



”Klimatfrågan är vår tids ödesfråga”¹

En studie om klimatförändringarna och Sveriges politiska agenda

Försvarshögskolan

Kandidatprogrammet i Statsvetenskap, inriktning krishantering och säkerhet
Självständigt arbete HT17, 15HP

Sofia Bergström

Handledare: Helena Hermansson

Antal ord: 14963

¹ Löfven 2014:7

Abstract

In recent years climate change has increasingly been considered as a threat to international peace and security. This thesis examines how the framing and agenda setting of climate change as a threat has changed in Sweden after the Cold war. By using an explanatory model and focusing on external factors, such as international events and Swedish international identity, the thesis seeks to develop a greater understanding of how external factors effect national framing and agenda setting of climate change. The thesis concludes that military threats does not prevent climate change for being considered a security threat, and that a greater European identity may cause less focus on military insecurity and more focus on alternative threats.

Keywords: Agenda setting, Climate change, Sweden, External factors, Threat politics

Innehållsförteckning

ABSTRACT	2
1. INTRODUKTION	5
1.1. PROBLEMFÖRMULERING	5
1.2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	6
1.3. AVGRÄNSNING	7
2. TEORETISKT RAMVERK	8
2.1. TIDIGARE FORSKNING	8
2.2. TEORIVAL	11
2.2.1. Teorins applicering.....	11
2.2.2. Förklaringsfaktorer	12
2.3. REFLEKTION ÖVER DET TEORETISKA RAMVERKET	14
3. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	15
3.1. METODVAL.....	15
3.2. MATERIAL	16
3.3. OPERATIONALISERING	17
3.3.1. Kognition	17
3.3.2. Framing	18
3.3.3. Händelser	18
3.3.4. Identitet.....	18
4. ANALYS	19
4.1. BÖRJAN AV 1990-TALET.....	19
4.1.1. Regeringsförklaringen 1991	19
4.1.2. Proposition 1991/92:102	20
4.1.3. Den politiska agendan början av 1990-talet.....	20
4.2. MITTEN AV 1990-TALET.....	21
4.2.1. Regeringsförklaringen 1994	21
4.2.2. Proposition 1995/96:12	21
4.2.3. Den politiska agendan mitten av 1990-talet	22
4.3. SLUTET AV 1990-TALET	22
4.3.1. Regeringsförklaring 1998.....	22
4.3.2. Proposition 1999/2000:30	23
4.3.3. Den politiska agendan slutet av 1990-talet.....	24
4.4. MITTEN OCH SLUTET AV 2000-TALET	25
4.4.1. Regeringsförklaring 2006.....	25
4.4.2. Proposition 2008/09:140	26
4.4.3. Den politiska agendan mitten och slutet av 2000-talet	27
4.5. MITTEN AV 2010-TALET.....	28
4.5.1. Regeringsförklaring 2014	28
4.5.2. Proposition 2014/15:109	29
4.5.3. Den politiska agendan mitten av 2010-talet	30
4.6. DISKUSSION.....	31
4.6.1. Framställning och förändring	31
4.6.2. Händelser	31
4.6.3. Identitet.....	33
4.7. SLUTSATS	35
5. AVSLUTNING	36
5.1. KRITISK REFLEKTION	36
5.2. VIDARE FORSKNING	37

6. KÄLLFÖRTECKNING.....38

1. Introduktion

1.1. Problemformulering

Klimatförändringarnas roll som ett säkerhetshot är omtvistat inom forskningsvärlden där framförallt traditionalister motsätter sig att klimatförändringarna ska ses som ett säkerhetshot. Argumenten mot klimatförändringarna som ett säkerhetshot handlar bland annat om att säkerhetsbegreppets betydelse urholkas samt riskerar att göra klimatförändringarna till en militär och nationell fråga snarare än utrikespolitisk och global fråga (Barnett 2003:14; Eriksson 1999:312, 323).

Inom säkerhetsstudier har den smala säkerhetsdefinitioner varit den mest framträdande och referensobjektet har tenderat att vara staten. Efter kalla krigets slut skedde ett paradigmskifte där säkerhetsstudierna breddades och problem relaterade till exempelvis hälsa och klimatförändringar blev legitima ämnen för säkerhetsstudierna (Jarvis och Holland 2015:28, 42).

”Traditionalister” och ”breddare” tenderar att gå isär avseende på det huvudsakliga referensobjektet. Traditionalister fokuserar på nationalstatens fysiska integritet och suveränitet och de huvudsakliga hoten är militära. Klimatförändringarna kan därmed enbart ses som ett hot i termer av hot riktade mot staten. Breddare å andra sidan är villiga att se alternativa referensobjekt bortom staten men även alternativa hot. Fattigdom kan exempelvis ses som ett hot mot individer, oberoende av om den orsakar konflikter eller inte. Jarvis och Holland menar att denna breddade syn på säkerhet innebär att säkerhet idag handlar om mer än statens överlevnad (Eriksson 1999:311; Jarvis och Holland 2015:30f).

Oavsett om man i debatten i forskningsvärlden är kritisk eller inte till huruvida klimatförändringarna ska betraktas som ett säkerhetshot eller inte, så behandlas klimatförändringarna som ett säkerhetshot både på nationell och internationell nivå.

Brown et al. menar att klimatförändringarna idag betraktas som ett hot mot internationell fred och säkerhet. Enligt Brown et al. har klimatförändringarna fått större uppmärksamhet av det internationella samfundet sedan media uppmärksammat att Pentagon 2003 beviljade två analytiker att undersöka effekten på den internationella säkerheten vid en snabb klimatförändring (Brown et al. 2007:1141f). Uppmärksamheten exemplifieras genom ett citat från den brittiska regeringens chefsforskare, Sir David King, som sagt att ”climate change is a far greater threat to the world’s stability than international terrorism” (BBC News 2004 i Brown et al. 2007:1142).

Även i Sverige har problematiken kring klimatförändringarna uppmärksamrats. Statsminister Stefan Löfven har uttryckt att ”Klimatförändringarna är ett globalt säkerhetshot. Det är tid för ansvar.” (Löfven 2014:7). Sverige har även ratificerat Parisavtalet och 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk som trädde i kraft 1 januari 2018, något regeringskansliet beskriver som historiskt (Naturvårdsverket 2017; Regeringskansliet 2017).

Den uppmärksamhet som klimatförändringarna får tyder på att det har skett en förändring avseende både synen på klimatförändringarna som ett hot och klimatförändringarnas roll på den politiska agendan. Eftersom säkerhetshot traditionellt sätt betraktats som militära hot riktade mot staten uppstår därför frågor kring hur en icke-militär fråga som klimatförändringarna kommit att ta plats på den politiska agendan och även betraktas som en prioriterad fråga i form av ett säkerhetshot.

Denna studie ämnar att genom Eriksson och Noréns modell om agendasättande, i vilka olika förklaringsfaktorer bidrar till en frågas placering på den politiska agendan, undersöka klimatförändringarnas roll på Sveriges politiska agenda sedan kalla krigets slut.

1.2 Syfte och frågeställning

Denna studie kommer att undersöka klimatförändringarnas förändrade roll på Sveriges politiska agenda och hur det kommer sig att klimatförändringarna idag betraktas som ett säkerhetshot. Därmed behandlar studien även agendasättandet av icke-militära hotbilder.

Denna studie syftar således till att öka förståelsen för vilka faktorer som påverkar den politiska agendan och agendasättandet av klimatförändringarna. Studien ämnar öka kunskapen kring och förståelsen av vad som påverkar synen på ett hot och vilka faktorer som påverkar agendasättandet av en fråga.

Särskilt intressant med synen på klimatförändringarna i Sverige är att klimatförändringarna uppnått en status som säkerhetshot på den politiska agendan då säkerhetshoten traditionellt sett har dominerats av militära hot. Ur ett politiskt perspektiv är det av intresse att ha förståelse för vilka faktorer som bidrar till att klimatförändringarna, och icke-militära hot, inte bara lyfts på den politiska agendan, men också betraktas som säkerhetshot.

För att söka svar på studiens forskningsfråga och uppnå studiens syfte formuleras följande frågeställningar:

- På vilket sätt har klimatförändringarna framställts i en svensk kontext över tid?
- Vilken plats har klimatförändringarna haft på den politiska agendan i Sverige över tid?
- Vilka faktorer kan tänkas ligga bakom förändringen av klimatförändringarnas roll på den svenska politiska agendan?

1.3. Avgränsning

Denna studie kommer att undersöka klimatförändringarnas förändrade roll på Sveriges politiska agenda, i syfte att öka förståelsen för vilka faktorer som påverkar den politiska agendan och agendasättandet av icke-militära hot. För att undersöka detta är det nödvändigt med avgränsningar.

Studien kommer därför att avgränsas till hur yttre förklaringsfaktorer (utomstatliga faktorer) påverkar den nationella politiska agendan. Att studera hur det internationella påverkar det nationella är en intressant aspekt eftersom vi lever i en föränderlig och globaliserad värld. Det är troligt att händelser utanför Sveriges gränser kommer att få konsekvenser för den politiska agendan i Sverige.

