkerhetstrussel. Imidlertid har jeg gjort en rekke funn som underbygger NATOs intensjon om å forbygge at den globale helsekrisen utvikler seg til å bli en sikkerhetstrussel. Sikkerhetiseringshypotesen finner ikke støtte i indikator nr. 1, talehandling. Selv om denne undersøkelsen ikke gir grunnlag for å si at NATO har gjort en eksplisitt talehandling, vil jeg likevel gå videre i analysen og vurdere det jeg har definert som referanseobjektet i henhold til KS.

5.1.2 Resiliens som referanseobjekt

Det er åpenbart at pandemien truer humanitære, helsemessige og økonomiske forhold i verden. Jeg vil imidlertid sette søkelys på den eventuelle trusselen pandemien utgjør for NATO-landenes motstandsdyktighet og evne til å ivareta forventningene som ligger i NATOs artikkel 3. Med andre ord har jeg avgrenset referanseobjektet i denne analysen til NATOs resiliens og implisitt de alliertes evne til å innfri forventningene som ligger i artikkel 3. 15. april 2020 uttalte Jens Stoltenberg at covid-19 representerer en uventet utfordring for NATO-landene (NATO, 2020f). Videre sier Stoltenberg at krisen har hatt en stor innvirkning på medlemslandenes økonomier og folk. Og krisen har gitt det internasjonale systemet et historisk sjokk, som kan medføre langsiktige konsekvenser. Imidlertid fastholder Stoltenberg at krisen har vist at NATO-landene er resiliente og forente. Men likevel vedgår generalsekretæren at covid-19 har gitt noen læringspunkter i resiliens-planleggingen og at de syv grunnleggende kravene for medlemslandenes resiliens oppdateres, skal erfaringer fra pandemien tas i betraktning. Videre sier Stoltenberg at medlemslandene har fått noen

hjemmelekser basert på hva covid-19 har lært oss om resiliens. Imidlertid blir ikke hjemmeleksene konkretisert i form av tiltak på dette tidspunktet, men vi kan ut ifra dette slå fast at covid-19 har utfordret de alliertes resiliens, noe jeg vil komme tilbake til senere når jeg skal forsøke å bruke den norske krisehåndteringen som et eksempel på dette. Til tross for at jeg ikke har funnet en eksplisitt talehandling i denne undersøkelsen, vil jeg hevde at dataene indikerer at NATO har sagt at referanseobjektet har vært truet under covid-19. Dette er et interessant funn etter min mening. På den ene siden vedgår sikkerhetiseringsaktøren at referanseobjektet er truet, mens på den andre siden blir trusselen identifisert som eksistensiell i form av en talehandling. Over har jeg pekt på funn som indikerer at sikkerhetiseringshypotesen finner støtte i tråd med indikator nr. 2. Imidlertid er det vanskelig å vurdere hvordan publikummet oppfatter diskursen knyttet til referanseobjektet når NATO, ifølge min undersøkelse, ikke har gjort en eksplisitt talehandling. Likevel vil jeg undersøke hvorvidt hypotesen finner støtte i tråd med indikator nr. 3: sikkerhetiseringsaktører.

5.1.3 Sikkerhetiseringsaktører i NATO

Sikkerhetiseringsaktøren, eller den som erklærer en sak som en eksistensiell trussel, har en viktig rolle i en sikkerhetiseringsprosess. Ifølge Buzan (1998) har sikkerhetiseringsaktøren definisjonsmakt over hvilke saker som sikkerhetiseres ved å erklære et referanseobjekt som eksistensielt truet. Store internasjonale institusjoner er eksempler på slike sikkerhetiseringsaktører (Buzan, 1998). Dermed kan vi gå ut ifra at NATO har definisjonsmakt til å erklære noe for en sikkerhetsutfordring. 19.03.20 holdt Stoltenberg en pressekonferanse i forbindelse med den årlige NATO-rapporten. Han sa blant annet: «This is a trying time for all of us – as individuals, communities and nations». Videre repliserte generalsekretæren: «A time when our resilience is tested to the limit and many NATO Allies are having to take unprecedented decisions» (NATO, 2020g). Uttalelsene underbygger min påstand om at NATO har ansett alliansens motstandsdyktighet og beredskap som truet under pandemien og det er ikke urimelig å argumentere for at sikkerhetiseringsaktøren NATO, som her er under lupen, har erklært referanseobjektet, resiliens, som eksistensielt truet. Som vi har sett har flere av faktorene i det Buzan (1998) omtaler som en vellykket sikkerhetiseringsprosess, har vært til stede i NATOs retorikk under covid-19. Imidlertid er det empirisk vanskelig å peke på at NATO har gjort en eksplisitt talehandling slik KS beskriver det. Det er fortsatt uklart hvordan publikummet, altså medlemslandene, har oppfattet NATOs budskap og om de har akseptert sikkerhetiseringen eller ikke. Likevel vil jeg fremheve at mine funn indikerer at Norge ikke har mottatt og internalisert en eventuell talehandling fra

NATO. Jeg har heller ikke gjort observasjoner i det empiriske materialet som tilsier at andre NATO-land har implementert artikkel 3 i sin krisehåndtering. Intensjonen er at den videre analysen skal belyse flere aspekter ved sikkerhetiseringshypotesen og hvorvidt den er egnet til å forklare helheten ved NATOs engasjement i pandemien. Hvorvidt medlemslandene har akseptert og internalisert NATOs eventuelle sikkerhetisering av covid-19 vil jeg komme tilbake til senere i analysens andre del hvor jeg presenterer Norge som eksempel på forholdet mellom NATO og de allierte. Indikator nr. 3 gir heller ikke støtte til sikkerhetiseringshypotesen.

Oppsummert tyder denne systematiske gjennomgangen av indikatorene for sikkerhetiseringshypotesen på at NATO ikke har gjennomført en vellykket sikkerhetisering av covid-19 i henhold til KS. For det første mangler en eksplisitt talehandling og for det andre indikerer dataene at heller ikke publikummet har oppfattet at NATO eventuelt har sikkerhetisert covid-19. Likevel vil jeg hevde at funnene viser at indikator nr. 2, referanseobjekt, finner støtte i dataene. Dette begrunner jeg med at NATO eksplisitt sier at pandemien truer medlemslandenes resiliens. I fortsettelsen vil jeg som sagt gjøre en mer generell analyse av sikkerhetiseringshypotesen. Jeg har antydnet at KS ikke nødvendigvis kan forklare alle aspekter ved sikkerhetisering av covid-19 med utgangspunkt i et utvidet sikkerhetsbegrep. Derfor vil jeg se om jeg kan identifisere flere fasetter ved indikatorene ved å åpne for en bredere analyse. Det er interessant å se hvordan andre internasjonale institusjoner har tilnærmet seg sikkerhetsspørsmålet knyttet til covid-19. For å belyse dette vil jeg i det følgende diskutere hvordan De forente nasjoner (FN) og WHO har omtalt pandemien som mulig sikkerhetstrussel.

I rapporten «United Nations Comprehensive Response to COVID-19» publisert av FN i september 2020 står det at det tidlig ble klart at pandemien var mer enn en helsekrise (FN, 2020b). Videre fremkommer det at pandemien er en sosioøkonomisk krise, humanitær krise, en sikkerhetskrise og en menneskerettighetskrise (FN, 2020, s. 5). 01.07.2020, 111 dager etter at WHO erklærte Covid-19 som en global helsekrise, godkjente et enstemmig sikkerhetsråd i FN resolusjon 2532, som stadfestet at det var sannsynlig at covid-19 setter opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet i fare (*Resolution 2532 (2020) United Nations Security Council*, 2020). I resolusjonen fremgår det blant annet: “Considering that the unprecedented extent of the covid-19 pandemic is likely to endanger the maintenance of international peace and security,” (FN, 2020b, s. 1). Resolusjonen er bemerkelsesverdig fordi den for det første sier at pandemien vil påvirke opprettholdelsen av internasjonal sikkerhet

negativt. For det andre krever den at all fiendtlig aktivitet opphører umiddelbart, og for det tredje kommer den med en henstilling til alle parter i væpnede konflikter om å ta en 90 dagers humanitær pause (Pobjie, 2020). Ifølge Pobjie er dette første gangen FNs sikkerhetsråd har bedt om en generell internasjonal våpenhvile og pause i væpnede konflikter.

11. mars 2020 erklærte WHO's generaldirektør, Tedros Adhanom, covid-19 som en global pandemi. Samtidig understreket han at covid-19 ikke kun er en helsekrise, men en krise som vil ramme alle sektorer og at alle sektorer og alle individer må involveres i kampen mot viruset (WHO, 2020). Dataene indikerer at FN og WHO i noen grad har gjennomført en talehandling som beskrevet i KS' sikkerhetiseringsteori, mens NATO ikke eksplisitt omtaler pandemien som en sikkerhetstrussel. Vi har sett at både FN og WHO benytter en utvidet forståelse av sikkerhetsbegrepet når de sier at covid-19 utgjør en trussel overfor internasjonal sikkerhet. 21. september publiserte FN en rapport hvor det blant annet pekes på at: "From the pre-coronavirus disease (COVID-19) context experienced in 2019 to the unprecedented conditions caused by the pandemic in 2020, the already complex security environment has evolved, with increased threats of civil unrest and a steady rise in instability across the globe. The global security environment has entered a phase of heightened and extended volatility" (FN, 2020, s. 2). Slik jeg tolker det beskriver FN covid-19 som en forsterker for allerede eksisterende trusler og ustabilitet globalt og at pandemien utgjør en eksistensiell trussel. Mine funn antyder at FN og WHO i noen grad har sikkerhetisert covid-19 og at begge institusjoner har gjort en talehandling. Jeg har ikke studert hvordan publikummet har mottatt og oppfattet dette budskapet fra FN og WHO, så derfor har sammenligningen med NATO muligens begrenset verdi. Likevel er det interessant at andre internasjonale aktører går lenger i en sikkerhetiseringsprosess enn NATO. I det følgende drøftes NATOs engasjement og tilstedeværelse i den første fasen av pandemien. Mars 2020 var preget av stor usikkerhet. Kan det bidra til å forstå NATOs respons?

5.1.4 En usikker tid

«Dette er en global pandemi som berører oss alle» sa Stoltenberg da han den 19. mars 2020 åpnet lanseringen av den årlige NATO-rapporten for 2019 (NATO, 2020k). Videre sier Stoltenberg at NATO har iverksatt tiltak for å redusere spredningen av viruset og redusere risikoen for soldater og sivile og samtidig opprettholde alliansens beredskap. Stoltenberg viser til at noen av NATOs øvelser var modifisert eller avlyst, som følge av pandemien, men at NATOs evne og kapasitet ikke var påvirket. For å undersøke hvorfor NATO, en militær

forsvarsallianse, engasjerte seg så tidlig i covid-19, ble informantene bedt om å tenke tilbake til mars 2020 og forklare hvorfor NATO engasjerte seg i krisehåndteringen på allerede på det tidspunktet. Informant 3 svarte blant annet:

... Fordi at dette var noe ganske annerledes i fjor, i mars i fjor. Du ser jo bare på hvordan vi har håndtert det internt i Norge også. Full panikk i mars i fjor. Nedstengning av alt. Så kan du se på smittetall og en del annen statistikk, det var jo ikke i nærheten av det vi har hatt siden. Sant. Andre bølge vi hadde i høst, vinter, Jul og nå. Det er jo en helt annen situasjon. Litt sånn for NATO også, tror jeg, at dette visste man ikke så mye om og det kunne ramme ekstremt stort. Du ser noen land har jo gått på en skikkelig smell og det kunne jo ha fortsatt, blitt enda verre og kunne blitt verre i flere land. Og da er du litt tilbake til strategi og politikk collective defence osv. da. Fordi at hvis du setter ut hele samfunnsfunksjoner osv., så blir du svekket, og da kan andre som ikke vil deg vel utnytte det handlingsrommet. Dette er et handlingsrom som det heter på både militær- og andre språk, holdt jeg på å si. Og utnytte det. Og kanskje først og fremst i cyber-rommet og for å svekke samfunnsfunksjoner ytterligere. Jeg snakker ikke nødvendigvis om å rulle stridsvogner over grensen, for vi er jo ikke helt der da. Men det er så mange andre ting i dag som man kan gjøre, så. Jeg tror nok litt av det også var grunnen til at Stoltenberg var litt på tå hev da og understreket dette med resiliens og medlemslandenes evne til å håndtere det (Informant 3).

Informant 3 peker på et spennende aspekt ved kriser og håndtering av kriser, nemlig usikkerhet. Slik jeg tolker informant 3 kan NATOs tidlige engasjement skyldes at NATO og resten av verden stod overfor en svært usikker situasjon og tiltak ble iverksatt som en del av en forebyggende strategi. I tillegg peker informant 3 på at denne usikkerheten naturlig nok avtok etter hvert som verden forstod mer om viruset og at antall smittetilfeller gikk ned. Denne observasjonen finner støtte i andre data i denne undersøkelsen og derfor er det interessant at NATO opprettholdt sin tilstedeværelse til tross for at alvoret i situasjonen avtok noe ettersom vi fikk mer kunnskap om situasjonen.