Då studien undersöker den politiska agendan i Sverige kommer studien även att begränsas till den högsta politiska nivån i Sverige och fokusera på regeringen. Även folkopinion och medier är viktiga att beakta då de kan påverka den politiska agendan (Eriksson 2004:27). Emellertid är det fortfarande den högsta politiska nivån som är av intresse i denna studie då det är regering och riksdag som formar den politiska agendan. Eftersom studien är begränsad till yttre förklaringsfaktorer kommer även detta bidra till att exempelvis folkopinion och mediers inställning blir mindre relevant för studien och detsamma gäller för interna politiska skeenden. Detta innebär inte att interna faktorer är oviktiga eller att det inte behöver tas hänsyn till dem, tvärtom, men de ligger utanför studiens avgränsningar.

Studien kommer inte att behandla om klimatförändringarna prioriteras högre eller längre än en annan fråga, utan endast behandla hur framställningen och agendasättandet av klimatförändringarna förändrats.

Studien kommer tidsmässigt att behandla perioden från 1991 fram till 2017. Denna avgränsning följer av diskussionen om att kalla krigets slut möjliggjorde en breddning av säkerhetsbegreppet, vilken inkluderar klimatförändringarna som hot.

2. Teoretiskt ramverk

2.1. Tidigare forskning

Denna studie behandlar hur klimatförändringarna framställts och agendasatts i Sverige. Således blir tidigare forskning om agendasättande generellt men också mer specifikt agendasättandet av klimatförändringarna, både i och utanför Sverige, relevant. Nedan presenteras ett urval av tidigare forskning på ämnet.

Tallberg har studerat vilken förmåga innehavaren av ordförandeskapet i Europeiska unionens råd, *EU council presidency*, har när det kommer till att påverka den politiska agendan. Tallberg visar på att det finns olika typer av agendasättande och utvecklar ett konceptuellt ramverk som skiljer på tre olika sätt att påverka agendan: (1) Agendasättande, introducering av nya problem på agendan; (2) Agendastrukturering, betoning av problem som redan finns på agendan och (3) Uteslutande från agendan, förhindrande av att en fråga sätts på agendan. De tre typerna av agendasättande faller under paraply begreppet agendapåverkan (Tallberg 2003:1, 3, 5).

Enligt Tallberg karaktäriseras agendasättande av att en "policy entreprenör" engagerar sig i aktiviteter som bidrar till att problemen placeras på agendan. Uteslutande från agendan handlar om icke-beslutsfattande och kan ske på tre sätt, att inte tala om ämnet, exkludering från den beslutsfattande agendan eller omöjliga kompromisser (Tallberg 2003:6ff, 11ff).

Eriksson studerar svenska hotbilder mellan 1945 och 2003. Eriksson menar att oavsett regeringens partifärg, har regeringen hävdad att "risken för ett europeiskt storkrig kraftigt minskat, samtidigt som ett antal 'nya' hot dykt upp" (Eriksson 2004:35). Eriksson hänvisar till dåvarande utrikesminister Hjelm-Wallén som 1998 menat att "en åtskillnad kunde göras mellan det 'gamla' militära hotet och de 'nya' hot" (Eriksson 2004:35). Med nya hot avsåg Hjelm-Wallén enligt Eriksson exempelvis miljöhot, terrorism och brott mot mänskliga rättigheter (Eriksson 2004:35).

Eriksson beskriver hotbildernas dagordning under efterkrigstiden som en berg- och dalbana som ofta samvarierat med den internationella utvecklingen, men att det främsta hotbilden alltid varit ett väpnat angrepp. Eriksson skriver att i början av 1990-talet, efter kalla krigets slut, behöll regeringen ett militärt fokus på dagordningen på grund av osäkerhet kring utvecklingen i omvärlden. Eriksson menar att den säkerhetspolitiska dagordningen under 1990-talet var snävare än under kalla kriget, men att det skedde en dramatisk förändring vid mitten av 1990-talet då det uttryckligen talades om att säkerhetsbegreppet måste breddas. Det återkommande resonemanget handlade om att *beredskapen mot svåra påfrestningar i fred* måste uppmärksammas (Eriksson 2004:36, 45f).

Pralle gör antagandet att klimatförändringarna funnits på den politiska agendan sedan 1992 års Earth Summit och Kyotoprotokollet. Pralles underliggande antagande i studien är att demokratier vill göra någonting åt klimatförändringarna, men att den politiska kostnaden är för hög (Pralle 2009:781f).

Pralle menar även att det är av stor betydelse att klimatförändringarna återfinns på den politiska agendan trots exempelvis ekonomiska kriser eller andra problem, eftersom klimatförändringarna är ett långsiktigt problem och att det är osannolikt att problematiken kommer att lösas inom de närmaste åren. Enligt Pralle kan ett agendasättande perspektiv bidra till förståelse för vad som påverkar klimatförändringarnas uppgång på den politiska agendan

och hur klimatförändringarna kan hållas kvar högt på den politiska agendan. I artikeln presenterar Pralle även flera strategier som hon menar kan bidra till att klimatförändringarna kvarstår på den politiska agendan (Pralle 2009:781, 783, 797f).

Det är dock inte alla som är lika positiva till att klimatförändringarna betraktas som ett säkerhetshot. Eriksson jämför realism, Köpenhamnskolan och kritiska säkerhetsstudier genom att problematisera deras syn på identitet och miljösäkerhet. Enligt Eriksson har de tre positionerna förvånande nog liknande inställningar till en säkerhetsisering av miljöproblemen. Eriksson menar att det, om än av olika anledningar, kokar ner till att det är en fråga om statscentrismens överlägsenhet och militariserade tankegångar och praktiker gällande säkerhet (Eriksson 1999:312, 324f).

Enligt Eriksson är realister/traditionalister generellt emot säkerhetsisering av allt som inte är militärt eftersom det urholkar säkerhetsbegreppet. Eriksson skriver att miljöproblemen inte ses som oviktiga, utan endast att det är missledande att betrakta dem som nationella säkerhetshot då det inte finns några likheter i avseende på problemens lösningar eller karaktär. Eriksson beskriver Köpenhamnskolan som motvillig till säkerhetsisering av miljön och varnar för en dramatisering av miljöproblem som riskerar att militarisera våra tankegångar. Enligt Eriksson är de kritiska säkerhetsstudierna tveksamma eller i motsättning till en säkerhetsetikett på miljöproblemen. Kritiska säkerhetsstudier argumenterar för att en säkerhetsetikett på miljöproblemen kan komma att stärka snarare än omforma den realistiska förståelsen och praktiken relaterad till säkerhet (Eriksson 1999:323f).

Barnett har systematiskt undersökt vilka kontaktpunkter som finns mellan klimatförändring och säkerhet. Barnett beskriver säkerhet som ett mångfacetterat koncept där staten är det dominerande referensobjektet, men att alternativa risker och hot som exempelvis människor och klimatförändringarna i större utsträckning ses som referensobjekt och hot. Barnett menar att trots detta har klimatförändringarna fått litet utrymme i processen (Barnett 2003:8).

Barnett konstaterar att klimatförändringar kan ses som ett säkerhetsproblem för vissa samhällen, exempelvis Bangladesh och andra lågt liggande länder. Barnett menar att det är relativt oomtvistat inom klimatforskningen och i klimatpolicykretsar att klimatförändringarna utsätter människor för risk. Barnett skriver även att mänsklig säkerhet även handlar om mänskligt liv och värdighet, inte bara vapen och att klimatosäkerhet leder till dubbel sårbarhet. (Barnett 2003:7f, 13).

Barnett beskriver även en intern och en extern dimension av klimatförändringarna som ett säkerhetshot. Den externa dimensionen handlar om att klimatförändringarna kan hota suveräniteten, exempelvis genom att en stats territoriella gränser försvinner i samband med stigande havsnivåer. Den interna dimensionen handlar om hot mot statens legitimitet, till följd av exempelvis förändrade förutsättningar för medborgarnas handel och sämre välstånd kan instabilitet uppstå vilken i sin tur kan leda till konflikter. Barnett betonar dock att det är viktigt att vara vaksam när man talar om kopplingen mellan klimatförändringar och konflikter då dessa studier är teoretiskt snarare än empiriskt drivna. Klimatförändringarna kan även indirekt underminera de styrandes legitimitet, genom exempelvis att befolkningens hälsa påverkas negativt på grund av begränsad tillgång till färskvatten. Ett förändrat klimat kan även utsätta befolkningen för nya typer av sjukdomar (Barnett 2003:9).

Barnett menar att begreppet *miljösäkerhet* är någonting som använts sedan 1987. Barnett refererar till Brown (1977) som argumenterade för att militära medel är oförmögna att möta

de utmaningar som följer av klimatförändringarna. Barnett konstaterar även att eftersom militären principiellt är den organisation som ansvarar för den nationella säkerheten, kommer militären i ökad utsträckning behöva de utmaningar som följer av klimatförändringarna. Barnett skriver att om klimatförändringarna orsakar drastiska förändringar, kommer militären i högre utsträckning behöva delta i fredsfrämjande insatser. Samtidigt som militära aktiviteter snarare bidrar till klimatutsläpp än minskar dem (Barnett 2003:8, 13).

Barnett menar att förståelsen av klimatförändringar som ett säkerhetshot riskerar att göra det till en militär snarare än utrikespolitisk fråga och därmed ett nationellt snarare än globalt problem. Trots nackdelarna med klimatsäkerhetsdiskurser betonar Barnett att det finns positiva följder av att tala om klimatförändringar i termer av ett säkerhetshot. Detta eftersom begreppet säkerhet fångar det som är ”farligt” bättre än begrepp som hållbarhet, sårbarhet och anpassning samt att det erbjuds ett ramverk i vilken fara kan omdefinieras som risker mot välfärd och suveränitet (Barnett 2003:14).

Fredriksson och Holmgren har undersökt hur olika aktörer inom forskningsdebatten och i Sveriges säkerhetspolitiska etablissemang förhåller sig till klassificeringen av miljöfrågor som ett säkerhetspolitiskt hot (Fredriksson och Holmgren 2000:93).

Enligt Fredriksson och Holmgren varnar samtliga undersökta akademiker² som förespråkar ett smalt säkerhetsbegrepp för att om miljöfrågor inkluderas som ett säkerhetshot kan begreppet komma att förlora sin performativa funktion och inneboende betydelse. Fredriksson och Holmgren skriver att Deudney och Samson hävdar att miljöfrågorna skulle missgynnas av att behandlas som ett säkerhetspolitiskt hot eftersom begreppet ”av tradition medför konnotationer som är förknippade med militär kapacitet. Detta förfaringssätt, menar de, missgynnar konstruktiva lösningar av miljöproblemen.” (Fredriksson och Holmgren 2000:107). Akademikerna som förespråkar ett brett säkerhetsbegrepp har en helhetssyn där miljöfrågorna inkluderas. Fredriksson och Holmgren skriver att förespråkarna för det breda perspektivet är eniga om att det finns ett behov av internationellt samarbete eftersom miljöproblemen har en gränsöverskridande karaktär (Fredriksson och Holmgren 2000:107, 110).

Av de fem organisationer³ som Fredriksson och Holmgren menar har betydelse för den svenska debatten om miljö säkerhet, representerar alla organisationerna företrädevis det breda säkerhetsperspektivet. Fredriksson och Holmgren menar att detta beror på att ”det i dagens politiska debatt inte finns några förespråkare för ett traditionellt smalt säkerhetsbegrepp.” (Fredriksson och Holmgren 2000:111). Fredriksson och Holmgrens artikel visar på att den svenska säkerhetspolitiska debatten efter kalla kriget till stor del präglats av det breddade säkerhetsbegreppet, även på Högkvarteret och inom Försvarmakten.

Den tidigare forskning som redovisats ovan är både intressant och relevant för forskningsområdet och sätter denna studie i en kontext. Emellertid är deras förklaring till förändringen i agendasättandet och framställningen av klimatförändringarna begränsad och denna forskning har därför svårt att besvara studiens frågeställningar.

² Akademikerna med ett smalt perspektiv är: Daniel Deudey, Paul Samson, Mohammed Ayoob och Stephen Walt. Akademikerna med ett brett perspektiv är Jessica Tuchman Mathews, Norman Myers, Barry Buzan och Eric Stern. (Fredriksson och Holmgren 2000:93f)

³ Organisationerna är Högkvarteret (HKV), Regering och försvarsberedning, Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB), Svenska freds- och skiljedomsföreningen samt Miljöpartiet (MP).

2.2. Teorival

Eriksson och Noreen presenterar en generell förklarande modell om varför vissa frågor, men inte andra, placeras på den politiska agendan. I modellen presenteras sju förklaringsfaktorer som Eriksson och Noreen menar kan förklara agendasättandet av en hotbild (Eriksson och Noreen 2002:1, 7).

Eriksson och Noreen argumenterar för att det inte finns något naturligt samband mellan innehållet i en hotbild och hotbildens placering på agendan, istället beror placeringen på flera olika faktorer. Författarna menar att det därför finns anledning att undersöka varför olika aktörer betraktar samma problem på olika sätt, men också varför vissa hot uppmärksammas medan andra inte gör det (Eriksson och Noreen 2002:1). Denna studie handlar om klimatförändringarnas förändrade roll på den politiska agendan och eftersom Eriksson och Noreens modell syftar till att förklara de bakomliggande orsakerna till en frågas agendasättande, lämpar den sig väl för att uppfylla studiens syfte och frågeställningar.

Med den politiska agendan avser modellen en reflektion över de problem som beslutfattare fokuserar på för tillfället. Enligt modellen kan en frågas hantering på ske på fyra olika sätt, en fråga kan: (1) sättas på agendan, (2) tas bort från agendan, (3) förhindras att placeras på agendan och (4) prioriteras på agendan (Eriksson och Noreen 2002:3f).

Eriksson och Noreen betonar vikten av att skilja mellan vad som hotar, hotens subjekt, och vad som upplevs som hotat, hotens objekt. Författarna menar att utan distinktionen är det svårt att utvärdera en hotbild, eftersom det blir oklart varför vissa hotbilder uppstår på agendan medan andra inte gör det (Eriksson och Noreen 2002:5).

Ett alternativt teorival hade varit säkerhetsiseringsteorin eftersom även denna teori handlar om hur en fråga lyfts på den politiska dagordningen. I säkerhetsiseringsteorin görs en åtskillnad mellan politisering och säkerhetsisering. Politisering handlar om hur en fråga uppmärksammas av politiska institutioner, medan säkerhetsisering handlar om hur frågan hamnar bland de högst prioriterade frågorna på en regerings- eller myndighetsdagordning (Engelbrekt 2015:23).

Valet av säkerhetsiseringsteorin hade emellertid varit behäftad med validitetsproblem. Säkerhetsiseringsteorin är i korthet ”en språklig handling där något, i princip vad som helst, betecknas som ett existentiellt hot mot en stat eller samhälle.” (Eriksson 2004:54). Här finns det liknelser med förklaringsfaktorn framing i Eriksson och Noreens modell, skillnaden är att säkerhetsiseringsteorin fokuserar på processen i vilken ett problem framställs som ett säkerhetshot. Säkerhetsiseringsteorin hade därmed inte lämpat sig för att undersöka de bakomliggande förklaringsfaktorerna som denna studie är intresserad av.

2.2.1. Teorins applicering

Eriksson och Noreen skriver att modellen kan appliceras, antingen i sin helhet eller i delar, på empiriska fall som förklarar hur hotbilder blir en del av den politiska agendan eller varför en hotbild tas bort från den politiska agendan. De koncept som modellen fokuseras på bör enligt författarna betraktas som grupper av förklarande faktorer, där varje grupp kan generera ett flertal olika argument och teser. Enligt Eriksson och Noreen är det även möjligt att addera eller ta bort förklaringsfaktorer (Eriksson och Noreen 2002:7).

Enligt modellen är det möjligt att skilja mellan faktorer som är nödvändiga men inte tillräckliga och faktorer som är varken nödvändiga eller tillräckliga, de sistnämnda faktorerna är i hög grad kontextberoende. Eriksson och Noreen menar att kärnan i modellen utgörs av

hotbildernas innehåll och effekt på agendan, med en hotbilds innehåll avses kognition och framing (Eriksson och Noreen 2002:7f).

Författarna sammanfattar sin modell i följande figur: De små rutorna runt den stora pilen: *händelser, identitet, opinion, politisk kontext* och *institutionell kontext*, representerar varsin förklaringsfaktor som varken är nödvändig eller tillräcklig som förklaring. Faktorerna påverkar en eller flera hypoteser, som enligt Eriksson och Noreen ofta kan komplettera varandra (Eriksson och Noreen 2002:18). Dessa förklaringsfaktorer påverkar sedan kognitionen och framingen av en hotbild.

Förklaringsfaktorerna *kognition* och *framing* återfinns inuti pilen och representerar faktorer som är nödvändiga men inte tillräckliga. Enligt Eriksson och Noreen förändras dessa faktorer beroende på situation, men är oundvikligen del av varje agendasättande process och måste alltid tas i beaktande (Eriksson och Noreen 2002:7, 18). Hotbildens innehåll påverkar sedan effekten på den politiska agendan.