Fra et sosialkonstruktivistisk perspektiv handler sikkerhetisering om vektlegging av sosial konstruksjon av trusler og responsen på disse truslene (Friis & Ringsmose, 2016, s.3). Dataene gir ikke grunnlag for å si at Stoltenberg gjorde en talehandling som satt i gang en sikkerhetiseringsprosess i sin tale 19. mars 2020, men likevel antyder han at covid-19

medfører implikasjoner for NATO. Det kan tenkes at KS' analytiske rammeverk ikke er tilstrekkelig for å vurdere hvorvidt NATO anså covid-19 som en sikkerhetstrussel eller ikke på det tidspunktet. For å komme nærmere et svar på sikkerhetiseringshypotesens relevans, spurte jeg informantene om de anser pandemien som en trussel for internasjonal sikkerhet. Informant 2 sier blant annet:

Jeg vil definitivt definere det som en sikkerhetstrussel. Men det litt sånn. Dette er litt diskusjon om merkelapper. Hvis du og jeg setter oss ned og skal bli enige om hva er desinformasjon... Det er helt umulig for to mennesker å bli enige om en definisjon om hva desinformasjon er. Hybride trusler et enda verre eksempel. Det finnes jo ikke et menneske i verden som har sammenfallende forståelse av hybrid trussel som naboen, ikke sant. Så det er en merkelapp-diskusjon på et vis. Men jeg opplever at det er en sikkerhetstrussel fordi det har endret samfunnet kraftig uten at vi forstår helt enda hvordan. Det har medført en rekke effekter som vi ser konkrete resultater av og det mest merkbare er en digital tilstedeværelse i veldig store deler av samfunnet, som ikke ante opp og ned på et nettbrett eller en smarttelefon for et år siden, er nå tvunget over i å bruke det til alt, nær sagt. ... Jeg tror det er hensiktsmessig å skille mellom statlige- og ikke statlige aktører fordi NATO er glad i statlige aktører. På samme måten er jeg, og antakelig du med din bakgrunn mere glad i ikke-statlige aktører for det er lettere for oss å forstå som potensiell kriminalitet. Det er jo rart at det ikke er kriminalitet hvis det er Russland som gjør det, men hvis det er en forbrytersk bande i Russland så er det kriminalitet, så det er doktrineforskjellen mellom statlige- og ikke statlige aktører. Jeg tror noe av forklaringen ligger akkurat der. Og det ser du også på nasjonalt nivå, det vil jo være stor spenning mellom et UD (utenriksdepartementet) og et JD (Justis- og beredskapsdepartementet) med tanke på, er det en statlig aktør som står bak eller er det en ikke-statlig aktør. Ja, det er en sikkerhetstrussel og begrunnelsen er de effektene det gir (Informant 2).

Ifølge informant 2 handler dette altså i stor grad om hvilken merkelapp man henger på covid-19, og distinksjonen mellom at en ikke-statlig- og en statlig aktør står bak trusselen.

Betydningen av hvilken merkelapp NATO henger på covid-19 er muligens en essensiell faktor i dette spørsmålet. Foreløpig indikerer datagrunnlaget for denne oppgaven at NATO ikke har «merket» covid-19 som en sikkerhetstrussel, all den tid NATO uttaler at målet er at pandemien ikke utvikler seg til en sikkerhetstrussel. Dette er interessant siden vi har sett at pandemier er inkludert i diskusjonen når internasjonale institusjoner prater om «et utvidet

sikkerhetsbegrep». Informant 2 definerte covid-19 som en sikkerhetstrussel på grunn av de effektene pandemien gir og at den har ført til endringer i samfunnet uten at vi helt forstår hvorfor. På den andre siden peker informant 4 på at covid-19 ikke fremstår som en åpenbar sikkerhetstrussel som medfører at den militære delen av NATO høyner beredskapsnivået. Likevel sier informant 4 at covid-19 på lang sikt kan utgjøre en sikkerhetsutfordring og viser blant annet til at forsvarsbudsjettene vil bli svekket som følge av pandemiens økonomiske implikasjoner. I 2005 pekte tidligere generalsekretær i FN, Kofi Anna på at: «threats to peace and security in the twenty-first century include not just international war and conflict but civil violence, organized crime, terrorism and weapons of mass destruction. They also include poverty, deadly infectious disease and environmental degradation since these can have equally catastrophic consequences» (FN, 2005, s. 24). Imidlertid var FNs standpunkt om hvorvidt covid-19 truet internasjonal sikkerhet noe uklar i mars 2020 (Pobjie, 2020). På den andre siden avhenger FNs tilnærming til krisen, etter resolusjon 2177 (FN, 2014), av at et eller flere av medlemslandene adresserer en sak overfor FNs sikkerhetsråd, før den blir diskutert som en trussel mot internasjonal sikkerhet. Min undersøkelse har ikke avdekket om noen av FNs medlemsland har tatt opp covid-19 som en sikkerhetstrussel overfor sikkerhetsrådet.

En annen grenseoppgang som får betydning når vi diskuterer mulige sikkerhetstrusler, er hvem som er utsatt for den potensielle sikkerhetstrusselen, staten eller innbyggere. Tardy (2020) peker på at de fleste NATO-land kombinerer en statlig tilnærming, som betyr at statens sikkerhet er det primære referanseobjektet, men at også et fokus på menneskelig sikkerhet impliserer individers sikkerhet. Allerede i 1994 omtalte FNs utviklingsprogram (UNDP) «human security» som et alternativ til den mer tradisjonelle tankegangen om et territorielt forsvarskonsept. Dette perspektivet om menneskelig sikkerhet skapte en «link» mellom statlig og individuell sikkerhet (United Nations Development Programme, 1994). Sikkerhet ble definert som: sikkerhet fra den konstante trusselen fra sult, sykdom, kriminalitet og undertrykkelse (s. 23). Betydningen av den menneskelige dimensjonen ved sikkerhetspolitikken har de siste tretti årene til en viss grad påvirket FNs agenda i fredsbevarende operasjoner, og i noe mindre grad EUs sikkerhetspolitiske agenda (Tardy, 2020). For NATO sin del, slik jeg forstår Tardy (2020), har konseptet med menneskelig sikkerhet ikke fortrent den statsorienterte tilnærmingen hos flestparten av medlemslandene. Som vi har sett kritiseres KS nettopp for å for stor grad handle om statens rolle. Det kan tenkes at covid-19 i stort dreier seg om menneskelig sikkerhet fremfor statlig sikkerhet og at

sikkerhetiseringsteorien derfor er mindre relevant. Videre peker Tardy på at det på dette stadiet er vanskelig å si om covid-19-krisen vil endre sikkerhetsperspektivet. Imidlertid er det allerede observert en rekke faktuelle forhold ved pandemien som avslører at både stater og individer er samtidige nøkkelmål, så vel som aktører i responsen på covid-19 (Tardy, 2020, s. 16). Det første forholdet er hvordan substatlige aktører, individer, helse-aktører, eksperter, media med flere, har blitt involvert i implementeringen av sikkerhetspolicyer som respons på pandemien. Covid-19 har ført til nedstengning av samfunn og sosial distansering over hele verden og gjennom disse tiltakene har individer spilt en viktig rolle i krisehåndteringen, men samtidig også i smittespredningen. Dette har medført at individers atferd har gjort dem til aktører i egen sikkerhet fremfor et objekt som politiet eller forsvaret skal beskytte mot en ekstern trussel. For det andre, peker Tardy (2020) på, mens trusselen er av global karakter, har krisehåndteringen og styringen i stor grad vært lokal, fra statlig nivå og nedover i stedet for å være styrt internasjonalt eller globalt. Det faktum at staten har vært en sentral aktør, har avslørt en generell mangel på solidaritet og kosmopolitisk tilnærming og interstatlig samarbeid. Tardy (2020) trekker frem EU som det mest åpenlyse eksempelet, men også fraværet av samarbeid mellom det europeiske kontinentet og USA. Dette gir støtte til indikator nr. 7 i relevanshypotesen som handler om gjensidig avhengighet i NATO. Fraværet av et samarbeid mellom Europa og USA under pandemien kan ha fått implikasjoner for de alliertes velferd. Et annet aspekt Tardy (2020) trekker frem er at siden covid-19-krisen totalt sett er håndtert av ikke-militære ressurser og at det er politiet som har sørget for etterlevelse av korona-tiltak og ro og orden, har militære styrker primært støttet helsesektoren. Dette har de gjort ved å spille på sin evne til å operere i en kaotisk situasjon og sørge for en sikker logistikk knyttet til transport av helsemateriell. Med andre ord ble den mest destabiliserende trusselen mot våre samfunn, institusjoner og våre liv siden andre verdenskrig, har det ikke (pr. april 2020) vært nødvendig med storstilt bruk av tvang eller bruk av tiltak som eksisterer for å garantere statlig sikkerhet (Tardy, 2020, s. 17). Slik jeg tolker denne påstanden har ikke covid-19 krevd en militær respons til tross for omfattende implikasjoner på individuelt- og statlig nivå. Som informant 3 var inne på, så var det mye usikkerhet knyttet til den nye trusselen som covid-19 utgjorde for NATO i mars 2020. Betydningen av denne usikkerheten må nok tas i betraktning når vi skal vurdere hvilken merkelapp NATO festet på covid-19 våren 2020. Hvilke sikkerhetspolitiske implikasjoner kan komme i kjølvannet av covid-19, og hvilke implikasjoner kan det få for NATO. Under skal vi blant annet se nærmere på en analyse gjort av Anders Romarheim (2020) for å inkludere pandemiens mulige konsekvenser på kort- og lang sikt.

I «ukens analyse publisert 24. mars 2020 av Den Norske Atlanterhavskomite presenterer Anders Romarheim tre mulige sikkerhetspolitiske utfall i kjølvannet av covid-19-responsen. Det sikkerhetspolitiske klimaet internasjonalt kan bli forverret, forbedret eller forbli uforandret (Romarheim, 2020). I analysen skisseres to mulige hypoteser for at situasjonen forblir tilnærmet uendret i en «status quo»-tilstand. Det ene er at pandemien ikke er å regne som alvorlig nok til at den setter en sikkerhetspolitisk agenda. Man kan tenke seg at pandemien blir sikkerhetisert i noen grad, men at etablerte maktstrukturer blir dominerende og overstyrer pandemi-responsen. I dette tilfellet peker Romarheim på at når pandemien er under kontroll, blir den igjen håndtert som en helsepolitisk utfordring, mens den etablerte maktbalansen som er underliggende i det sikkerhetspolitiske ordskiftet, forblir uendret. Den andre hypotesen er at pandemien vil påføre samhandlingen i internasjonal politikk en rekke uoversiktlige effekter. Noen av disse effektene vil virke positivt og andre negativt på balansen i internasjonal sikkerhetspolitikk, men påstanden er at implikasjonene utligner hverandre og den sikkerhetspolitiske situasjonen forblir uendret. Romarheim (2020) konkluderer med at pandemien trolig ikke vil forstyrre den etablerte maktbalansen i internasjonal sikkerhetspolitikk og peker på at makt er makt og at noen forsøker å profitere på covid-19 er som forventet. I lys av dette resonnementet kan vi tenke oss at heller ikke NATO har vurdert at covid-19 kan forstyrre balansen i internasjonal sikkerhetspolitikk og at det dermed ikke var nødvendig å sikkerhetisere covid-19. Jeg vil hevde at denne undersøkelsen også indikerer, i tråd med Romarheims hypotese over, at pandemien heller ikke er alvorlig nok til at den setter en sikkerhetspolitisk agenda. Likevel indikerer dataene at NATO ser på covid-19 som en mulig forsterker for allerede eksisterende trusler og derfor skal vi i det følgende se at dette synspunktet får støtte fra flere hold, også i Norge.

5.1.5 Covid-19 som forsterker for eksisterende sikkerhetstrusler

Under den offisielle velkomsttalen den 30. mars 2020, da Nord-Makedonia ble tatt opp som NATO-medlem, adresserte Jens Stoltenberg pandemien på ny. «...while our immediate attention is on the global covid-19 pandemic, other challenges have not gone away. Indeed, they are being amplified by the current crisis. Disinformation about the corona virus is widespread. Often it is part of a long-term pattern of aggressive behavior that includes cyber-attacks and attempts to undermine the legitimacy of democratic institutions» (NATO, 2020i). Ifølge Stoltenberg blir allerede eksisterende utfordringer forsterket av pandemien og han trekker frem at aktiv bruk av desinformasjon om viruset kan være en forsterker på de allerede eksisterende truslene overfor internasjonal sikkerhet. I denne uttalelsen gjør Stoltenberg

muligens en indirekte talehandling, noe som gir støtte for den første indikatoren i sikkerhetiseringshypotesen. På den andre siden er det ingen data som tyder på at publikummet tolket og aksepterte dette som en talehandling. Den norske etterretningstjenesten deler denne bekymringen og i FOKUS 2021, den årlige, åpne trusselvurderingen fra forsvarrets e-tjeneste, står det blant annet: «Russland har gjennomført påvirkningsoperasjoner under både europeiske og amerikanske valg, blant annet gjennom nettverksoperasjoner, provokasjoner og koordinert spredning av desinformasjon. Atferden har ikke blitt endret av avsløringer. Kina gjør også framstøt for å påvirke politiske prosesser i vestlige land. Bruk av økonomiske maktmidler, som insentiver, press og straffereaksjoner, er utstrakt, og bruken av desinformasjon er trappet opp under covid-19-pandemien» (Etterretningstjenesten, 2021, s. 6). E-tjenesten peker også på at nettverksoperasjoner har blitt en viktig metode for informasjonsinnhenting og at en rekke nasjoner har meldt om forsøk på digitale innbrudd for å stjele blant annet opplysninger om vaksinasjonsprogrammer (Etterretningstjenesten, 2021). Under pandemien er det også registrert et økt omfang av høyreekstremistisk propaganda og voldsopfordring til terror og angrep mot sivile mål. Eksempelvis blir Moskéangrepet på New Zealand i 2019 hyllet av høyreekstreme i det digitale rom (Etterretningstjenesten, 2021, s. 33). I nasjonal trusselvurdering (2021) viser politiets sikkerhetstjeneste (PST) til at covid-19 er et av flere forhold som bidrar til å øke risikoen for radikaliserings på den ytre høyre siden: «For det første ligger høyreekstreme ytringer og propaganda lett tilgjengelig på internett. For det andre har Covid-19 skapt større usikkerhet i samfunnet, blant annet knyttet til økonomi og arbeidsledighet. Sosial isolasjon kan bidra til at flere bruker tid på internett. Enkelte kan trekkes mot mer ekstreme fora» (PST, 2021, s. 23). E-tjenesten fremhever også at covid-19 påvirker maktbalansen i verden. Covid-19 har forsterket omverdenens kritiske holdning til Kina og har ført til et økt press på den voksende stormakten, noe som vil påvirke landets strategi i utenrikspolitikken fremover. Beijing har proklamert at verden står overfor en historisk endring i maktbalansen og at til tross for en internasjonal ustabilitet byr på store utfordringer, gir det også et handlingsrom. E-tjenesten forklarer at Kina søker å utnytte dette handlingsrommet til å styrke sin økonomiske, politiske og militære posisjon overfor USA. Ved å gjøre seg mindre avhengig av internasjonale markeder, søker Kina å ta ned sin sårbarhet. At Kina viser muskler kan få implikasjoner for andre staters handlefrihet, dette gjelder også for Norge (Etterretningstjenesten, 2021). I rapporten «NATO 2030» fremgår det at transnasjonale trusler og risiko utgjør en stor utfordring for alliansen, fra terrorisme til sikkerhetsutfordringer knyttet til pandemier, klimaforandringer og migrasjonsbølger (NATO,

2020a, s. 16). I «NATO 2030»-rapporten argumenteres det også for at covid-19-krisen har demonstrert, på en dramatisk og uventet måte, de skadelige konsekvensene pandemier kan ha for ikke bare helsen til NATOs innbyggere, men også sosial resiliens og sikkerhet, gjennom blant annet å gi næring til internasjonal rivalisering og konfrontasjon. Til tross for at pandemier her fremstilles som potensiell trussel for NATO, finner denne undersøkelsen likevel ikke dokumentasjon for at NATO har uttalt eksplisitt at covid-19 er en sikkerhetsutfordring. Imidlertid har, som vi har sett, NATO ytret at målet er å forhindre at covid-19 utvikler seg til en sikkerhetskrise. Ifølge Stefanie Babst (2020) har pandemien fem potensielle implikasjoner for NATO. I en kommentar publisert i april 2020 peker hun for det første på at reduserte forsvarsbudsjetter kan få konsekvenser for alliansen. Å bruke millioner av euro på økte forsvarsbudsjetter nå, noe det ble enighet om i NATO pre-korona, vil ifølge Babst (2020) ikke bli akseptert av hverken befolkningen eller politikerne nå som en rekke europeiske land har store økonomiske utfordringer. For det andre peker Babst på at under Donald Trumps ledelse frem til presidentvalget høsten 2020, led NATO under et lederskap uten ledelse. Babst trekker frem at transatlantisk solidaritet traff et bunnpunkt under covid-19 og at istedenfor å vise solidaritet og samhold, var Trump mer opptatt av personlige interesser og egen politisk gevinst. Fra et allianse-perspektiv kunne man forvente at USA støttet sine nærmeste allierte, for eksempel da Italia og Spania stod i kne under den første korona-bølgen våren 2020, men Trump svarte med å trekke alvorlighetsgraden av trusselen i tvil (Babst, 2020). For det tredje peker Babst (2020) på at covid-19 kan svekke en allerede svak konsensus om NATOs kjernetrusler og hvordan alliansen skal håndtere dem. Blant annet byrdefordelingsdebatten, Tyrkias intervensjon i Syria og utfordringene på NATOs grense i sør var gjenstand for politisk uenighet allerede pre-korona. Også NATO-landenes fremtidige forhold til Kina og Russland kan påvirkes av pandemien. Ifølge Babst (2020) har USA beskrevet Kina som en aggressiv strategisk konkurrent i NATO dokumenter (Babst, 2020, avsnitt 10). Videre spør hun seg hvordan dette vil stå seg i fremtiden når Kina bidro med betydelig støtte til Europa våren 2020. NATOs militære kapabilitet er heller ikke upåvirket av covid-19, skal vi tro Babst (2020). Hun peker blant annet på at heller ikke NATO-soldater er immun mot viruset og at karantenereregler og et økende antall smittetilfeller blant militært personell kan få konsekvenser for deployeringer og viktig logistikk. Videre viser Babst (2020) til at NATO har avlyst viktige øvelser som «Cold Defender 2020», som skulle gjennomføres i Norge. Til slutt fremhever Babst (2020) pandemiens potensielle implikasjoner for NATOs grensepolitikk i sør. Hun peker blant annet på et skrekksenario der et stort koronautbrudd i land som Egypt, Algerie, eller i en av flyktningleirene i Libanon, Jordan eller

Syria vil kunne føre til massive flyktningestrømmer med mulig smittede migranter mot Europas grenser (Babst, 2020).

Legger vi de fem potensielle implikasjonene over til grunn, er det interessant at NATO ikke tok bladet fra munnen våren 2020 og erklærte pandemien for en trussel mot internasjonal sikkerhet. Informant 2 peker blant annet på:

kanskje noe av forklaringen til at NATO vegrer seg for å definere det som en sikkerhetstrussel er at da skaper de også et behov for å handle. Og de er uten virkemidler, i all hovedsak på ikke-statlige aktører. Sant, det kan jo være forklaringen (Informant 2).

Ut fra informant 2 sitt resonnement kan vi tenke oss en mulig forklaring på at det ikke finnes et offentlig empirisk grunnlag for å si at NATO har gjort en talehandling så langt i pandemien, er at det ville utløst en forventning om at alliansen skulle handle. Informant 1 argumenterer også for at noe av forklaringen kan være at NATO har kjøpt seg selv et handlingsrom ved å ikke definere covid-19 som en sikkerhetstrussel.

En oppsummering av NATOs tilnærming til covid-19 i initialfasen antyder at på dette tidspunktet er sikkerhetiseringshypotesen svekket. Fraværet av en konkret talehandling er det mest signifikante og betydningsfulle for denne svekkelsen. Imidlertid viser undersøkelsen at pandemien er en fasett ved en bredere forståelse av sikkerhetsbegrepet. I en usikker og uoversiktlig situasjon er det naturlig at en institusjon av NATOs karakter er på ballen og markerer seg. Imidlertid gir ikke dataene grunnlag for å si at pandemien utviklet seg til å utgjøre en større trussel enn den gjorde innledningsvis. Det er interessant at NATO blir værende på den internasjonale covid-19-scenen, tross fraværet av en konkret og uttalt sikkerhetspolitisk trussel, samtidig bidrar det til å styrke relevanshypotesen i spørsmålet om hvorfor NATO engasjerer seg i covid-19. En svakhet ved denne undersøkelsen er imidlertid at verken data fra intervjuene eller dokumentene kan beskrive prosessen i NATO som ledet til deres tidlige engasjement. Et interessant aspekt ved pandemien er hvordan den potensielt kan forsterke allerede eksisterende trusler og hvordan statlige- og ikke statlige aktører kan søke å utnytte viruset til å fremme egne interesser. I april 2020, ca. en måned etter pandemien traff vesten for fullt, blir dette temaet synlig på agendaen.

5.1.6 Fake news og destabilisering.

På en pressekonferanse etter et utenriksministermøte i North Atlantic Council (NAC) uttalte Stoltenberg: Alle NATO-allierte er berørt av pandemien. Men ikke på samme måte samtidig.

Så når vi effektivt koordinerer våre ressurser, gjør vi en reell forskjell. Forsvarsministrene adresserte også NATOs fortsatte avskrekking og forsvar. Poenget er at sikkerhetsutfordringene ikke har avtatt på grunn av covid-19. Tvert imot. Potensielle motstandere vil se ut til å utnytte situasjonen for å fremme sine egne interesser. Terroristgrupper kan bli styrket. Sikkerhetssituasjonen i Afghanistan og Irak er fortsatt skjør. Og vi ser et fortsatt tempo i russisk militær aktivitet. Så vi må opprettholde vår avskrekking og forsvar. Fordi vårt kjerneoppdrag forblir det samme: å sikre fred og stabilitet. Mens vi fortsetter å treffe alle nødvendige tiltak for å beskytte våre væpnede styrker, forblir vår operative beredskap uforminsket. Og våre styrker forblir klare, årvåkne og beredt til å svare på enhver trussel (NATO, 2020h). Til tross for at Stoltenberg peker på en rekke sikkerhetspolitiske implikasjoner som følge av covid-19 fastholder han at NATOs hovedansvar er å unngå at covid-19 utvikler seg til en sikkerhetskrise. Videre sier Stoltenberg at covid-19-krisen har minnet oss alle om hvor sårbare vi alle er mot en helsekrise som covid-19-krisen. Samtidig peker Stoltenberg på at NATO er en sikkerhetsallianse og at alliansens oppgave er å håndtere potensielle militære trusler og sikkerhetstrusler. Videre peker NATO-sjefen på at NATO må tilpasse og forandre seg, men at det ikke er NATOs domene å være «first responder» på en sivil helsekrise (NATO, 2020f). I lys av Stoltenbergs fremstilling over, kan det se ut til at NATOs rolle i pandemien har vært av stor betydning, men ifølge informant 1, er det ikke så entydig. Informant 1 peker blant annet på:

NATO har jo bidratt på flere arenaer sånn sett, i forhold til både å samarbeide og i forhold til å motarbeide covid-19-desinformasjon. Og de har bidratt i forhold til logistikk med sine kapasiteter, men jeg tror ikke nødvendigvis at det utgjør en stor forskjell. Jeg tror kanskje at de ønsker å gjøre seg relevante mer enn de faktisk er relevant, men det er klart at de er jo også en ressurs, det er de (Informant 1).

I denne kommentaren reiser informant 1 et meget interessant spørsmål, nemlig hva er det NATO konkret har bidratt med under håndteringen av covid-19. Som vi så i kapittel 1, så dreier NATOs bidrag seg i stort om logistisk støtte og distribusjon av materiell. Medio april 2020 viser dataene imidlertid en utvikling i NATOs retorikk knyttet til pandemien, nemlig et økt søkelys på artikkel 3 og medlemslandenes resiliens. I operasjonaliseringen forklarte jeg at hypotesene er analytisk distinkte, men empirisk overlappende. Et økt fokus på artikkel 3 og medlemslandenes resiliens markerer også et skift i denne analysen. Diskusjonen av resiliens som det nye mantraet er en overgang til relevanshypotesen, og ansees som relevant for begge

hypotesene. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan NATO etter hvert trakk frem artikkel 3 og medlemslandenes resiliens i deres krisekommunikasjon.

5.1.7 Resiliens som det nye mantraet

NATO utfordrer grensen for robusthet og resiliens blant medlemslandene. Alliansens medlemsland er gjensidig infrastrukturelt avhengig av hverandre og det enkelte medlemslands resiliens gjennom sivil beredskap vil være et paradigmeskifte i NATOs kanskje fremste våpen, avskrekkelse (Prior, 2017). Prior (2017) peker på at ikke-statlige aktører må engasjeres for å opprettholde og forbedre alliansens sikkerhet og beredskap. Siden 2000-tallet har resiliens vært et allestedsværende prinsipp som underbygger vestlige sikkerhetsstrategier. Resiliensprinsippets fremtreden i det sikkerhetspolitiske ordskiftet har vist til tydelige forventning og viktigheten av regionale og lokale håndtering av kriser i ytre ledd av krisespekteret. Det norske totalforsvarskonseptet er designet for å møte disse forventningene og hele den norske kriseberedskapen er bygget rundt sentrale prinsipper om at organiseringen i en krise er den samme som i en normalsituasjon. Til tross for at resiliens har vært på dagsorden i vestens sikkerhetspolitikk lenge, ble det først implementert i North Atlantic Council møtet i Warsaw i 2016. «We are making a commitment to continue to enhance our resilience against the full spectrum of threats, from any direction. Resilience is an essential basis for credible deterrence and defence and effective fulfilment of the Alliance's core task» (Prior, 2017, s. 1). Denne forpliktelsen til å fortsette arbeidet med resiliens som sikkerhetsstrategi kom som et resultat av anerkjennelsen av skiftet i sikkerhetsutfordringers natur som følge av globalisering og digitalisering. Hybrid krigføring og en glidende overgang mellom militære og sivile sikkerhetsutfordringer. Denne endringen i trusselbildet har tvunget NATO til å bygge resiliens og sikre kritiske samfunnsfunksjoner ved å redusere sårbarhet. Siden tidlig på 1950-tallet har NATO spilt en sentral rolle i å støtte og oppfordre til sivil beredskap blant de allierte. Prinsippet om at den enkelte allierte skal opprettholde og utvikle individuell og kollektiv kapasitet til å motstå et væpnet angrep, er nedfelt i artikkel 3 som en av grunnpilarene i NATO-traktaten. Under NATO-toppmøtet i Warszawa i 2016 forpliktet de allierte seg til å forbedre individuell resiliens ved å tilstrebe å oppfylle NATOs syv grunnleggende krav til robusthet og motstandsdyktighet. NATOs krav til sivil beredskap er fritt oversatt til følgende syv punkter: 1) sikre kontinuitet for sentrale styresmakter og kritiske offentlige tjenester. 2) sikre en resilient kraftforsyning. 3) sikre evnen til å håndtere ukontrollert forflytning av folkemengder. 4) motstandsdyktige mat- og vannressurser. 5) evnen til å håndtere situasjoner med masseskade. 6) et robust sivilt

kommunikasjonssystem (EKOM). 7) sikre en robust transport- og forsyningssektor. Denne forpliktelsen er basert på et endret verdensbilde og at det strategiske miljøet har forandret seg. Resiliens i sivile samfunnsstrukturer, sivile-ressurser og tjenester utgjør i dag første linje i forsvaret av moderne samfunn (Roepke & Thankey, 2019) I denne sammenheng innebærer begrepet resiliens både en nasjons motstandsdyktighet mot ytre påvirkning og dens evne til å gjenetablere seg etter en krise. Resiliente nasjoner, hvor myndighetene som helhet, privat- og offentlig sektor er involvert i planleggingen av sivil beredskap, har færre sårbarheter som ellers kan bli utnyttet av fiender. Av den grunn er medlemslandenes resiliens et viktig aspekt ved NATOs avskrekkingstrategi siden en potensiell motstander vil unnlate å angripe et av medlemslandene i frykt for å ikke oppnå sine mål med angrepet (Roepke & Thankey, 2019).