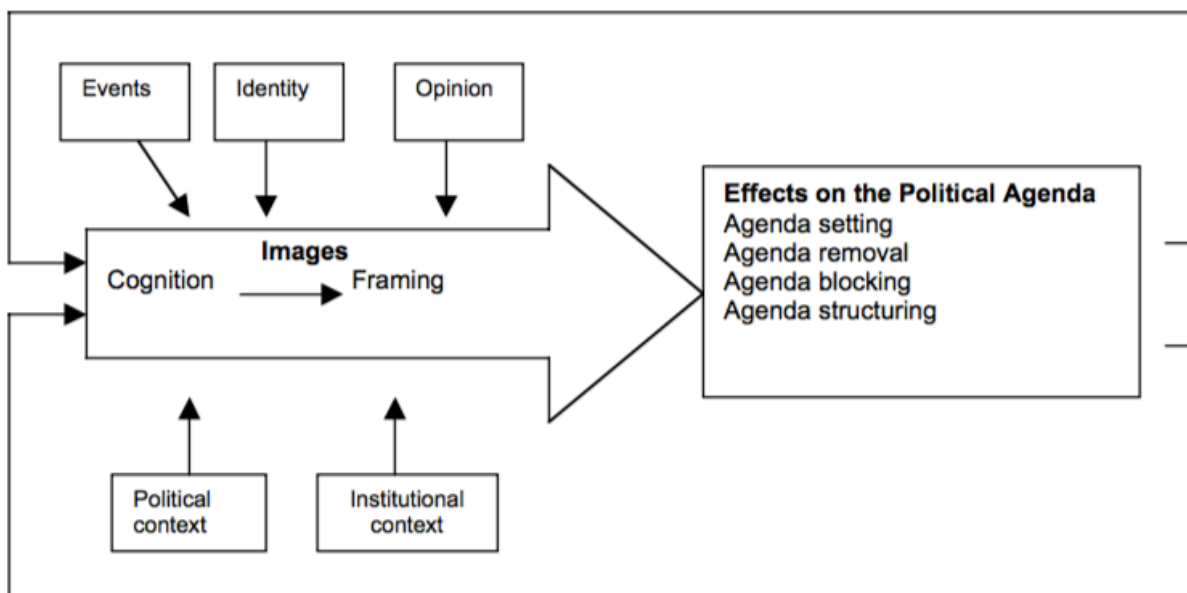


Figure 1. Setting the Agenda of Threats: An Explanatory Model

(Eriksson och Noreen 2002:18)

2.2.2. Förklaringsfaktorer

Nödvändiga men inte tillräckliga

Enligt Eriksson och Noreen är både kognition och framing en del av varje agendasättande process. Deras antagande är att varje hotbild först uppstår i ett mänskligt medvetande, men att det inte är tillräckligt att tänka på ett hot. För att en fråga ska sättas på agendan krävs det även att någon talar eller skriver om hotet så det uppmärksammas, hur man talar eller skriver om problemet får sedan konsekvenser för frågans effekt på agendan. Eriksson och Noreen betonar även att framing och kognition är nära sammankopplade (Eriksson och Noreen 2002:10, 18).

Kognition

I modellen avser kognition en individs ”*cognitive and memory functions.*” (Eriksson och Noreen 2002:8). Utgångspunkten är att alla hotbilder och politiska agendor skulle sakna mening utan ett mänskligt medvetande eller en mänsklig tanke. Eriksson och Noreen menar

även att en förståelse för hur människor formar en hotbild kan förklara varför vissa hot placeras på den politiska agendan medan andra inte gör det. Eriksson och Noreen skriver att det sällan är tillräckligt att identifiera vad som hotar eller hotas för att rikta uppmärksamheten mot ett problem (Eriksson och Noreen 2002:8).

Framing

Enligt modellen är framing en retorisk process där problem formuleras, syndabocker identifieras och lösningar presenteras. Det är enligt författarna en fråga om skildringen och föreställningen av ett av ett problem eller fenomen, exempelvis så att någonting uppfattas som hotande och att det formuleras på ett sådant sätt att andra lyssnar och övertygas eller i alla fall övertalas till att ägna uppmärksamhet åt ett problem (Eriksson och Noreen 2002:10).

Eriksson och Noreen skriver till skillnad från kognition är framing ett direkt uttryck för ett politiskt agerande. Enligt författarna kan ett problem formuleras på flera olika sätt, därför är kunskap om de retoriska processerna därför kan göra så att en politisk aktör medvetet kan försöka påverka agendan (Eriksson och Noreen 2002:10).

Eriksson och Noreen skriver att en utav de viktigaste typerna av framing av ett hot, är att kategorisera det som ett säkerhetspolitiskt hot. Detta kallas inom forskningen för säkerhetsisering. Ett problem framställs då bland annat som brådskande, ett problem som kräver högsta prioritet och att extraordinära åtgärder kan vara nödvändiga. Enligt Eriksson och Noreen är säkerhetspolitik och hotkonstruktioner exceptionellt laddade frågor som kan underlätta agendasättandet då säkerhetspolitik ofta betraktas som en förutsättning för annan politik. (Eriksson och Noreen 2002:11).

Varken nödvändiga eller tillräckliga

Händelser

Eriksson och Noreen menar att händelser, och särskilt dramatiska sådana, är en kategori som måste tas i beaktande när man vill förklara varför vissa hotbilder är politiskt framträdande. Enligt dem kan händelser som tolkas som kriser eller externa chocker ofta medföra en uppfattning om att centrala värden står på spel, att tiden är knapp och extraordinära åtgärder legitimerade. Händelser kan även belysa struktur- eller aktörsrelaterade hotbilder, även om händelsen i sig inte är ett hot (Eriksson och Noreen 2002:12f).

Identitet

Eriksson och Noreen skriver att identitet under senare år kommit att bli ett centralt begrepp, särskilt inom säkerhetsstudier. Identitet beskrivs av författarna som viktigt i studier om hotbilder och hotpolitik, eftersom identitet för det första, i likhet med suveränitet, är ett fundamentalt samhällsligt värde som kan ses som hotat. För det andra menar Eriksson och Noreen att identiteten kan ses som en förklaringsfaktor till varför vissa hot betonas med andra nedtonas (Eriksson och Noreen 2002:13).

Politisk kontext

Eriksson och Noreen menar att det är relevant att studera den politiska kontexten som en separat kategori. Detta eftersom majoriteten av personerna i exempelvis beslutsfattande positioner eller i den lagstiftande församlingen styrs av olika ideologier och preferenser. Enligt Eriksson och Noreen kan förändringar i den politiska kontexten, genom exempelvis regeringsskifte eller ny inriktning i politiken, öppna ett policyfönster eftersom olika partier prioriterar olika hotbilder (Eriksson och Noreen 2002:15).

Institutionell kontext

Enligt Eriksson och Noreen visar den institutionella kontexten på att aktörer är beroende av de normer och byråkratiska subkulturer som finns i organisationerna samt både formella och informella nätverk. Inom modell är den institutionella kontexten en fråga om övertalning genom kunskapsbaserade argument. Eriksson och Noreen exemplifierar detta genom elfte september och pekar på att akademiker misslyckades med att övertyga centrala aktörer om hotets allvar (Eriksson och Noreen 2002:16f).

Opinion

Eriksson och Noreen skriver att huruvida den allmänna opinionen påverkar en frågas politiska agendasättande är omtvistat. De menar dock att det ändå är rimligt att anta att den allmänna opinionen och opinionens yttrande påverkar de typer av hotbilder som får signifikant betydelse i samhället, eftersom formandet av opinionen är en del av uppmärksamheten. Enligt Eriksson och Noreen är det dock inte självklart att formandet av opinionen kommer att leda till politisk framgång (Eriksson och Noreen 2002:17).

2.3. Reflektion över det teoretiska ramverket

Fördelarna med det teoretiska ramverk som Eriksson och Noreen presenterar är att den synliggör komplexiteten i både formandet av hotbilder och en frågas placering på agendan. Modellen tar hänsyn till att det finns flera faktorer som påverkar den politiska agendan beroende på kontext, att modellen tillåter att en eller flera faktorer kan uteslutas eller läggas till är därmed positivt.

Emellertid skapar denna flexibilitet också problematik. Eriksson och Noreen säger själva att eftersom det finns flera förklaringsfaktorer kan det vara svårt att skilja mellan vad som är viktigt och mindre viktigt. Eriksson och Noreen skriver dock att det är ett problem för modeller överlag och menar att deras modell ändå fyller ett behov eftersom forskningsfältet tidigare varit alltför fragmenterat. Eriksson och Noreen är även öppna med att det behövs vidare forskning för att klargöra vilka typer av förklaringsfaktorer och kombinationer av förklaringsfaktorer som kan förklara olika situationer och processer (Eriksson och Noreen 2002:22).

Modellens flexibilitet kan dock gynna denna studie eftersom studien ämnar undersöka hur externa faktorer påverkar det nationella agendasättandet. Således skapar flexibiliteten möjlighet att enbart studera valda delar, under rubrik 3.3 kommer det föras en djupare diskussion avseende vilka delar som valts och varför. Detta innebär att studiens validitet stärks av denna flexibilitet.

Det är emellertid viktigt att vara medveten om att modellen har begränsningar som har en negativ påverkan på studiens generaliserbarhet och reliabilitet. Det faktum att förklaringsfaktorerna i hög grad är kontextberoende medför att det inte finns en tydlig förklaring till vilka konsekvenser en förklaringsfaktor faktiskt har för agendasättandet. Detta innebär att möjligheterna till generalisering begränsas samt att det skapas ett tolkningsutrymme hos den enskilde forskaren. Emellertid är tolkning också en förutsättning för att kunna besvara studiens frågeställningar.

3. Tillvägagångssätt

3.1 Metodval

I studien kommer regeringsförklaringar och försvarspropositioner att användas för att undersöka klimatförändringarnas förändrade roll och framställning som ett säkerhetsshot på Sveriges politiska agenda, samt undersöka bakomliggande faktorer till förändringen.

Studien kommer således att studera innehållet i regeringsförklaringarna och försvarspropositioner för att uppfylla studiens syfte och söka svar på studiens frågeställningar. För att uppfylla syftet blir det nödvändigt att titta på hur materialet faktiskt förhåller sig till klimatförändringarna men det kommer även att krävas tolkningar av materialet (Bergström och Boréus 2012:30).

Det går inte att bortse från den mänskliga faktorn och även om objektivitet är ett eftersträvsvärt forskningsideal, att forskaren inte är från sina värderingar och dessa kommer att påverka studiens resultat (Teorell och Svensson 2007:54). Detta påverkar således studiens reliabilitet då det inte är säkert att en annan forskare som genomför samma studie skulle göra samma tolkningar. Det skulle exempelvis kunna handla om att olika forskare har olika syn på en texts innebörd.

Den kvalitativa innehållsanalysen är lämplig som metodval i denna studie eftersom genom noggrann läsning av materialet möjliggörs framtagandet av väsentligt innehåll i texterna som kan ligga dolt under textens yta (Esaiasson et al. 2012:210). Genom att studera materialet på detta sätt kommer det dels att bli möjligt att se hur klimatförändringarna framställs, men även att hitta antydningar till förändringens orsaker.

Nackdelen med den kvalitativa innehållsanalysen kan kopplas till subjektiviteten som kommer av att texten som analyseras också måste tolkas. Utifrån studiens frågeställningar är det dock nödvändigt att tolka materialet. Att istället välja en kvantitativ innehållsanalys hade dock haft en negativ påverkan på denna studies validitet. Detta eftersom en kvantitativ innehållsanalys inte hade kunnat undersöka vilka de bakomliggande faktorerna var och därmed inte kunna besvara studiens frågeställning. En kvantitativ innehållsanalys hade även varit missvisande då det i exempelvis regeringsförklaringarna är vanligt förekommande med ord som: *skolmiljö* och *klimat* för investeringar. Således hade en kvantitativ innehållsanalys även varit behäftad med osystematiska mätfel vilket hade påverkat studiens reliabilitet och validitet negativt (Teorell och Svensson 2007:54-7).

3.2 Material

Studiens material består av 5 regeringsförklaringar och 5 försvarspropositioner, vilka kan ses som par och utgör tillsammans:

- Början av 1990-talet: Bildt 1991 och proposition 1991/92:102
- Mitten av 1990-talet: Carlsson 1994 och proposition 1995/96:12
- Slutet av 1990-talet: Persson 1998 och proposition 1999/2000:30
- Mitten och slutet av 2000-talet: Reinfeldt 2006 och proposition 2008/09:140
- Mitten av 2010-talet: Löfven 2014 och proposition 2014/15:109

Vid en regeringsförklaring redovisar statsministern målen med regeringens politik och försvarspropositionerna innehåller enligt Eriksson den officiella synen på säkerhetspolitiska hot. Eriksson menar även att om en hotbild diskuteras i en försvarsproposition så är den uppenbarligen på dagordningen för tillfället (Regeringskansliet 2015; Eriksson 2004:30). Studien utgår från att den syn som presenteras i materialet är representativt för Sveriges högsta politiska nivå. Även om regeringarna haft olika partifärg som kan tänkas ha en påverkan, visar Erikssons också på att partifärg har begränsad påverkan (Eriksson 2004:35).

Statsministerns namn och regeringen kommer att användas synonymt. Angående försvarspropositioner kommer inte hela försvarspropositionerna att studeras och fokus kommer att ligga på den säkerhetspolitiska inriktningen och hur omvärlden beskrivs. Även om exempelvis ekonomiska anslag till Försvarsmakten visserligen är intressanta ur aspekten att de kan ge en indikation på den militära hotbildens prioritering, så är bidraget till besvarandet av studiens frågeställningar begränsat.

Att studien i så stor utsträckning förlitar sig på officiella dokument kan vara problematiskt. Eriksson och Noreen skriver att det ibland talas om öppna och dolda agendor, att beslutsfattare säger en sak och gör någonting annat. De menar därför att en diskussion om öppna och dolda agendor är särskilt relevant när man talar om den nationella politiska agendan då en hotbild kan verka bortglömd men i själva verket är föremål för diskussion på den dolda agendan (Eriksson och Noreen 2002:3). I denna studie är det just den öppna agendan som kommer att studeras och därmed kan det bli problematiskt att dra slutsatser om *när* något faktiskt skedde eller började diskuteras, eftersom frågan mycket väl kan ha hanterats på den dolda agendan innan den placerades på den öppna agendan, särskilt eftersom det handlar om säkerhetshot.

De regeringsförklaringar som valts är den första för respektive ny tillvald statsminister samt efterföljande försvarsproposition. Eftersom Carlsson avgick innan mandatperiodens slut och Persson tog över, innebär det att Perssons regeringsförklaring 1998 var hans första som tillvald statsminister, men inte som statsminister (Regeringskansliet u.å.). Försvarsbeslutet från 1996 fattades i två etapper och den första, prop. 1996/96:12, kommer att analyseras i denna studie men inte den andra etappen, prop. 1996/97:4. Detta strategiska urval medför även att Persson och Reinfeldts inledande regeringsförklaring för deras andra mandatperiod samt att prop. 2004/05:5 inte kommer att ingå i studien, även om dessa hade kunnat förklara klimatförändringarnas förändrade roll och bidragit med bakomliggande faktorer. Studien kommer inte heller att studera exempelvis utrikesdeklarationer. Detta snäva förhållningssätt till materialinsamlingen möjliggör emellertid en djupare läsning, vilket också är en förutsättning för kvalitativa innehållsanalyser (Esaiasson et al. 2012:220).

Det är även värt att påpeka att det finns begränsningar materialvalet. Bara för att det talas om att någonting ska genomföras i en regeringsförklaring betyder inte att det faktiskt kommer att

genomföras. Persson säger exempelvis att ”Den gemensamma valutan kommer att förverkligas under mandatperioden.” (Persson 1998:3). Detta syftar till införandet av Euro som valuta i Sverige, något som fortfarande inte införts.

Gällande tidsaspekten kan det vara problematiskt att det finns stora variationer mellan årtalen. Det bakomliggande antagandet i det strategiska urvalet är att sittande regering representerar Sveriges politiska agenda vid given tidpunkt. Studien är även mer idécentrerad än aktörscentrerad. Eftersom studien undersöker den förändrade synen på klimatförändringarna i Sverige, är därför mindre relevant om det är en socialdemokratisk eller moderat regering som framfört idéerna (Esaiasson et al. 2012:218).

Alternativet hade varit att dela in studien efter olika tidsperioder eller olika brytpunkter. Detta hade dock medfört en risk om att exempelvis socialdemokraterna hade varit i regeringsposition i flera av fallen och således hade detta kunnat påverka studiens validitet genom att studieobjekten kanske i högre grad representerat socialdemokraternas syn på klimatförändringarna. Hade studiens indelning baserats på brytpunkter hade urvalsproblem uppstått, för vad är en brytpunkt? Vilka kriterier behöver uppfyllas? Dessutom var eventuella brytpunkterna inte kända vid studiens inledande skede.

I stort bedöms källorna som tillförlitliga. *Äktheten* i källorna bedöms som god och nära med *samtiden* eftersom de alla officiella dokument som presenterats i sin tid. Det är dock viktigt att påpeka att det kan finnas *tendens* i materialet eftersom regeringsförklaringarna är den första efter valet och därmed en önskan om att framställa sig i god dager. Regeringsförklaringarna bedöms dock fortfarande som användbart material eftersom de ger uttryck för vart regeringen står i en fråga. Både statsministrarnas uttalande vid regeringsförklaringarna och försvarspropositionernas författare kan ha påverkats av det material som de fått av andra personer och det går därmed att tala om ett viss *beroende* i materialet (Teorell och Svensson 2007:104-6).

3.3. Operationalisering

För att stärka studiens validitet kommer kopplingen mellan teorin att empirin att stärkas genom ett antal operationaliseringsfrågor som preciseras nedan (Teorell och Svensson 2007:59). Operationaliseringsfrågorna kommer att appliceras på studiens material och utgår både från studiens frågeställningar och teoretiska ramverk. Operationaliseringsfrågorna ska underlätta analysarbetet och höja reliabiliteten genom att tydliggöra hur analysarbetet genomförts.

Eftersom studien är avgränsad till yttre faktorer kommer fyra förklaringsfaktorer från modellen att undersökas, *kognition*, *framing*, *händelser* och *identitet*. Förklaringsfaktorerna *politisk kontext*, *institutionell kontext* och *opinion* utesluts eftersom de i huvudsak fokuserar på interna förklaringsfaktorer och studien vill undersöka yttre faktorer, de bortvalda förklaringsfaktorerna ryms därmed inte inom studiens ramar.

3.3.1. Kognition

Enligt Eriksson och Noreen skulle alla hotbilder och politiska agendor sakna mening om det mänskliga medvetandet och den mänskliga tanken inte var det huvudsakliga studieobjektet (Eriksson och Noreen 2002:8). Kognition får därmed en avgörande betydelse för huruvida en fråga kommer att sättas på den politiska agendan överhuvudtaget.

Kognition är en nödvändig men inte tillräcklig förklaringsfaktor. Eriksson och Noreen utgår från att denna förklaringsfaktor måste betraktas på en individuell nivå men på grund av studiens materialval kommer det dock att krävas en modifiering av denna förklaringsfaktor. Istället för att undersöka hur enskilda personer uppfattar hotet från klimatförändringarna kommer kognition att handla om hur hotet från klimatförändringarna kommer till uttryck i materialet. Detta innebär att istället för att fokusera på individuell uppfattning kommer det att handla om regeringens uppfattning.