NATOs utenriksministre besluttet å oppdatere de syv grunnleggende kravene for å styrke medlemslandenes motstandsdyktighet. Oppdateringen rettet seg mot økt beskyttelse av kritisk infrastruktur som sivil transport, energiforsyning og kommunikasjonssystemer. Stoltenberg gjentok at resiliens er NATOs førstelinje hva gjelder forsvar, og at alliansens kollektive sikkerhet avhenger av det (NATO, 2020e) Vi har tidligere sett at alliansens motstandsdyktighet er et mulig referanseobjekt i en sikkerhetiseringsprosess (Buzan, 1998) av covid-19. Kan det faktum at NATO ser behovet for å oppdatere de syv grunnleggende forholdene, og implisitt artikkel 3, midt under pandemien skyldes at alliansens resiliens anses som truet? Dataene indikerer at covid-19 og dens implikasjoner utgjør en eksistensiell trussel overfor NATOs førstelinje i forsvaret av medlemslandene, nemlig deres motstandsdyktighet. Ut ifra dette funnet kunne man kanskje forventet at NATO i større grad omtalte covid-19 som en sikkerhetsutfordring. Hva betyr så alt pratet rundt artikkel 3 og resiliens? Litt senere skal jeg bruke det norske eksempelet til å vurdere hvordan NATOs kommunikasjon har blitt mottatt hos publikummet, men først skal vi se at resiliens er et sentralt tema i NATOs strategifrem mot 2030.

På Atlantic Forum`s konferanse «Transatlanticism 2020» 2. oktober 2020 ble NATOs assisterende generalsekretær Mircea Geoană bedt om å forklare hvordan NATO kan bidra til en bredere transatlantisk tilnærming til Kina i sikkerhetspolitiske spørsmål. Geoană svarer blant annet: «Where NATO is also exceptionally important in this conversation is because our Alliance is well developed when it comes to resilience. This is now a buzzword, it's a sort of a mantra, everything speaks about resilience, but no, our leaders, five years ago when they met in Warsaw, at the Summit in Warsaw, they instructed us to look into resilience. It

was five years ago. It was not the pandemic, it was before» (NATO, 2020a). Videre forklarer Geonă at NATO har oppdatert de syv grunnleggende kravene og kommet med en rekke tillegg. Oppdateringen innebærer tillegg for blant annet sikker telekommunikasjon, infrastruktur, forsyningskjeder, utenlandsk eierskap av kritisk infrastruktur, immaterielle rettigheter og patenter. Også i «NATO 2030» (NATO, 2020c) er dette temaet sentralt. Der heter det at alliansen må utvide sin virksomhet for å vurdere implikasjonene av Kinas teknologiske utvikling og monitorer og forsvare seg mot kinesisk aktivitet som kan påvirke NATOs kollektive forsvar, militære beredskap og resiliens. Videre heter det i rapporten at det er sannsynlig at Kina vil utfordre NATOs evne til å bygge kollektiv resiliens, beskytte kritisk infrastruktur, ta i bruk ny teknologi som 5G, og beskytte sensitive sektorer innen økonomien, inkludert forsyningskjeden (s. 17). Ifølge «NATO 2030» (2020) har covid-19-krisen vist, på dramatisk vis, hvor store konsekvenser en pandemi kan få for forklehelsen i NATO, samt den sosiale resiliensen og sikkerheten.

Ifølge Ozawa (2020) har NATOs respons til helsekriser vært begrenset til medlemmenes handlinger. Videre peker Ozawa på at førstelinjen i forsvaret mot covid-19 var på et nasjonalt nivå og at pandemien fortsetter å teste resiliensen til hvert enkelt medlemsland. Dette illustrerer et viktig prinsipp nedfelt i artikkel 3 i NATOs traktatgrunnlag (s. 27). Dataene i denne undersøkelsen tyder på at covid-19 har resultert i implikasjoner for NATO-landenes resiliens og i det minste testet alliansens robusthet. Eksempelvis viser det at NATO ved å oppdatere de syv grunnleggende kravene for medlemslandenes resiliens underveis i pandemien, at covid-19 utgjør en eksistensiell trussel overfor alliansens førstelinjeforsvar og da implisitt dens operative evne. Likevel fastholder Stoltenberg i en tale den 30. juni 2020 at NATOs hovedoppgave under pandemien er å sørge for at den ikke utvikler seg til en sikkerhetskrise og at NATO har opprettholdt sin kapasitet til å håndtere enhver trussel (NATO, 2020n). Imidlertid vedgår Stoltenberg at viruset har eksponert svakheter i alliansens resiliens. Ifølge Stoltenberg har NATO eksempelvis i for stor grad stolt på globale forsyningskjeder for kritisk medisinsk materiell, en medvirkende faktor til nevnte oppdatering av de syv grunnleggende kravene for resiliens.

KS' analytiske rammeverk legger til grunn at en talehandling må formuleres som eksistensiell trussel (Buzan, 1998) Datagrunnlaget i denne undersøkelsen kan indikere at NATO har vurdert sin resiliens som sårbar og utsatt under covid-19. Likevel vil nok denne talehandlingen ikke havne innenfor KS' rammeverk som også legger til grunn at

sikkerhetiseringsaktøren formulerer at krisen har nådd et punkt hvor det er for sent å snu og at det kun er én mulig vei ut av ufør (Buzan, 1998). Dataene, både i intervjuene og i dokumentene, indikerer at covid-19 utgjør en sikkerhetstrussel ved å f.eks. fungere som en forsterker for allerede eksisterende trusler. Imidlertid peker undersøkelsen i retning av at covid-19 som sikkerhetstrussel ikke kan forklares ut ifra KS's sikkerhetiseringsteori (Buzan, 1998) alene. Dataene gir ikke grunnlag for å si at NATO har satt i verk en sikkerhetiseringsprosess (Buzan, 1998), snarere tvert imot. NATO har riktignok uttalt at covid-19 truer alliansens motstandsdyktighet, men ikke i den grad at den er «eksistensielt truet». Likevel er det relevant å fortsatt inkludere sikkerhet som faktor i den videre analysen, men i fortsettelsen vil jeg forsøke å åpne for en mer generell diskusjon om et utvidet sikkerhetsbegrep. Sikkerhetiseringshypotesen som forklaringsmodell for NATOs engasjement under covid-19 må trolig nyanseres og distanseres noe fra KS' teori. Denne nyanseringen finnes muligens i relevanshypotesen og NATOs evne og motivasjon til å tilpasse seg fremtidige sikkerhetstrusler. Før vi skal se om relevanshypotesen kan gir oss flere svar på problemstillingen, mener jeg det er nyttig å oppsummere sikkerhetiseringshypotesen ved å gå tilbake til Romarheims resonnement (Romarheim, 2020). Han antydte at covid-19 i noen grad blir sikkerhetisert, men at pandemien blir overstyrt av etablerte internasjonale maktforhold. Videre forklarte han at så snart covid-19 er under kontroll, vil den igjen bli håndtert som en helsepolitisk utfordring. Dataene i denne undersøkelsen underbygger Romarheims forklaring og det impliserer at sikkerhets-hypotesen ikke er en dekkende forklaring på problemstillingen.

5.2 Relevanshypotesen

Ifølge Knutsen (2015) er Youngs (1992) analytiske modell utviklet for å kunne vurdere effektiviteten av internasjonale institusjoner. «En institusjons effektivitet bestemmes i denne sammenheng av i hvor stor grad den er i stand til å skape ny eller å bidra til å endre atferd» (Knutsen, 2015, s. 347). Som tidligere nevnt vil effektivitets-begrepet i denne sammenheng brukes som et mål på NATOs relevans. Som vi har sett er den første variabelen i Youngs (1992) rammeverk for å vurdere internasjonale institusjoners relevans, transparency, eller transparens. I likhet med analysen av sikkerhetiseringshypotesen over vil jeg gjøre en systematisk gjennomgang av indikatorene hver for seg, for å se i hvilken grad hypotesen finner støtte. Deretter vil jeg ta for meg det norske eksempelet og bruke det til å peke på indikatorer som styrker og eventuelt svekker de to hypotesene. Som vi så i den teoretiske

gjennomgangen er åpenhet og transparens en indikator for å vurdere en institusjons relevans. Er NATO en transparent institusjon? Det skal jeg belyse under.

5.2.1 NATOs Transparens

Dilemmaet i denne undersøkelsen er at det trolig er en del kommunikasjon fra NATO sin side som er unntatt offentlighet og dermed ikke tilgjengelig som empirisk grunnlag. Likevel er det interessant å undersøke den offentlige delen av kommunikasjonen fra NATO og vurdere om det er lett eller vanskelig å monitorere at NATO handler etter egne regler og retningslinjer. NATO viser sin transparens gjennom en årlig publisering av det sivile- og det militære budsjettet, samt budsjettet for «NATO Security Investment Programme» (NSIP). I tillegg publiseres det en årlig rapport med finans-, personell- og økonomiske data for alle medlemslandene. Samlet danner dette grunnlaget for medlemmenes militære bidrag til forsvarsalliansen (NATO, 2020o). Under pandemien har NATO offentliggjort all aktivitet av offentlig karakter på sine nettsider. Denne informasjonen fra www.NATO.int som inkluderer blant annet General sekretærens taler til alliansen, danner noe av grunnlaget for datamaterialet i denne oppgaven. Imidlertid kommer informant 2 med et forbehold når det gjelder NATOs transparens:

...det NATO gjør er hemmet av en sånn hemmelighetstenkning som vil vedvare i overskuelig fremtid. Altså viljen til å gradere er altfor høy... Man får ikke overblikk over hva som faktisk har skjedd. Det er for så vidt et forbehold også, men det kan godt være at NATO er mye tøffere i tonen, langt tøffere dialog med medlemslandene sine i gradert form (Informant 2).

Ifølge informant 2 er det altså nødvendig å ta et forbehold når en skal vurdere NATOs transparens. Det er nærliggende å tro at den offentlige kommunikasjonen er noe begrenset sammenlignet med den graderte. Rammene for denne oppgaven tillater dessverre ikke en nærmere undersøkelse av dette temaet og det er derfor vanskelig å vurdere denne variabelen i Youngs (1992) rammeverk grundigere. Mine funn indikerer at det kan være vanskelig å monitorere at det er samsvar mellom hvordan NATO sier de skal handle i regler og retningslinjer, og det NATO faktisk gjør blant annet på grunn av hemmelighold av opplysninger. Dataene gir ikke grunnlag for å si at NATO har vært mindre transparent under covid-19 og relevanshypotesen finner ikke støtte i den indikator nr. 1 som handler om transparens. Dette poenget henger sammen med den neste indikatoren, robusthet.

5.2.2 NATOs Robusthet

Dataene gir ikke empirisk belegg for å si at NATOs robusthet er satt på prøve under covid-19. Imidlertid peker transparens-indikatoren over på et forbehold om at dersom NATOs robusthet var satt på prøve, er det ikke sikkert at offentligheten ville fått vite dette. Dataene gir heller ikke holdepunkter for å si at NATOs engasjement i pandemien har skapt interne splittelser eller at alliansen har måttet håndtere særlige «forstyrrelser i sine omgivelser» som Knutsen (2015) beskriver det. Imidlertid peker Gvosdev, (2020) på at den pågående helsekatastrofen, og de økonomiske konsekvensene som følger, trolig vil gjøre det vanskelig for politikere i Europa, og i økende grad i USA, å legitimere å bruke skattebetalernes penger på økte forsvarsbudsjetter. Allerede før covid-19 var det en pågående diskusjon, ledet an av president Trump, om NATO-landenes bidrag økonomisk og militært (Gvosdev, 2020). Stoltenberg (2020) sier det er klart at covid-19 vil føre til omfattende økonomiske konsekvenser, men at det er for tidlig å si hva de langsiktige konsekvensene vil innebære. Videre ytrer Stoltenberg forventninger om at medlemslandene forplikter seg til å investere mer i felles sikkerhet. Han minner også om at ved å investere i forsvaret, vil medlemmene også rustes til å bekjempe pandemien (NATO, 2020f). Selv om jeg ikke kan argumentere for at det er en korrelasjon mellom covid-19 og byrdefordelingsdebatten, kan vi tenke oss at pandemien har gitt diskusjonen en ny dimensjon. I den grad NATO har kommunisert at alliansen er satt på prøve under pandemien, har det ifølge min undersøkelse handlet om medlemslandenes resiliens og i stort er det forankret i en av NATOs grunnleggende regler, artikkel 3.

5.2.3 NATOs Grunnleggende regler

Pandemien har satt søkelys på en av alliansens grunnleggende regler, nemlig artikkel 3. Denne undersøkelsen viser at NATO, i sin kommunikasjon med de allierte, tydelig har stilt forventninger til deres resiliens. Likevel har jeg ikke gjort tydelige funn som tilsier at medlemslandene aktivt har implementert artikkel 3 som følge av NATOs kommunikasjon. Dette er interessant fordi NATOs relevans blant annet kan bedømmes ut ifra kapasiteten myndighetene i medlemslandene har til å implementere alliansens vedtak. Ifølge Stoltenberg har de allierte evnet å opprettholde sin resiliens og NATOs forsvarsevne har ikke vært svekket og at forventningene i artikkel 3 er innfridd. Relevanshypotesen får direkte støtte i denne indikatoren ved at NATO underveis i pandemien indirekte oppdaterer alliansens grunnleggende regler. Som vi har sett over, ble de syv grunnleggende kravene til medlemslandenes resiliens revidert og oppdatert som følge av pandemien. Dette funnet indikerer at relevanshypotesen er styrket.

5.2.4 NATO-landenes kapasitet

Denne undersøkelsen finner ikke belegg for å si noe om denne om denne indikatoren. Likevel vil jeg vurdere om det er relevant å se på norske myndigheters kapasitet dersom jeg finner støtte i antakelsen om at Norge har implementert artikkel 3 i krisehåndteringen.

5.2.5 Maktfordeling i alliansen

Maktfordelingen i NATO er preget av USAs særstilling i alliansen (Knutsen, 2015, s. 349). Knutsen fremholder at NATO fungerer som et lim mellom USA og europeisk sikkerhetspolitikk noe som fører til at USA også er en maktfaktor i Europa. Roloff (2020) peker på at EUs samarbeid med NATO er avgjørende. Videre etablering av EU-NATO-samarbeid, da spesielt innen kapabilitet-etablering, kapasitetsbygging, hybride trusler, cybersikkerhet og øvelser er viktig for at begge institusjonene skal lykkes i å utnytte sine styrker (Roloff, 2020, s. 36). I kjølvannet av covid-19 mener Roloff (2020) at det er nødvendig med en ny transatlantisk avtale hvor EU og USA må opprette en strategisk dialog, en strategisk dialog som kan være et ledd i en bredere strategi for det transatlantiske samarbeidet mellom EU-USA, EU-NATO og NATO-USA (Roloff, 2020). Vi kan altså legge til grunn at maktbalansen i NATO er preget av USAs sterke posisjon og til tross for at det institusjonelle apparatet i alliansen er tuftet på konsensus, vil medlemslandene også ivareta sine egne interesser. Knutsen (2015) sier blant annet at «NATO blir et instrument for USA til å dominere utenriks- og sikkerhetspolitikken til de europeiske statene, en «hegemonial allianse» som overlevde den kalde krigens slutt fordi USA bruker den til å ivareta landets geopolitiske interesser» (Knutsen, 2015, s. 347). Imidlertid peker informant 2 på at han ikke tror USA har påvirket NATOs håndtering av pandemien i nevneverdig grad. Samtidig sier informant 2: «... men så tror jeg også at det ikke hadde skadet da, heller tvert imot, selvfølgelig. Jeg tror ikke det har hatt noen stor betydning fordi amerikanerne er så utrolig instrumentelle i NATO». Informant 2 peker også på at covid-19 åpnet for dialog mellom EU og NATO. På spørsmål om hvorfor NATO har engasjert seg i covid-19, svarer informant 2 at hovedsvaret på det er å finne politisk og at pandemien fremstod som en gyllen mulighet for NATO og EU til å finne sammen om noe som allierer dem på tvers av «varierende geometri» (informant 2). Slike jeg forstår informanten handler dette om at covid-19 fremstod som en anledning for NATO og EU til å forsterke båndene mellom institusjonene på tross av ulikheter knytte til grunnleggende regler og intellektuelle grunnlag. Informant 2 peker på Norge som et godt eksempel på denne varierende geometrien.

Norge er jo et perfekt eksempel, egentlig, på et land som er fullverdig medlem av NATO, var en av grunnleggerne i NATO, men vi har jo enorm berøringsangst for EU-spørsmålet i Norge. Det er politisk brennbart. Både i valg, etter valg og før valg. Det er alltid brennbart i Norge. Så det å fremsnakke EU i norsk kontekst er nærmest umulig (Informant 2).

Videre peker informant 2 på at det ikke er legitimt for en norsk politiker å snakke om EU, men at det er ufarlig å snakke om NATO. Informant 2 forklarer dette med at NATO er en «kjent størrelse» og at NATO er en forutsetning for vår sikkerhet. EU representerer derimot en usikkerhet. Som det er antydnet tidligere gir relevanshypotesen forventninger om at NATOs engasjement er politisk motivert og at det underbygger NATOs globale perspektiv. Selv om et tettere EU-NATO-samarbeid gjerne ikke representerer et utvidet globalt perspektiv, er min påstand at funnene indikerer at NATOs engasjement i covid-19 i større grad skyldes politikk enn sikkerhet.

5.2.6 Gjensidig avhengighet i NATO

Gjensidig avhengighet er også en kritisk variabel for å vurdere effektiviteten til internasjonale institusjoner (Young, 1992). I min undersøkelse har jeg vært nysgjerrig på hvordan USAs engasjement eller fravær av engasjement, kan ha påvirket krisehåndteringen generelt og NATOs bidrag spesielt. I intervjuet med informant 2 stiller jeg spørsmål om det er sannsynlig at bildet ville vært annerledes internasjonalt hvis President Biden satt med makten under covid-19-utbruddet i årsskiftet 2019/2020. Informant 2 svarer blant annet at:

Jeg tror det hadde vært enorme forskjeller. Dette er et retorisk spørsmål som jeg ikke har svaret på selvfølgelig, men bare forestill deg at man begynte å få bistandsanmodninger, når man fikk det i mars/april, fra blant annet Italia som var i kne i Lombardia. Altså tror du det er utenkelig at amerikanerne hadde scramblet fly for å løfte over noen feltsykehus for å hjelpe sine italienske allierte under en Biden-administrasjon? ... Bare tenk deg hva det ville gjort for et Europa som var på desperasjonens rand på et vis. Det var jo bildet i april. Norge sendte et rescue-team, det medisinske nødeteamet vårt med tre til fire leger, som er verdifulle som det, men det var et dusin mann og Italia er fremdeles lykkelige og takknemlige for den bistanden, men tenk deg hva amerikanerne kunne gjort for Italia i april/mai 2020. I stedet var det kinesiske og russiske vernepleiere, som ikke hadde verneutstyr som fikk overskriftene i den delen av verden, ikke sant. Merkelig at USA tillot at det kunne skje, det klarte Trump å ignorere ikke sant (Informant 2).

Informant 2 sitt resonnement indikerer at et mer synlig USA kunne bidratt til å redusere konsekvensene pandemien fikk i initialfasen. Likevel antyder dataene at NATO ikke nødvendigvis ble svekket av et noe manglende engasjement fra USA sin side under pandemien. Imidlertid kan det se ut til at ved å ta en mer offensiv rolle i krisehåndteringen, kunne USA muligens begrenset noen av konsekvensene for de allierte. På den andre siden er det ingen data som indikerer at NATO har bedt om bistand fra USA under pandemien heller. På spørsmålet om et tydeligere lederskap fra USA kunne påvirket krisehåndteringen på internasjonalt nivå, svarer informant 4 at det nok kunne påvirket krisehåndteringen i noen grad, men ikke signifikant.

En av målsettingene i NATOs utvikling mot 2030 er et tettere samarbeid med EU (NATO, 2020b, s. 13). Ifølge informant 2 så kan covid-19 ha materialisert seg som et mulighetsvindu for å styrke EU-NATO relasjonen. Informant 2 viser til et eksempel: «I oppkjøringen til at Donald Trump tapte valget i USA, så har USA vært fraværende fra den arenaen. Så det var et marked å ta som EU og NATO så at de kunne gjøre sammen» (informant 2). Siden lanseringen av det strategiske konseptet i 1991 har NATO fremhevet at europeisk sikkerhet bygger på: «dialog, samarbeid og selvforsvar, men også gjennom nye metoder for krisehåndtering og gjennom å bidra til å forhindre konflikter utenfor NATO-landenes kjerneområder» (Knutsen, 2015, s. 350). Knutsen (2015) viser at det er en sammenheng mellom et utvidet sikkerhetsbegrep og en utvidet portefølje for NATO. Dersom man legger denne utvidede forståelsen til grunn er det kanskje ikke så rart likevel at NATO engasjerer seg i covid-19 for å nettopp bidra til å styrke europeisk sikkerhet. Indikatoren, gjensidig avhengighet, er krevende å måle på bakgrunn av denne casen. Likevel indikerer dataene at dersom USA hadde opptrådd mer solidarisk under covid-19, kunne implikasjonen for andre medlemsland blitt noe redusert. Relevanshypotesen finner dermed noe støtte i denne indikatoren. Et annet aspekt ved det intellektuelle grunnlaget er om traktatgrunnlaget fra 1949 fortsatt er relevant eller om det er utfordret.

5.2.7 NATOs Intellektuelle grunnlag

Den siste og kanskje mest interessante variabelen i denne sammenheng er det Young (1992) beskriver som intellectual order, eller som jeg tidligere har oversatt til intellektuelt grunnlag (Knutsen, 2015). I stort dreier det seg om at NATO står i fare for å miste sin legitimitet og utviklingsevne dersom de allierte sår tvil i alliansens relevans på den sikkerhetspolitiske arenaen. Det intellektuelle grunnlaget som i denne analysen primært handler om hvorvidt en sivil helsekrise er innenfor NATOs domene eller ikke. Dataene indikerer at NATO bruker

artikkel 3 som instrument for å nærmest legitimere det intellektuelle grunnlaget. Derfor er artikkel 3 en sentral faktor i svaret på hvorfor NATO engasjerer seg i covid-19. En tendens i denne undersøkelsen som underbygger det argumentet er at NATO i økende grad utover i pandemien, kobler krisehåndteringen til artikkel 3 og resiliens. Slik jeg tolker det indikerer dataene at covid-19 fremstod som en politisk mulighet for NATO å understreke det intellektuelle grunnlaget og de grunnleggende reglene som relevante. Informant 3 svarte blant annet dette på spørsmål om hvorfor NATO engasjerer seg i covid-19: «it's about politics» (informant 3). Likevel er det interessant at dataene i denne undersøkelsen ikke gir indikasjoner på at NATOs artikkel 3 er implementert i den norske krisehåndteringen. Sett gjennom et liberal institusjonalistisk prisme vet vi at en institusjons relevans blant annet måles gjennom dens evne til å overleve i et skiftende klima. Slik jeg tolker det antyder informant 2 at NATO så covid-19 som en mulighet til å markere seg internasjonalt.

Informanten sa blant annet:

Jeg går tilbake til en form for default, at det er politisk opportunt. I fravær av krig og krise, til tross for annekteringen av Krim så er det relativt sett fravær av krig og krise i Europa. Mens dette her gjør det veldig synlig for en mye større offentlighet og politisk bevissthet i hele Europa at man kan være relevant som forsvarsallianse, selv om det relativt sett er trygt i Europa (Informant 2).

Fra et liberal institusjonalistisk perspektiv er muligens NATOs oppdatering av de syv grunnleggende kravene for medlemslandenes resiliens et eksempel på hvordan alliansers legitimitet kan opprettholdes ved gjennom utvikling og tilpasning av nye situasjoner. Youngs (1992) analytiske rammeverk for institusjoners effektivitet, reiser blant annet spørsmålet: Kan institusjonen tilpasse seg endrede forutsetninger uten at det går på bekostning av kapasiteten til å håndtere den var skapt til å håndtere? Generalsekretær Jens Stoltenberg har uttalt at covid-19 er en global krise som viser at noe som startet på den andre siden av verden, kan få store konsekvenser for oss alle, inkludert NATO. I en tale på Tysk institutt for globale studier (GIGA) 30. juni 2020 peker Stoltenberg på at NATOs hovedoppgave under pandemien er å hindre at den utvikler seg til å bli en sikkerhetskrise (NATO, 2020n). Likevel er NATO i beredskap og forberedt på å respondere på enhver trussel mot alliansen. Imidlertid vedgår NATO-sjefen at viruset har eksponert svakheter i alliansens resiliens og viser til at NATO har stolt for mye på globale leveringskjeder for kritisk helsemateriell. Derfor besluttet nylig NATO blant annet å skjerpe kravene til medlemslandenes resiliens, ta større hensyn til cyber-

sikkerhet og sikkerheten i forsyningskjeden. I tillegg har NATO adressert utfordringer knyttet til falske nyheter, desinformasjon og propaganda som har til hensikt å underminere demokratiet og øke splittelsen globalt (NATO, 2020m). NATOs forventninger til medlemslandenes robusthet, motstandsdyktighet og resiliens er altså skjerpet. Undersøkelsen over indikerer at NATO, når det gjelder artikkel 3, både i forkant av og under covid-19 har vist evne til å tilpasse seg endringer i situasjonsbildet og tilpasse sine sikkerhetspolysier der etter. Likevel, skal vi tro NATO selv, har disse endringene og tilpasningene ikke gått på bekostning av NATOs grunnleggende funksjon som forsvarsallianse. Et sentralt spørsmål i Youngs (1992) analytiske rammeverk er hvorvidt medlemmene i en internasjonal institusjon er villig til å implementere ny politikk. Dette leder meg videre til andre del av problemstillingen min, nemlig hva har NATOs engasjement hatt å si for medlemmene under pandemien? Denne analysen viser også at NATO har tilpasset seg nye utfordringer ved å endre de syv grunnleggende kravene til de alliertes resiliens. I neste kapittel skal jeg undersøke om NATOs nærvær og strategiske grep underveis i pandemien har fått implikasjoner for den norske krisehåndteringen. I operasjonaliseringen i kapittel 2, viste jeg blant annet at dersom sikkerhetiseringshypotesen kan forklare hvorfor NATO engasjerte seg i covid-19, kan vi forvente at dataene indikerer implementering av artikkel 3 i Norge. På den andre siden vil funn som tilsier at Norge ikke har implementert artikkel 3, indikere at NATOs tilstedeværelse bedre kan forklares med relevanshypotesen.

Oppsummert viser analysen at relevanshypotesen er styrket i spørsmålet om hvorfor NATO engasjerer seg i en sivil helsekrise. Et sentralt funn i denne analysedelen er at NATO indirekte har oppdatert en av sine grunnleggende regler, artikkel 3. Selv om relevanshypotesen ikke finner støtte i alle indikatorene, er det likevel grunnlag for å si at hypotesen er egnet til å forklare deler av årsaken til at NATO etablerte seg som en aktør under covid-19-krisens første fase våren 2020. Under den teoretiske gjennomgangen forklarte jeg at dersom vi la til grunn at covid-19 er et vanskelig tilfelle, kunne vi forvente data som indikerer følgende: At toneangivende aktører i NATO ikke har vært enig i det alliansen har gjort under pandemien, at forventningene i artikkel 3 har vært relativt lett å bryte for medlemslandene og at det stilles spørsmål ved NATOs intellektuelle grunnlag. Ut fra disse forventningene er det lite som tyder på at covid-19 har vært et vanskelig tilfelle for NATO. På den ene siden gi ikke undersøkelsen grunnlag for å si at noen har stilt spørsmål ved NATOs intellektuelle grunnlag under covid-19, på den andre siden viser min analyse at medlemslandet Norge heller ikke har tatt hensyn til dette under krisehåndteringen. Selv om

dataene indikerer at USA, som toneangivende aktør i NATO, gikk sine egne veier, er det ikke grunnlag for å si at USA har vært uenig i NATOs tilnærming til pandemien. Imidlertid kan vi tenke oss at det er et vanskelig tilfelle i noen grad, siden det tilsynelatende er relativt lett å bryte med forventningene i artikkel 3. Analysen viser at Youngs rammeverk for å vurdere institusjoners effektivitet ikke belyser alle aspekter ved relevanshypotesen og sånn sett kan man spørre seg om rammeverket er relevant i denne casestudien. Likevel vil jeg argumentere for rammeverket har gitt denne undersøkelsen en bredere forståelse for NATOs atferd under sivile kriser.