Operationaliseringsfrågor

1. Vilka problem och/eller fenomen framställs som hot i materialet?
2. Betraktas klimatförändringarna som något hotande eller sskyddsvärt?

3.3.2. Framing

Med framing avses i modellen den retoriska processen i vilken ett problem eller fenomen framställs som ett hot samt presentation av syndabocker och lösningar. Säkerhetspolitiska hot har en särskild betydelse (Eriksson och Noreen 2002:10f). Fokus kommer att ligga på framställningen av ett hot, mer specifikt klimatförändringarnas framställning.

Operationaliseringsfrågor

3. På vilket sätt framställs klimatförändringarna?
4. Framställs klimatförändringarna som ett hot alternativt ett säkerhetspolitiskt hot?

3.3.3. Händelser

Enligt Eriksson och Noreen måste händelser, särskilt dramatiska händelser, tas i beaktande när man vill förklara det politiska agendasättandet av vissa hotbilder (Eriksson och Noreen 2002:12). Det blir därför relevant att undersöka vilka utomstatliga händelser som framställs i materialet och hur de påverkar det svenska agendasättandet av klimatförändringarna.

Operationaliseringsfrågor

5. Vilka utomstatliga händelser redogörs det för i materialet?
6. Vilka är händelsernas tänkbara effekt på regeringens kognition och framing, och därmed deras effekt på klimatförändringarnas agendasättande?

3.3.4. Identitet

Identitet betraktas som viktiga i studier av hotbilder och hotbildspolitisk enligt Eriksson och Noreen (Eriksson och Noreen 2002:13). Då denna studie vill undersöka hur utomstatliga faktorer påverkar hotbildskonstruktionen i Sverige, blir det relevant att studera hur Sverige identifierar sig med sin omvärld och vilken roll Sverige anser sig själv ha.

Operationaliseringsfrågor:

7. Hur framställs Sveriges relationer till omvärlden?
8. Vilken roll menar materialet att Sverige har internationellt?
9. Vilka är identitetens tänkbara effekt på regeringens kognition och framing, och därmed effekten på klimatförändringarnas agendasättande?

4. Analys

I följande avsnitt kommer operationaliseringsfrågorna att appliceras på studiens material för att på så sätt besvara studiens frågeställningar. Den empiriska genomgången följs av ett diskussionsavsnitt.

4.1. Början av 1990-talet

4.1.1. Regeringsförklaringen 1991

1991 års regeringsförklaring inleds med att Bildt säger att regeringens arbete under mandatperioden kommer att domineras av fyra stora uppgifter. I korthet handlar uppgifterna om att 1, medlemskap i den Europeiska gemenskapen, 2, bryta den ekonomiska stagnationen, 3, förbättra välfärden och den sociala omsorgen och 4, forma en långsiktig och hållbar utveckling (Bildt 1991).

Klimatförändringarna beskrivs inte som ett hot i regeringsförklaringen från 1991, däremot betraktas miljön som skyddsvärd. Bildt talar om allas rätt att leva i en god miljö och om att skydda och förbättra miljön är en utmaning i allas intresse. Särskilt Östersjön beskrivs som skyddsvärd (Bildt 1991). Frågan är om miljön i sig är skyddsvärd eller om skyddandet av miljön är viktigt för att kunna värna om andra värden som befolkningens liv och hälsa. Om det sistnämnda skulle vara fallet ses inte miljön i sig som skyddsvärd.

Bildt säger även att miljölagstiftningen kommer att skärpas och sammanföras i en miljöbalk, att miljöpolitiken måste utgå från vad naturen långsiktigt tål samt att miljökonsekvenserna måste redovisas inför varje beslut med en större miljöpåverkan (Bildt 1991). Detta kan tolkas som att miljöpolitiken till stor del handlar om miljön som skyddsobjekt. Dock, som i likhet med tidigare reflektion så, kan skyddet av miljön även ses som ett sätt att skydda befolkningen, dock specificeras inte vad som menas med *större miljöpåverkan*.

Vid regeringsförklaringen 1991 framställs ett Europa i stark förändring och där ”Sammanbrottet för de socialistiska diktaturerna och planekonomierna i Central- och Östeuropa innebär en historisk möjlighet att etablera en europeisk frihets- och samarbetsordning som säkrar fred och utveckling under generationer framöver” (Bildt 1991). En förändring som Bildt menar får konsekvenser för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Bildt säger att regeringen med full kraft ska verka för att bli en del av den Europeiska gemenskapen, ett steg Bildt menar är av historisk betydelse för Sverige men även att det är en skyldighet att ta tillvara på denna möjlighet (Bildt 1991). Bildt säger även att ”Den europeiska identiteten i vår utrikespolitik får ökad betydelse. Den nya politiska situationen skapar nya möjligheter för deltagande också i utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete med andra europeiska stater” (Bildt 1991). Samtidigt så betonas även den militära alliansfriheten och att Sveriges utrikespolitiska ska vara ”en klar röst för mänskliga rättigheter, frihet och demokrati i världens alla delar.” (Bildt 1991). Vid början av 1990-talet tas det alltså steg för att Sverige ska bli en del av en större europeisk identitet.

Bildt belyser miljöproblemen och säger att ”Det europeiska samarbetet får avgörande betydelse för möjligheten att lösa de svåraste miljöproblemen.” (Bildt 1991). Bildt vill även att andra internationella institutioner ska arbeta för en förbättrad miljö samt att regeringen ska vara drivande i detta internationella arbete (Bildt 1991). Detta kan tolkas som att regeringen ser miljön som skyddsvärd.

4.1.2. Proposition 1991/92:102

Den militära hotbilden dominerar i prop. 1991/92:102 och det talas inte om några alternativa hotbilder. Detta tolkas som att klimatförändringarna inte framställs som ett hot.

Sovjetunionens upplösning beskrivs i prop. 1991/92:102 som en ”händelse av historiska dimensioner” (Prop. 1991/92:103:19) samt en händelse som förändrat den säkerhetspolitiska situationen i Europa och Nordatlanten i grundläggande avseenden. En tillbakagång till de säkerhetspolitiska förhållandena som kännetecknade efterkrigsperioden i Europa beskrivs som utesluten (Prop. 1991/92:102:8). Sovjetunionens fall passar bra in för vad som Eriksson och Noreen beskriver som en dramatisk händelse.

Det förändrade säkerhetspolitiska läget i Europa betraktas som gynnsamt eftersom det minskar risken för ett stormaktskrig. Utgångspunkten i prop. 1991/92:102 är att ”Ett militärt angrepp utgör det allvarligaste hotet mot vår nationella säkerhet” (Prop. 1991/92:102:9) och att ett militärt angrepp på Sverige eller andra påfrestningar endast är av strategiskt intresse i en större stormaktskonflikt (Prop. 1991/92:102:36).

Det finns även en osäkerhet kring hur de forna Sovjetstaterna kommer att utvecklas. Utvecklingen mellan 1989–1991 beskrivs som ett slut på efterkrigstiden i Europa ”samtidigt som en ny, ännu svåröverskådlig utvecklingsfas inletts.” (Prop. 1991/92:102:13). De säkerhetspolitiska följderna av att 15 nya stater uppstått är det enligt propositionen ”ännu inte möjligt att överblicka.” (Prop. 1991/92:102:19). I prop. 1991/92:102 står det även att det finns anledning att överväga riskerna och konsekvenserna av en mindre gynnsam utveckling i det forna Sovjetunionen och att det därför för svensk säkerhetspolitik blir nödvändigt att inkludera ”ett långsiktigt scenario där i första hand Ryssland med ny kraft vill göra gällande tunga säkerhetsintressen i vårt närområde” (Prop. 1991/92:102:20f). Denna osäkerhet kan tolkas som en bidragande orsak till varför man bibehåller fokus på det militära hotet och inte öppnar upp för alternativa hotbilder.

Även utvecklingen i Jugoslavien beskrivs som dramatisk och även det kan tyda på att det finns en instabilitet och osäkerhet i Europa även om ”en regional konflikt i sydöstra Europa inte längre har den allmänuropeiska sprängkraft som den skulle ha haft under det kalla kriget [...] är det samtidigt uppenbart, att en sådan konflikt, om den trots allt skulle utbryta, på ett helt annat sätt skulle hota fred och säkerhet i hela Europa.” (Prop. 1991/92:102:24).

Samtidigt innebär detta sammanbrott i Sovjetunionen enligt prop. 1991/92:102 ”en historisk möjlighet att etablera en europeisk frihets- och samarbetsordning.” (Prop. 1991/92:102:35). Sverige tar också steg mot att bli en del av den Europeiska gemenskapen, den Europeiska gemenskapen ses som det europeiska samarbetets självklara kärna (Prop. 1991/92:102:17). Samtidigt betonas Sveriges militära alliansfrihet och neutralitet genom att det tydliggörs att ingen annan försvarar Sverige (Prop. 1991/92:102:8).

4.1.3. Den politiska agendan början av 1990-talet

Under början av 1990-talet fanns det fortfarande av stor osäkerhet kring den framtida utvecklingen i Europa och den dominerande hotbilden var militära hot mot Sverige. I regeringsförklaringen ses miljön som någonting skyddsvärt men klimatförändringarna har inte börjat diskuteras.