5.3 Den norske casen

Allianseavhengighet blir trukket frem som et særlig fenomen som bidrar til å beskrive småstatenes tilnærming til og deltakelse i internasjonale operasjoner. USA er Norges sikkerhetsgarantist og fundamentet i norsk sikkerhetsstrategi og tankesett i sikkerhetspolitiske spørsmål. Imidlertid er ikke dette en garanti Norge og de andre småstatene i NATO kan ta for gitt (Matlary, 2014). Matlary (2014) peker på at ut ifra økonomiske teorier burde ikke andre stater enn hegemonen USA betale for sikkerheten i NATO fordi man kan anta at USA likevel vil være villig til å dekke alle utgiftene. Så hvorfor skal et lite land som Norge for eksempel sende styrker til internasjonale operasjoner når USA likevel vil stille en garanti for norsk og europeisk sikkerhet. Matlary (2014) viser til at nesten alle NATOs medlemsland deltar i internasjonale operasjoner og at hvert eneste NATO-land deltok i International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan fra 2003. Imidlertid var det stor grad av variasjon i bidraget fra de ulike nasjonene (Matlary, 2014). Ut ifra denne forståelsen av allianseavhengighet og Norges avhengighet til NATO og implisitt USA i sikkerhetsspørsmål, kan vi tenke oss at Norge ville implementert NATOs artikkel 3 under covid-19 blant annet fordi det er strategisk lurt. Dersom NATO sikkerhetiserte covid-19 og Norge implementert artikkel 3 etter å ha gjort det samme, ville man kunne forvente at dataene indikerer at norske beslutningstakere implementerte artikkel 3 og de syv grunnleggende kravene for å opprettholde Norges resiliens. Analysen viser imidlertid at NATO eventuelle forsøk på sikkerhetisere covid-19 ikke har lyktes og dataene indikerer at engasjementet i pandemien er politisk motivert i tråd med relevanshypotesen. Likevel vil jeg i det følgende vil jeg å belyse hvordan Norge eventuelt har implementert artikkel 3 og hvilke, hvis noen, implikasjoner vi kan spore til NATOs engasjement.

Har NATOs policy under covid-19-krisen fått konsekvenser for NATO-landet Norge sin håndtering av pandemien? Og i så fall hvorfor har Norge gjort som NATO ønsker under en sivil helsekrise? For å avgrense denne undersøkelsen vil mitt søkelys være rettet mot «det nye norske totalforsvarskonseptet» og konseptes funksjon under pandemien. Kjernen i denne eksemplifiseringen er om NATOs artikkel 3 og syv grunnleggende krav har ledet til eller medvirket til at totalforsvaret ble mobilisert i mars 2020 for å opprettholde Norges resiliens.

I Langtidsplanen for forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2020), er det et økt fokus på totalforsvaret sammenlignet med tidligere. Det «nye totalforsvaret» er en del av Norges svar på nye sikkerhetspolitiske utfordringer. Men er dette fokuset i tråd med NATOs forventninger? Det moderniserte totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise, til væpnet konflikt (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 9) Som vi har sett over ble totalforsvarskonseptet utviklet etter andre verdenskrig var rettet mot det siviles støtte til norsk forsvar gjennom økt fokus på sivil beredskap. Etter etableringen av begrepet samfunnssikkerhet og et økt fokus på krisescenarier i fredstid, ble det norske totalforsvarskonseptet utvidet i 2004 (Norheim-Martinsen et al., 2019). Det moderniserte totalforsvarskonseptet slik det ble etablert i 2004 omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitikk til væpnet konflikt.» (Norheim-Martinsen, 2019, s. 79).

Totalforsvarskonseptet er fortsatt fundamentet, men konstruksjonen i resten av byggverket har endret seg siden utvidelsen i 2004. Premissene for samarbeidet mellom sivile beredskapsaktører og forsvaret ved en sikkerhetspolitisk krise har endret seg parallelt med et endret sikkerhetspolitisk bilde internasjonalt. Forsvaret er i større grad enn tidligere avhengig av sivile beredskapsorganisasjoner og sivile myndigheters støtte og bidrag i oppdragsløsningen av små og store kriser i hele krisespekteret. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er grunnlaget for den norske forsvarsevnen. Prinsippene for krisehåndtering, nærhet, likhet, ansvar og samvirke legger til grunn at det på sivil side av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal ha et fokus på forebygging og hva samfunnet kan gjøre for å begrense konsekvensene av en krise og om mulig forhindre at den inntreffer (Norheim-Martinsen, 2019). Det er nå konsensus i spørsmålet om forsvarets avhengighet av sivile aktører i kriseforebygging og krisehåndtering. I stadig større grad er

forsvaret avhengig av sivil infrastruktur, private leverandører av varer og tjenester nasjonalt og internasjonalt. I langtidsplanen for forsvarssektoren 2020 – 2021 heter det at «Et moderne og forberedt totalforsvar styrker nasjonens motstandskraft og utholdenhet, og reduserer sårbarheten mot sammensatte trusler. Totalforsvarskonseptet understøtter både vår nasjonale forsvarsevne, vår kollektive evne i NATO, og våre forsterkningsavtaler og relasjoner med nære allierte» (Forsvarsdepartementet, 2020, s. 70). Ut ifra dette kan vi legge til grunn at totalforsvaret er en sentral del av Norges svar på utfordringer knyttet til artikkel 3 og NATOs syv grunnleggende krav til medlemslandenes resiliens. Dette forsterker forventningen om at dersom Norge har implementert artikkel 3 under pandemien, vil dataene indikere at totalforsvaret er mobilisert.

I forbindelse med forsvarsministermøtet i NATO 15.04.20 kom forsvarsminister Frank Bakke-jensen med en pressemelding. «Det er sentralt at vi ikke lar koronakrisen gå ut over sikkerheten vår. NATO opprettholder derfor sin operative evne og beredskap selv i disse pandemiske krisetider. Vi står sammen i NATO, og hjelper hverandre der vi kan (regjeringen.no, 15.04.20, første avsnitt). I Meld. St. 36 (2016-2017) «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk» (veivalgmeldingen) heter det at «Norges sikkerhet er avhengig av et sterkt transatlantisk samarbeid og den amerikanske sikkerhetsgarantien» (Utenriksdepartementet, 2017, s. 31). Samtidig viser «veivalgmeldingen» (2017) til at for at samarbeidet skal opprettholdes og for å møte nåtidens utfordringer, må Europa i større grad engasjere seg på den sikkerhetspolitiske arenaen. Blant NATOs 30 medlemsland er det varierende grad av vilje og evne til å ta dette ansvaret og utvikle alliansen til å møte fremtidens utfordringer. Veivalgmeldingen (2017) peker på at dette forsterker en interesse for en fraksjonering og samarbeid i mindre grupper og at et «mindre ensartet euroatlantisk område krever også forsterket innsats for å bevare politisk samhold, solidaritet og fellesløsninger i alliansen» (Utenriksdepartementet, 2017, s. 31). Videre heter det at den norske regjeringen vil «bidra til et sterkt og omstillingsdyktig NATO» (Utenriksdepartementet, 2017, s. 31). I tillegg fremheves viktigheten av en god relasjon til USA og at det bilaterale forholdet til sikkerhetsgarantisten i vest skal pleies. Med dette som bakteppe er det nærliggende å tenke at dersom NATO og USA har stilt krav eller forventninger til medlemslandene under pandemien, har Norge handlet i tråd med disse. Mine funn indikerer at det ikke er konsensus mellom sikkerhetiseringsaktørene. På den ene siden kommuniserer sikkerhetiseringsaktøren NATO en tydelig forventning om medlemslandenes resiliens. På den andre siden blir ikke et eventuelt forsøk på å gjøre artikkel 3 til et

referanseobjekt godkjent av de funksjonelle aktørene, som her er medlemslandene. Mer presist viser mine funn at medlemslandene, med Norge som eksempel, ikke har implementert artikkel 3 under pandemien. Jeg vil hevde at dette viser at sikkerhetiseringshypotesen ikke finner støtte i tråd med indikatorene. På bakgrunn av dette er det heller ikke relevant å måle relevanshypotesens indikator som handler om myndighetenes kapasitet. Denne undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si at norske myndigheters kapasitet til å etterleve artikkel 3 er testet. På den andre siden indikerer dataene at Norge i stand til å ivareta NATOs krav blant annet gjennom totalforsvarskonseptet.

På spørsmål om i hvilken grad NATOs engasjement har fått implikasjoner for hvordan Norge har håndtert krisen, svarer informant 2 at det ikke har hatt noen betydning. Videre peker informant 2 på at det ikke er noen sammenheng mellom NATO og norsk pandemi-håndtering. Likevel understreker informant 2 at dette er «vel vitende om at det politiske ordsiftet nyter jo godt av at man samarbeidet om dette i teorien på konseptplan, men jeg har ikke sett i norsk kontekst noen konkrete tilfeller hvor man har dratt nytte av den vekselvirkningen» (informant 2). På bakgrunn av det legger jeg til grunn at indikatoren for relevanshypotesen, som handler om myndighetenes kapasitet, ikke er relevant å måle. Dataene indikerer at Norge hverken har implementert vedtak fra NATO eller forsøkt å fremme egne interesser overfor alliansen. Samtidig peker informant 2 på at Norge er «smart organisert» og trekker frem norsk politi som eksempel. «Norsk politi har intet mindre enn verdens beste utdannelse. Det tror jeg er en påstand veldig mange vil si seg enige i. Ikke bare fordi lengden er i verdenstoppen, men også fordi konseptet med politiutdanningen gjør at du i utgangspunktet skal bekle enhver rolle i norsk politi». Informant 2 peker også på at norsk politi er en del av justismyndighetene og at det er relativt tette skott mellom politiet og forsvaret i Norge, noe som gjør det hele oversiktlig og forutsigbart. På den andre siden viser informant 2 til land Frankrike, Italia, Spania og Tyskland hvor styringen er mer fragmentert på tvers av respektive myndigheter. Informant 2 forklarer at:

I deler av Europa vil du se at det i stor grad er militært personell som foretar vaksinerings, à la israelsk modell, det er klart at det sier jo litt om evnen din til å drive for eksempel vaksinerings når du kan sende inn forsvarets sanitet, både dem som er utdannet og dem som ikke er det til å gjøre en slikt sivil oppgave (Informant 2).

Informant 2 peker altså på fordeler andre NATO-land har hatt av å kunne benytte militært personell til det vi i Norge vil si er sivile oppgaver under pandemien. Imidlertid viser ikke

dataene at Norge eller andre medlemsland har endret sin atferd som følge av NATOs politikk, men at landene her falt ned på en slags default-organisering da krisen traff. Dataene indikerer altså at Norge, som alliert, var organisert i tråd med NATOs forventninger også før covid-19 og at pandemien ikke førte til institusjonelle endringer. På spørsmål om hvorvidt Norge har svart på NATOs forventninger som ligger i artikkel 3, peker informant 1 på at artikkel 3 er en stående ordre og at den ikke er «aktivert» under covid-19. Responsen fra informant 1 understøtter argumentasjonen for at Norges respons ikke skyldes NATOs engasjement, men at Norge var organisert for å møte forventningene i artikkel 3 i utgangspunktet. Informant 4 trekker frem at Norge ikke på noe tidspunkt har meldt seg «lavere operativt» som følge av covid-19 og at dette kan indikere at forventningene i artikkel 3 er innfridd. Informant 4 legger til at bortsett fra at forsvaret måtte kansellere vinterøvelsene både i 2020 og i 2021, har ikke Norge signalisert at vi ikke kan oppfylle de kravene som blir satt til oss som nasjon. Jeg har tidligere presentert transparens som en indikator for relevanshypotesen. En av faktorene ved transparens er sannsynligheten for at et medlemsland som avviker vil bli sanksjonert. I dette tilfellet vil jeg hevde at det ikke har vært en sannsynlighet for at Norge kunne bli sanksjonert for å ikke etterleve forventningene i artikkel 3. Ifølge mine data så ligger det ingen reell forventning der og dermed er det ikke grunnlag for å si at relevanshypotesen finner støtte i transparensindikatoren.

Fra et nyrealistisk perspektiv og Snyders (1997) beskrivelse av allianseavhengighet, kunne man forvente å finne data som indikerer at Norge har innrettet innsatsen under pandemien etter NATOs artikkel 3. En forklaring på det kan være frykten for «abandonment» i en sikkerhetspolitisk krise dersom man som medlemsland ikke bidrar til fellesskapet (Snyder, 1997). Imidlertid gir ikke denne undersøkelsen indikasjoner på korrelasjon mellom NATOs policy og norsk implementering. Dersom dataene styrket sikkerhetiseringshypotesen burde undersøkelsen indikert en sammenheng mellom Stoltenbergs budskap om resiliens fra talerstolen i Brussel, og implementerende nivå i alliansen. På spørsmål om NATOs engasjement under pandemien har fått konsekvenser for den norske krisehåndteringen, svarer informant 5 at han ikke har registret at NATO har engasjert seg i krisehåndteringen og at det i så fall ikke har fått noen implikasjoner for håndteringen av covid-19. «For meg så har dette på ingen måte vært noe NATO-preg på håndteringen» (informant 5). Informant 5 har ikke registret at NATOs tilstedeværelse har fått noen konsekvenser for norsk pandemihåndtering. Informant 4 peker på at Norge ikke har spurt NATO om hjelp under pandemien, noe blant

andre Luxembourg har gjort. Dette underbygger også argumentet om at Norge ikke har styrt etter NATOs forventninger under pandemien.

Den manglende korrelasjonen mellom NATO og norsk krisehåndtering kan muligens forklares med at NATO bruker covid-19 som et instrument til å vise sin relevans og styrke sin politiske posisjon. Samtidig peker Hilde (2021) på en dimensjon denne undersøkelsen ikke har viet særlig oppmerksomhet, nemlig at NATO har en lang tradisjon for å støtte sivile myndigheter under kriser og katastrofer. Hilde (2021) viser til at det har vært en del av NATOs arbeidsoppgaver i 70 år, selv om støtte til det sivile har havnet under militært bidrag på agendaen. Hilde (2021) skriver også at: «Det er i denne tradisjonen corona-bistanden passer inn» (Hilde, 2021, avsnitt 2). Dersom vi legger Hildes forklaring til grunn, er det rart at dette budskapet ikke kommer tydelig frem i dataene. Med utgangspunkt i en alternativ forklaring om at støtte til det sivile er tydelig plassert innenfor NATOs domene skulle man kanskje kunne forvente at dataene i denne undersøkelsen indikerte at NATOs tilstedeværelse var mer synlig på implementerende nivå. Som Hilde (2021) peker på er krisehåndtering en av NATOs tre kjerneoppgaver. «En krisehåndteringsoperasjon er i NATO sammenheng en militær operasjon som ikke er avledet av artikkel 5, dvs. operasjoner som ikke er definert som kollektivt forsvar etter angrep eller aggresjon mot ett eller flere av alliansens medlemmer» (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 81). Slike krisehåndteringsoperasjoner kan være blant annet humanitært arbeid knyttet til naturkatastrofer (s. 81). Likevel er det rart at dataene i denne undersøkelsen ikke indikerer at dette er grunnen til NATOs engasjement under covid-19. Dersom problemstillingen i denne oppgaven enkelt kan besvares med at covid-19 er en krisehåndteringsoperasjon og innenfor NATOs tre kjerneoppgaver, er det rart at dataene ikke indikerer at dette var grunnen. Man kunne i så fall forvente at Stoltenberg i større grad refererte til dette i sin kommunikasjon med de allierte og andre samarbeidspartnere. Imidlertid har ikke denne studien undersøkt den muligheten hverken i intervjuene eller i dokumentanalysen og sånn sett er det ikke sikker at min oppgave ville fanget opp denne dimensjonen. Samtidig peker informant 2 på at NATO har jobbet med sivil beredskap lenge.

Vil også tilføye at NATO har jobbet med sivil beredskap lenge, kjempe lenge, men litt spissformulert så er det vanskelig fra utsiden å se at det om de har kommet noe særlig lengre enn papir-tigre, lage planer. Jeg vet at det er veldig mye konkret som er gjort, men det er lett å snakke om robusthet i sivilsamfunnet, men komme forbi det faktum at du bygger broer og infrastruktur som tåler troppeforflytninger, hva er det de

egentlig har gjort? Og det har de vist nå. Spesielt det med, løftekapasitet, NATO gjennom militærarmene sine har jo mye løftekapasitet rundt om i verden, nå tror jeg ikke det blir brukt denne gangen, men la oss si at du skulle repatriere europeiske borgere fra Afrika da. Det ville vært militære løftekapasitet som hentet folk fra Afrika, ikke sivile fartøyer antakelig som hadde flydd inn i de mest «dodgye» områdene hvis du skulle repatriere, på grunn av covid-19. Så de har enormt mye kapasitet på geografiske områder sivile myndigheter ikke har det, så er det kanskje egnet til å supplere ganske bra da, ikke sant, fordi man nettopp har militær tilstedeværelse i områder av verden der det er farlig, så har man sivil kapasitet tilgjengelig der det er mulig å ha det. Og de fyller hverandre ut ganske bra (Informant 2).

Undersøkelsen indikerer at NATO satte i verk tiltak og høynet beredskapen i alliansen i første fase av pandemien som var preget av usikkerhet. Jeg har blant annet vist til data som antyder at NATO var proaktive og skapte seg et handlingsrom for å være bedre forberedt dersom pandemien utviklet seg til en sikkerhetstrussel. Informant 3 peker blant annet på at NATO lagde en egen operasjonsplan for å understøtte og håndtere covid-19. Slik jeg tolker informant 3 tyder det at NATO lagde en egen operasjonsplan på at de tok pandemien på alvor og at de «dro i gang hele maskineriet» (Informant 3) som følge av det. Som informant 2 er inne på over, kan det tenkes at NATOs ressurser i større grad ble brukt dersom covid-19 i større grad utgjorde en sikkerhetstrussel. Informant 2 peker også på at NATO potensielt kunne støttet sivile myndigheter med f.eks. løftekapasitet for å hente ut personell fra risiko-områder. I det følgende vil jeg se nærmere på i hvilken grad sivil-militært samarbeid ble aktualisert i Norge i første fase av pandemien. Det var knyttet store forventninger til første del av evalueringen av den norske korona-håndteringen og selv om rapporten ble publisert etter min datainnsamlingsperiode, har jeg valgt å inkludere den i datagrunnlaget.

14.04.21 overleverte koronakommisjonen sin evalueringsrapport NOU: 2021:6

«Myndighetenes håndtering av koronapandemien» (Kvinnesland, 2021) til statsminister Erna Solberg. I rapporten er ikke NATOs rolle og eventuelle forventninger til Norge belyst.

Rapporten gir ikke grunnlag for å si at artikkel 3 og medlemslandenes resiliens har hatt en fremtredende rolle under den norske håndteringen av krisen. Samtidig har det siden mars 2020 vært rettet et tydelig søkelys mot det som DSB omtaler som samfunnets kritiske funksjoner (KIKS)(DSB, 2016). KIKS er blitt et akronym for hvilke funksjoner som er kritisk for samfunnssikkerheten. DSB (2016) beskriver i alt fjorten kritiske funksjoner fra ulike sektorer som må kunne opprettholdes i enhver krise for å redusere konsekvenspotensialet.

Informant 5 har gjennom ukentlig rapportering til DSB siden mars 2020 ikke pekt på at pandemien har ført til at de kritiske samfunnsfunksjonene er truet. På spørsmål om nasjonale myndigheter har gitt føringer til regionalt nivå for å opprettholde KIKS, svarer informant 5: «Det har ikke vært noen tvil om det hele tiden har ligget en forventning om at vi skal ha en oppmerksomhet på kalla det kritikaliteten knyttet til de kritiske samfunnsfunksjonene...» Videre forklarer informant 5 at kritikaliteten i de kritiske samfunnsfunksjonene for ham først og fremst er knyttet til samfunnssikkerhet og ikke sikkerhetspolitikk. Og slik jeg forstår informant 5 fikk aldri covid-19 en sikkerhetspolitiskdimensjon ved seg i den norske håndteringen av krisen. Informant 1 har heller ikke observert direkte føringer fra nasjonale myndigheter om å opprettholde de syv grunnleggende kravene eller NATOs forventninger om resiliens.

Da dette prosjektet var i støpeskjeen var jeg av den oppfatning av at totalforsvarskonseptet ville få en sentral rolle i undersøkelsen, men denne oppfatningen må nyanseres.

Innledningsvis bygget oppgaven på en antagelse om at covid-19 var en stor eksamen for «det nye norske totalforsvarskonseptet» (Norheim-Martinsen et al., 2019). Imidlertid indikerer dataene at totalforsvarets relevans under pandemien har vært begrenset. Informant 1 argumenterer for at totalforsvaret ikke har blitt testet eller vært opp til en eksamen under pandemien. På spørsmål om covid-19 har vært totalforsvarets eksamen, så svarer informant 5 at slik han tolker totalforsvarets funksjon, har covid-19 ikke vært en eksamen for det nye totalforsvarskonseptet. Informant 5 peker samtidig på at andre aktører, f.eks. fra forsvaret kan ha en annen tolkning av dette spørsmålet. Slik jeg tolker informant 5 mobiliseres ikke totalforsvaret nødvendigvis ved at sivile myndigheter samvirker seg imellom og med det militære. Likevel peker informant 5 på at selv om han definerer pandemien utenfor rammene for totalforsvarets virkeområde, tilsier erfaringene fra covid-19 at det sivil-militære samarbeidet fungerte godt og det tyder på at det også vil fungere under en hendelse som tydelig er innenfor rammene av totalforsvaret.

I denne analysedelen har vi sett at det ikke er grunnlag for å si at NATOs engasjement under pandemien har fått implikasjoner for den norske krisehåndteringen. Hverken intervjuene eller dokumentanalysen gir et datagrunnlag som indikerer at NATO har lagt noen føringer for hvordan Norge som medlemsland skulle tilnærme seg krisen i henhold til artikkel 3. En viktig indikator på dette er at NATOs artikkel 3 eller de syv grunnleggende kravene ikke nevnes i den foreløpige evalueringen av den norske koronahåndteringen (Kvinnesland, 2021). Heller ikke totalforsvarets rolle og funksjon under pandemien er trukket frem i

evalueringssrapporten. Dette finner støtte i det øvrige datamaterialet som ikke gir grunnlag for å si at totalforsvaret har hatt en signifikant funksjon i norsk pandemihåndtering.

6. Konklusjon

Selv om det er vanskelig å generalisere funnene fra en enkeltstående casestudie, mener jeg likevel at denne undersøkelsen belyser noen interessante elementer som kan bidra til et styrket kunnskapsgrunnlag. Denne oppgaven har undersøkt to ting. For det første har jeg sett på hvorfor NATO engasjerte seg i covid-19-pandemien. For å finne ut av dette har jeg gjort en dokumentanalyse av NATOs offentliggjorte taler, pressekonferanser og paneldebatter, samt andre relevante rapporter og artikler. I tillegg har jeg gjennomført fem kvalitative forskningsintervjuer av personer med relevant kunnskap og erfaring knyttet til temaet. For det andre har denne oppgaven bidratt til å forstå mer om hvordan NATOs engasjement under covid-19 eventuelt har påvirket NATO-landenes håndtering av pandemien. For å bedre forstå hvordan medlemslandene eventuelt har blitt påvirket av NATOs tilstedeværelse, brukte jeg Norge som eksempel. Jeg har undersøkt relevante dokumenter og rapporter publisert i Norge og sammenstilt opplysninger i disse med kunnskap fra intervjuene. Samlet sett har jeg belyst i hvilken grad NATOs artikkel 3 har blitt implementert i norsk pandemi-håndtering.

I første kapittel redegjorde jeg for et utvidet sikkerhetsbegrep og stilte spørsmål om hvorvidt helsekriser er innenfor dette sikkerhetsspekteret. Jeg har vist at internasjonale institusjoner som WHO og FN har identifisert covid-19 og tidligere helsekriser som HIV/AIDS og Ebola som potensielle trusler for internasjonal sikkerhet. Intensjonen med denne oppgaven er å lære mer om hvorvidt NATO også har definert covid-19 som en sikkerhetstrussel og at det derfor er naturlig at NATO tar en aktiv rolle under pandemien.

I presentasjonen av det teoretiske rammeverket argumenterte jeg for problemstillingen kunne besvares fra to teoretiske retninger innen studier av internasjonal politikk. Fra et sosialkonstruksjonistisk perspektiv med hovedvekt på KS' sikkerhetiseringsteori (Buzan, 1998), ble det utledet en sikkerhetiseringshypotese. Fra et liberal institusjonalistisk perspektiv, forankret i Youngs (1992) analyse av institusjoners relevans, ble det utledet en relevanshypotese. I analysens første del var målet å vurdere relevansen av hypotesene mot første del av problemstillingen; *Covid-19, en sivil krise: Hvorfor involverer NATO seg i krisehåndteringen?*

Slik jeg tolker det styrker hverken data fra dokumentanalysen eller intervjuene sikkerhetiseringshypotesen. Flere av informantene definerer covid-19 som en sikkerhetstrussel, men ingen av informantene kjenner til prosessen som ledet til NATOs engasjement og hvorvidt NATO så på covid-19 som en sikkerhetstrussel eller ikke. Et interessant funn i undersøkelsen er indisier som tyder på at NATO vegret seg for å adressere pandemien som en sikkerhetstrussel siden det ville utløst forventninger om at NATO handlet.

Relevanshypotesen fant derimot en del støtte i datamaterialet. I analysen kom det frem informasjon fra flere uavhengige kilder at NATO så på covid-19 som en politisk mulighet til å vise sin relevans. Dataene indikerer også at siden USA ikke var særlig solidarisk overfor de allierte og resten av Europa våren 2020, fant NATO et handlingsrom til å forsterke samarbeidet med EU. Funn i dokumentene underbygger antakelsen om at det handler om politikk og at NATOs strategi frem mot 2030 er blant annet å bli en global aktør. Etter den analytiske gjennomgangen var relevanshypotesen styrket.

I andre del av analysen var målet å besvare problemstillingens andre del; *Har NATOs engasjement under pandemien fått implikasjoner for den norske håndteringen?* Jeg presenterte Norge som eksempel på hvordan NATO-landenes pandemihåndtering eventuelt ble styrt artikkel 3 og NATOs forventninger om alliansens resiliens. Mine funn viser at NATOs engasjement ikke har fått implikasjoner for Norge. Dataene gir ikke grunnlag for å si at Norge har styrt etter NATOs artikkel 3. I den grad Norge har «mobilisert» totalforsvaret så skyldes det at totalforsvaret er en integrert del av norsk totalberedskap og ikke nødvendigvis NATOs syv grunnleggende forventninger og resiliens. Operasjonaliseringen av problemstillingen antydte at dersom sikkerhetiseringshypotesen var riktig, ville undersøkelsen vise implementering av artikkel 3 i norsk håndtering av covid-19. Implisitt lå det da en forventning om at dersom Norge ikke implementerte artikkel 3, ville undersøkelsen avdekke funne som styrket relevanshypotesen. Dermed vil jeg påstå at min undersøkelse gir belegg for å si at relevanshypotesen er egnet til å forklare hvorfor NATO, som en militær forsvarsallianse har engasjert seg i en covid-19, en sivil helsekrise. Jeg vil hevde at jeg har belegg for å si at NATO ikke har sikkerhetisert covid-19, selv om andre internasjonale institusjoner som WHO og FN har adressert pandemien som en sikkerhetstrussel. For Norge sin del vil jeg hevde at min undersøkelse viser at totalforsvaret ikke har hatt en signifikant rolle under pandemien. Jeg var en av de som tenkte at covid-19 skulle bli eksamen for det nye norske totalforsvarskonseptet, men mine data viser tvert i mot at totalforsvarsressursen knapt er brukt. Et annet interessant funn er at til tross for at NATO har vært tydelig i budskapet om

viktigheten av de alliertes resiliens, er det ingen indikatorer i datamaterialet som tyder på at Norge har styrt etter disse forventningene.