4.2. Mitten av 1990-talet

4.2.1. Regeringsförklaringen 1994

Carlsson inleder regeringsförklaringen med att säga att ”Den regering som i dag tillträder ställs inför svårare problem och större utmaningar än någon tidigare svensk regering i modern tid” (Carlsson 1994). Carlsson specificerar dock inte detta mer, men säger inte långt därefter att ”Den grundläggande uppgiften för regering och riksdag är att åstadkomma en social och ekonomisk modernisering av Sverige.” (Carlsson 1994).

Klimatförändringarna beskrivs inte som ett hot i regeringsförklaringen från 1994. Däremot talar Carlsson om hoten från miljön som gränsöverskridande och att det därför ”behövs en gemensam och ambitiös miljöpolitik i det europeiska samarbetet” (Carlsson 1994). Enligt Carlsson är miljöproblemen någonting som behöver hanteras på nationell och internationell nivå, genom exempelvis ökade miljöinvesteringar och ekonomiska styrmedel (Carlsson 1994).

Det är dock oklart om Carlsson ser miljön som skyddsvärd i sig, eller om han i likhet med Bildt kanske ser miljön som skyddsvärd och någonting som måste hanteras för att annars kommer det att hota befolkningens liv och hälsa. Carlssons önskan om ett ökat internationellt engagemang och arbete för en ambitiös miljöpolitik inom det europeiska samarbetet talar dock för att miljön ses som ett hot snarare än skyddsvärd i sig. Carlsson talar även om att Sverige ska vara drivande för bland annat fred. Om man utgår från att ett förändrat klimat är en bidragande orsak till konflikter, kan Carlssons önskan om ett fördjupat gemensamt arbete kring miljöfrågorna ses som ett sätt att främja den europeiska säkerheten.

I regeringsförklaringen framhålls inga särskilda händelser. Carlsson beskriver dock en ny framväxande världsordning där FN har ”en avgörande betydelse för internationell fred och säkerhet.” (Carlsson 1994).

Carlsson vill öka Sveriges internationella engagemang och att Sverige ska vara en aktiv och engagerad FN-medlem. Carlsson menar att Sveriges militära alliansfrihet består. Carlsson säger att Sverige ska vara pådrivande i det internationella miljöarbetet och pekar särskilt på projektet att återställa Östersjön i ekologisk balans (Carlsson 1994).

4.2.2. Proposition 1995/96:12⁴

I propositionen föreslås att totalförsvarets uppgifter ska styras av ett vidgat säkerhetsbegrepp som rymmer både militära- och ickemilitära hot och risker, ”Regeringen anlägger en helhetssyn på det militära och det civila försvarets uppgifter i krig och fred.” (Prop. 1995/96:12:Försvarsministerns inledning). I prop. 1995/96:12 står det att ”Det moderna svenska samhället står och kan komma att ställas inför en rad allvarliga hot, risker och oförutsedda händelser, som innebär svåra nationella påfrestningar utan att vara militära hot. [...] avbrott i elförsörjningen, kärnkraftsolyckor och miljökatastrofer kan få vittgående konsekvenser för befolkningen.” (Prop. 1995/96:12:Försvarsministerns inledning).

Detta är en följd av att kalla krigets slut förändrat Sveriges säkerhetspolitiska situation och att ”Gamla hot mot vårt lands säkerhet har försvunnit eller reducerats. Nya möjligheter har öppnats för vår säkerhetspolitik. Samtidigt har nya risker och påfrestningar för vårt land och folk framträtt.” (Prop. 1995/96:12:Försvarsministerns inledning). I prop. 1995/96:12 står det

⁴ På grund av att jag inte kunnat hitta ett dokument där prop. 1995/96:12s korrekta sidnummer framgår, kommer sidhänvisningarna att ges till den underrubrik som texten kommer ifrån.

uttryckligen att de senaste årens utveckling lett till att bilden av tänkbara risker, hot och påfrestningar måste breddas (Prop. 1995/96:12:30ff). Hoten handlar om allt från traditionella militära till hot och risker som följer av den globala utvecklingen och det moderna samhällets sårbarhet (Prop. 1995/96:12:30ff).

Antagandet av ett breddat säkerhetsbegrepp skulle kunna innebära att klimatförändringarna kan betraktas som ett hot. Det talas dock inte om klimatförändringarna som ett explicit hot på sådant sätt som man gör med exempelvis miljökatastrofer. I prop. 1995/96:12 talar man också om miljömässiga förhållanden som en underliggande konfliktorsak (Prop. 1995/96:12:30ff). I det fallet ses miljön snarare som något som hotar än någonting skyddsvärt.

Det säkerhetspolitiska läget beskrivs om drastiskt förändrat efter Berlinmurens fall och upphörandet av två politiska och militära block. Risken för att Sverige ska dras in i ett stormaktskrig bedöms som minskad. Försvarsplaneringens utgångspunkt är fortfarande att ett militärt angrepp endast är sannolikt i samband med stormaktskrig (Prop. 1995/96:12:Försvarsministerns inledning).

Det står även att ”Den internationella utvecklingen befinner sig i början av en övergångsperiod. Det är i dag inte möjligt att dra några bestämda slutsatser om vad som på sikt kan komma att ersätta efterkrigstidens internationella system.” (Prop. 1995/96:12:15ff) och att kalla krigets slut innebär ”ett förhållandevis rörigt och svåröversäglbart läge. Riskerna för såväl interna som regionala konflikter har ökat.” (Prop. 1995/96:12:15ff). Rysslands fortsatta utveckling beskrivs som osäker och sydöstra Europa beskrivs som ett problemområde (Prop. 1995/96:12:15ff).

Det skrivs även om att det gjorts historiska landvinningar ”genom den europeiska integrationsprocessen. [...] En framgångsrik fortsatt utvidgning österut av Europeiska unionen (EU) utgör en viktig grund för framtida stabilitet och säkerhet som omfattar hela Europa (Prop. 1995/96:12:15ff).

4.2.3. Den politiska agendan mitten av 1990-talet

Vid mitten av 1990-talet antog regeringen ett vidgat säkerhetsbegrepp som inkluderar både militära och icke-militära hot. Miljökatastrofer ses som ett alternativt hot men det talas inte om klimatförändringarna. Carlsson talar om att hoten från miljön inte känner några nationsgränser. Under mitten av 1990-talet har miljömässiga faktorer som en grundläggande konfliktorsak synliggjorts.

Det är därför tänkbart att problematiken kring miljön i börjat uppmärksammas politisk även om inte miljön eller klimatförändringarna ses som en prioriterad fråga på den politiska agendan.

4.3. Slutet av 1990-talet

4.3.1. Regeringsförklaring 1998

Enligt Persson står Sverige inför betydande utmaningar, utmaningarna saknar dock koppling till klimatförändringarna (Persson 1998:2). Persson vill stärka Sveriges konkurrenskraft genom att bland annat vara ett framgångsland i omställningen till hållbar utveckling och menar att arbetet med att skydda miljön fortsätter (Persson 1998:4). Persson talar inte om klimatförändringarna som ett hot, men talar dock om problematiken kring miljöförstörelsen, ”EU:s arbete skall koncentreras till de frågor som berör människor. [...] Miljöförstörelsen

hotar såväl människors hälsa som djur- och växtarters existens på vår kontinent och i våra hav. Det krävs ett framtidsprogram för EU som ska förena ökad sysselsättning, modern välfärd och bättre miljö.” (Persson 1998:2f).

Att Sverige ska vara ett framgångsland inom hållbar utveckling och att tala om miljöförstöringen, kan miljön ses som någonting skyddsvärt men också att miljön är ett hot mot både människor och djur- och växtriket. Det sistnämnda skulle innebära att miljön i sig inte är ett skyddsobjekt. Miljön behöver skyddas för att inte hota andra värden, så som människors liv och hälsa. Miljön beskrivs dock tydligare som ett hot här än vad det gjorts tidigare vilket kan tolkas som att frågan uppmärksammats mer.

Persson talar inte mycket om händelser utanför Sverige, men talar om hur EU:s utvidgning sätter punkt för det kalla kriget (Persson 1998:3). Persson talar även om en finansiell oro i världen och hur Sveriges handelsberoende och finansiella historia gör Sverige utsatt, samt att detta ökar betydelsen av en ”stadig och ansvarstagande ekonomisk politik.” (Persson 1998:2).

Persson betonar den svenska militära alliansfriheten och hur den främjar den säkerhetspolitiska stabiliteten i norra Europa (Persson 1998:3). Sveriges medlemskap i EU fortsätter att vara en del av den svenska identiteten internationellt. ”Sverige skall aktivt bidra till att forma Europas framtid. Medlemskapet i Europeiska unionen ger Sverige möjlighet att verka för en kontinent präglad av demokrati, solidaritet och öppenhet. Ordförandeskapet i EU år 2001 blir en ny milstolpe i det svenska EU-arbetet.” (Persson 1998:2). Sverige vill vara en aktiv medlem och påverka sin egen framtid.

De internationella delarna blir en allt tydligare del av den svenska självbilden. Persson menar att ”Engagemanget i FN utgör en hörnplanka i svensk utrikespolitik.” (Persson 1998:3). ”Försvarets förmåga till internationella humanitära och fredsfrämjande ska utvecklas” (Persson 1998:3) och ”Sveriges globala engagemang skall vägledas av ökad rättvisa, demokrati, mänskliga rättigheter samt ekonomisk och social utveckling.” (Persson 1998:3).