I dette prosjektet har det vært helt nødvendig å gjøre noen tydelige avgrensinger. Likevel er det et aspekt jeg gjerne skulle belyst bedre. Jeg har konkludert med at NATO ikke har sikkerhetisert covid-19, men jeg har ikke studert hvorfor NATO ikke inkluderer koronapandemien innenfor rammene av et utvidet sikkerhetsbegrep. Dersom noen blir inspirert av min masteroppgave, kan det være interessant å studere årsaken til hvorfor NATO ikke sikkerhetiserte covid-19 våren 2020.

Takk for oppmerksomheten!

Litteraturliste

- Andersen, S. S. (2013). Forskningsstrategi, Generalisering og forklaring. In *Casestudier - Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg., Vol. 132). Fagbokforl. <https://doi.org/10.1016/j.neuroscience.2017.09.032>
- Babst, S. (2020). *The Coronavirus pandemic hits NATO: Five potential implications*. European Leadership Network. <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-coronavirus-pandemic-hits-nato-five-potential-implications/>
- Bratberg, Ø. (2019). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Bryman, A. (2012). Social research methods Bryman. In *OXFORD University Press* (5th ed.). OXFORD University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Buzan, B. (1998). *Security : a new framework for analysis* (J. de Wilde & O. Wæver (Eds.)). Lynne Rienner.
- Chun, K. H. (2013). NATO: Adaptation and Relevance for the 21st Century. *Journal of International and Area Studies*, 20(2), 67–82. <http://www.jstor.org.ezproxy.inn.no/stable/43107258>
- Det store norske leksikon*. (2021). <https://snl.no/talehandling>
- DSB. (2014). *Nasjonalt risikobilde*. 220. <https://www.dsbinfo.no/DSBno/2014/Tema/NRB2014/?page=4>
- DSB. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?* https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf
- DSB. (2019). *Analyser av krisescenarioer 2019*. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf
- Etterretningstjenesten. (2021). *FOKUS 2021*. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus2021-web.pdf/_attachment/inline/b9d52b53-0abe-4d1c-9c51-bf95796560bf:8dd66029b7efb38aab37d13e8b387d2e6ed0bd05/Fokus2021-web.pdf
- Flockhart, T. (2016). Understanding NATO through constructivist theorising. In Mark Webber & A. Hyde-Price (Eds.), *Theorising NATO: New perspectives on the Atlantic Alliance* (p. 243). Routledge, Taylor & Francis Group.
- FN. (2005). *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. <https://undocs.org/A/59/2005>
- Resolution 2177 (2014) United Nations Security Council*, (2014) (testimony of FN). https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_RES_2177.pdf
- FN. (2020a). *General Assembly - Safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations personnel - A/75/246*. <https://undocs.org/en/A/75/246>
- FN. (2020b). Nations, United Comprehensive To, Response COVID-19. *Saving Lives*,

- Protecting Societies, Recovering Better*. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un-comprehensive-response-to-covid-19.pdf>
- Resolution 2532 (2020) United Nations Security Council, (2020) (testimony of FN). [https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020))
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Evne til forsvar – vilje til beredskap Langtidsplan for forsvarssektoren*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/81506a8900cc4f16bf805b936e3bb041/no/pdfs/prp202020210014000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsdepartementet, & Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Støtte og samarbeid En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. 88. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/fd_stotte-samarbeid_web_april.pdf
- Friis, K., & Ringsmose, J. (2016). *Conflict in cyber space : theoretical, strategic and legal perspectives*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Græger, N. og, & Haugevik, K. M. (2009). *The revival of Atlanticism in NATO? Changing security identities in Britain, Norway and Denmark. Rapport til Forsvarsdepartementet*. https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2373692/Graeger_Haugevik2009NUPI_Report_Revival_of_Atlanticism.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Gvosdev, N. K. (2020). The Effect of COVID-19 on the NATO Alliance. *Foreign Policy Research Institute*. <https://www.fpri.org/article/2020/03/the-effect-of-covid-19-on-the-nato-alliance/>
- Hilde, P. S. (2021). NATO, corona og katastrofehandtering. *Ukens Analyse - Den Norske Atlanterhavskomite*. <https://www.atlanterhavskomiteen.no/ukens-analyse/nato-corona-og-katastrofehandtering>
- Howorth, J. (2010). Prodigal Son or Trojan Horse: what's in it for France? *European Security (London, England)*, 19(1), 11–28. <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.502891>
- Hyde-Price, A. (2015). Theorising NATO: New perspectives on the Atlantic alliance. In Mark Webber & A. Hyde-Price (Eds.), *Theorising NATO: New perspectives on the Atlantic Alliance* (1st ed.). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315658001>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (L. Christoffersen & P. A. Tufte (Eds.); 5. utg.). Abstrakt.
- Kjølberg, A. (2001). *En modell for sikkerhetstenkning etter den kalde krigen* (M. Jeppesen & F. forskningsinstitutt (Eds.)). FFI.
- Knutsen, B. O. (2015). Er Nato en effektiv allianse? - Om forholdet mellom kollektivt forsvar og internasjonale operasjoner. *Internasjonal Politikk*, 3, 345–363.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). Det kvalitative forskningsintervju. In S. Brinkmann, T. M. Anderssen, & J. Rygge (Eds.), *Interview[s] learning the craft of qualitative research interviewing* (3. utg.). Gyldendal akademisk.

- Kvinnesland, S., Dybdal, A. A.-H. G. S. B. K. E., Johansson, T. F. R. J. T., Matsen, C. K. N. L. E., & Rørby, P. A. O. P. T. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*.
- Matlary, J. H. (2014). *Norge i internasjonale operasjoner : militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (T. Heier, A. Kjølberg, & C. F. Rønnfeldt (Eds.)). Universitetsforl.
- McDonald, M. (2008). Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations*, 14(4), 563–587. <https://doi.org/10.1177/1354066108097553>
- Traktat for det nordatlantiske området (NATO / Atlanterhavspakten)*, (1949) (testimony of NATO). <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-04-04-1>
- NATO. (1991). *The alliance`s New Strategic Concept (1991)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm
- NATO. (2010). Active Management, Modern Defence. *Strategic Concept*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf
- NATO. (2020a). *Keynote speech by NATO Deputy Secretary General Mircea Geoană at the Atlantic Forum`s conference “Transatlanticism 2020.”* https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178550.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020b). *NATO`s Response to the COVID-19 Pandemic*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/200401-factsheet-COVID-19_en.pdf
- NATO. (2020c). *NATO 2030: United for a New Era*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf
- NATO. (2020d). *Pre-ministerial press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175085.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020e). *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers by teleconference*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176561.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020f). *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the virtual meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers` session*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175087.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020g). *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on the release of his Annual Report 2019*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_174389.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020h). *Press point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following a meeting of the North Atlantic Council*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_172346.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020i). *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the ceremony marking the accession of North Macedonia to NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_174650.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020j). *Resilience and Article 3*.

- https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- NATO. (2020k). *Secretary General presents Annual Report for 2019, addresses NATO's response to COVID-19 pandemic*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174391.htm
- NATO. (2020l). *Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Rīga Conference 2020*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_179489.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020m). *The Geopolitical Implications of COVID-19*. [Www.Nato.Int. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176983.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176983.htm)
- NATO. (2020n). *The Geopolitical Implications of COVID-19 Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the German Institute for Global and Area Studies (GIGA)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176983.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2020o). *Transparency and accountability*. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_111582.htm
- NATO. (2021a). *No Title The Secretary General's Annual Report - 2020*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/sgar20-en.pdf#page=16
- NATO. (2021b). *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on the release of his Annual Report 2020*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_182221.htm?selectedLocale=en
- Norheim-Martinsen, P. M., Bjerga, K. I., Thomstad, A. B., Håkenstad, M., Endregard, M., Listou, T., Johansen, S. R., & Romarheim, A. G. (Anders G. (2019). *Det nye totalforsvaret*. Gyldendal.
- Ozawa, M. (2020). NATO and Russia in the time of Corona. Countering disinformation and supporting Allies. In T. Tardy (Ed.), *NATO in the Age of Pandemics* (pp. 22–26). NATO Defense College. <https://www.jstor.org/stable/resrep25148.9%0D>
- Pobjie, E. (2020). *Covid-19 as a threat to international peace and security: The role of the UN Security Council in addressing the pandemic*. <https://www.ejiltalk.org/covid-19-as-a-threat-to-international-peace-and-security-the-role-of-the-un-security-council-in-addressing-the-pandemic/>
- Prior, T. (2017). *NATO: Pushing Boundaries for Resilience*. ETH Zurich. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000184886>
- PST. (2021). *Nasjonal trusselvurdering 2021*. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonal-trusselvurdering-2021/>
- Roepke, W.-D., & Thankey, H. (2019). *Resilience: the first line of defence*. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>
- Roloff, R. (2020). COVID-19 and No One's World: What Impact for the European Union? *Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes*, 19(2), 25–37. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26937607>
- Romarheim, A. G. (Anders G. (2020). UKENS ANALYSE Corona og internasjonal sikkerhet. *Den Norske Atlanterhavskomiteen*. <https://www.atlanterhavskomiteen.no/ukens-analyse/corona-og-internasjonalsikkerhet>
- Shea, J. (2011). What does a New Strategic Concept do for NATO? In J. Ringsmose & S.

- Rynning (Eds.), *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment* (pp. 25–30). Danish Institute for International Affairs.
- Snyder, G. H. (1997). *No Title* (1st ed.). Cornell University press.
- Tardy, T. (2020). COVID-19: In *COVID-19: (NATO in the Age of Pandemics)*. NATO Defense College. <https://doi.org/10.2307/resrep25148.8>
- United Nations Development Programme. (1994). *HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1994*.
- Utenriksdepartementet. (2017). *Meld. St. 36 (2016-2017) «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk»*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0688496c2b764f029955cc6e2f27799c/no/pdfs/stm201620170036000dddpdfs.pdf>
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. In R. D. Lipschutz (Ed.), *On Security* (pp. 46–48). Columbia University Press.
- Walt, S. M. (2001). “NATO’s Future (In Theory).” In E. M. B. and P. Martin. (Ed.), *Allied Force or Forced Allies? NATO After Kosovo*. St. Martin’s Press.
- Webber, M. (2012). *NATO's Post-Cold War Trajectory : Decline or Regeneration* (J Sperling & M. Smith (Eds.); 1st ed. 20). Palgrave Macmillan UK : Imprint: Palgrave Macmillan.
- Webber, Mark. (2012). *det* (James Sperling & M. A. Smith (Eds.)). Palgrave Macmillan.
- WHO. (2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Williams, M. C. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47(4), 511–531. <https://doi.org/10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x>
- Yamey, G., & Gonsalves, G. (2020). Donald Trump: a political determinant of covid-19. *BMJ*, 369, m1643–m1643. <https://doi.org/10.1136/bmj.m1643>
- Yin, R. (2018). Case Study Research and Applications. In *Sage* (6th ed.). SAGE.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Young, O. R. (1992). *Governance without government : order and change in world politics* (J. N. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.); Vol. 20, pp. 160–194). Cambridge University Press.

Appendiks 1

Intervjuguide

Introduksjonsspørsmål:

1. Jeg synes det er interessant at NATO som en militær forsvarsallianse griper inn i en sivil helsekrise. Hvorfor har NATO involvert seg?
2. Slik jeg tolker det har NATO «aktivert» artikkel 3 om medlemslandenes egenberedskap. Hvorfor tror du de i så fall gjorde det under en sivil helsekrise?
3. Kjenner du til noe av prosessen som ledet til at NATO involverte seg i krisehåndteringen.
4. Kan du beskrive hvordan du opplever NATOs posisjon og rolle i et skiftende sikkerhetspolitisk klima?
5. kan du tenkte tilbake til mars 2020. NATO engasjerte seg tidlig i krisehåndteringen, Hvorfor gjorde de det?
6. Vil du karakterisere covid-19 som sikkerhetsutfordring? I så fall hvorfor?
7. kan du beskrive hvordan du opplever rollen NATO har tatt i håndteringen av covid-19?

Tema 1 (Sikkerhetisering)

8. Generalsekretær i NATO, Jens Stoltenberg, har ved flere anledninger uttalt at NATOs mål er å hindre at covid-19 utvikler seg til en sikkerhetstrussel. Hvordan oppfatter du at covid-19 påvirker internasjonal sikkerhet?

Tema 2 (Relevans)

9. Hvorfor er NATO relevant i en sivil helsekrise?
10. I lys av internasjonal sikkerhetspolitikk og transatlantiske relasjoner, hvordan vil du kommentere påstanden om at NATO har involvert seg i håndteringen av covid-19-pandemien for å fremstå som relevante og toneangivende?

Tema 3 (Allianse)

11. Gitt at NATOs artikkel 3 ble aktivert for å opprettholde alliansens robusthet, hvordan vil du vurdere Norges svar på NATOs forventninger om sivil beredskap og samfunnets «resiliens»?
12. Kan du gi noen eksempler på hvilke implikasjoner dette har fått for Norge?
13. Tror du NATOs inngripen under pandemien vil påvirke de transatlantiske relasjonene?