4.3.2. Proposition 1999/2000:30

I prop. 1999/2000:30 utgår regeringen fortfarande från ett vidgat säkerhetsperspektiv och hoten som anses troliga och tänkbara inom kommande 10 år handlar i korthet om: Väpnade angrepp, angrepp från en svåridentifierad angripare, icke-statliga aktörer som utnyttjar avancerade vapen och svåra påfrestningar i fred (Prop. 1999/2000:30:30f). I prop. 1999/2000:30 står det att 1999 års kontrollstation fastslår att en invasion med syfte att ockupera Sverige inte ter sig möjlig inom de närmaste 10 åren, varför man genom 1999 års kontrollstation avskriver invasionshotet som ”den dominerande grunden för totalförsvarsresursernas utformning.” (Prop. 1999/2000:30:12). De internationella händelserna har alltså påverkat synen på militära hot vilket lett till att en invasion av Sverige inte längre uppfattas som trolig. Man reserverar sig dock för att detta kan komma att förändras.

I prop. 1999/2000:30 skrivs det varken om klimatförändringarna eller miljön. Däremot står det att både hot från massförstörelsevapen och IT-relaterade hot måste uppmärksammas i högre utsträckning (Prop. 1999/2000:30:13, 18). Att klimatförändringarna inte pekats ut som hot tyder på att klimatförändringarna inte betraktas som ett hot eller en prioriterad fråga.

Den säkerhetspolitiska situationen beskrivs som positiv även om osäkerhet över Rysslands politiska utveckling kvarstår. I prop. 1999/2000:30 står det att utvecklingen på Balkan,

särskilt Kosovo, har ”medfört konsekvenser för de säkerhetspolitiska relationerna såväl i Europa som globalt.” (Prop. 1999/2000:26). Även den försämrade situationen i Tjetjenien och hur ”oförmågan att lösa konflikter på politisk väg har lett till en våldsupptrappning som hotar att destabilisera hela norra Kaukasus.” (Prop. 1999/2000:30:24ff) nämns i propositionen.

Enligt prop. 1999/2000:30 har det skett säkerhetspolitiska förändringarna som bland annat att innebär att ”vi kan frigöra oss från det kalla kriget och i större utsträckning bidra till den kollektiva säkerheten i Europa både med diplomati och totalförsvarsresurser.” (Prop. 1999/2000:30:10f).

I prop. 1999/2000:30 tydliggörs att Sverige blir en större del av den europeiska gemenskapen. Det konstateras att svensk säkerhetspolitik vävs in allt mer i ett internationellt samarbete om säkerhet i Europa och att genom att bidra till den säkerhetsfrämjande verksamheten i den europeiska gemenskapen tryggas också Sveriges säkerhet. (Prop. 1999/2000:30:11, 22)

4.3.3. Den politiska agendan slutet av 1990-talet

Klimatförändringarna återfinns varken i regeringsförklaringen 1998 eller i prop. 1999/2000:30. Persson talar dock om miljön som någonting problematiskt vilket kan tyda på att det finns en medvetenhet om problematiken. Att hot mot samhället från massförstörelsevapen och IT-hot, men inte hot kopplade till klimatförändringarna eller miljön, betonas i prop. 1999/2000:30 och tyder på att hoten från massförstörelsevapen mot IT är prioriteras högre än klimatförändringarna och miljön.

4.4. Mitten och slutet av 2000-talet

4.4.1. Regeringsförklaring 2006

Reinfeldt säger att regeringen ser ett antal större uppgifter framför sig. Reinfeldt säger inte uttryckligen vilka de är, men de antyds att de relaterar till att minska arbetslösheten, öka sysselsättningen, minska segregationen, uppnå bättre skolresultat, förbättra välfärden, möta framtidens miljöproblem, föra en mer aktiv utrikespolitik och vara drivande kraft i den Europeiska unionen (Reinfeldt 2006).

Genom att se framtidens miljöproblem som en av de större uppgifterna för regeringen blir Reinfeldt, i det analyserade materialet, den första att explicit tala om problematiken med miljöproblemen, något tidigare statsministrar inte har uttryckt lika tydligt.

Reinfeldt säger även att ”De globala miljöutmaningarna och klimatförändringarna påverkar livsförutsättningarna i hela världen och måste få större uppmärksamhet.” (Reinfeldt 2006). Genom att säga *klimatförändringarna* blir Reinfeldt den första statsministern att tala om klimatförändringarna och inte bara miljön. Detta innebär att klimatförändringarna, och inte bara miljöproblemen, erkänns som ett problem och/eller hot på ett sådant sätt som de inte gjorts tidigare.

Reinfeldt verkar se miljön som skyddsvärd på två olika sätt. För det första säger Reinfeldt att ”Klimatfrågan är en ödesfråga för Sverige och världen. Regeringen skall lägga stor kraft på att säkerställa Östersjön och Västerhavet som levande hav.” (Reinfeldt 2006). Detta kan tolkas som att regeringen ser miljön som någonting skyddsvärd i sig, alltså att miljön är skyddsobjektet och att man ska säkerställa att skyddas. Att miljön är skyddsvärd i sig stärks av att Reinfeldt säger att ”en hållbar utveckling skall säkras och att naturens rikedomar skall brukas på ett sådant sätt att vi kan lämna över en värld som är i balans till våra barn och barnbarn.” (Reinfeldt 2006). Men detta skulle också kunna tolkas som att det snarare handlar om att skydda miljön för att kommande generationer ska kunna leva i en god miljö.

För det andra säger Reinfeldt också att ”miljöfrågorna är avgörande för utvecklingskraften i Sverige.” (Reinfeldt 2006). I detta sammanhang verkar Reinfeldt å andra sidan se en försämrad miljö som ett hinder för Sveriges utvecklingskraft. Det vill säga, att miljön blir skyddsvärd eftersom att om den inte skyddas så riskerar den att drabba andra värden, och i detta sammanhang blir istället samhället det som är skyddsvärd och miljöproblemen ett potentiellt hot som måste hanteras. Enligt Reinfeldt är marknadsekonomiska institutioner, ekonomiska styrmedel, forskning och grön teknik viktiga verktyg för att styra mot en hållbar utveckling och Reinfeldt menar att ”Miljöutmaningarna skall utnyttjas som en ekonomisk hävstång.” (Reinfeldt 2006). I detta uttalande kan man tolka det som att miljön ses som både någonting skyddsvärd i sig, men kanske framförallt att det miljön ses som skyddsvärd eftersom det är en förutsättning för framtida generationer. Till skillnad från andra statsministrar talar dock inte Reinfeldt om en försämrad miljö som ett hot mot människors liv och hälsa.

I regeringsförklaringen nämns inga särskilda dramatiska internationella händelser, men Reinfeldt talar om utvidgningen av den europeiska unionen som en av samarbetets största framgångar. Reinfeldt nämner även krisen i Darfur och hur den är ”en av vår tids största humanitära katastrofer.” (Reinfeldt 2006:5) där det internationella samfundet måste göra mer. Reinfeldt talar också om att efterfrågan till internationella insatser aldrig varit större, vilket torde peka på att det finns ett ökat behov av internationella insatser ledde av FN, EU och Nato (Reinfeldt 2006:5).

Reinfeldt har uttryckt att "Sverige ska vara en aktiv och pådrivande kraft i Europeiska unionen." (Reinfeldt 2006:2) och att "Sverige skall tydligt och klart tillhöra kärnan i det europeiska samarbetet." (Reinfeldt 2006:5). Detta torde visa på att EU är en stor del av den svenska identiteten. Enligt Reinfeldt är "Europas roll är avgörande för att hantera internationella utmaningar." (Reinfeldt 2006:5). Reinfeldt vill även verka för att EU ska koncentrera sig på "färrer och genuint gränsöverskridande frågor." (Reinfeldt 2006:5).

Reinfeldt säger även att "Sveriges utrikespolitik ska förena engagemanget för internationellt samarbete med en tydlig röst för demokrati och de mänskliga rättigheterna. Ambitionen skall vara klar: Sverige ska bättre bidra till frihet, säkerhet, demokrati, välstånd och hållbar utveckling i världen." (Reinfeldt 2006:5) och att "Sveriges starka stöd för FN skall fortsätta. Internationell rätt och respekt för de mänskliga rättigheterna skall vara hörnstenar i svensk utrikespolitik." (Reinfeldt 2006:5).

4.4.2. Proposition 2008/09:140

I prop. 2008/09:140:14 står det att regeringen bedömer att ett väpnat angrepp direkt mot Sverige fortfarande osannolikt under överskådlig tid, men att de på längre sikt aldrig kan uteslutas. Regeringen menar att det även kan uppstå kriser eller incidenter som inbegriper militära maktmedel i vår region (Prop. 2008/09:140:29).

Regeringen ser även utmaningar och hot mot säkerheten som föränderliga, gränslösa och komplexa och enligt regeringen är det därför viktigt att vara öppen för vad som kan komma att bli ett hot (Prop. 2008/09:140:15). Målen för säkerheten är: "- att värna befolkningens liv och hälsa, - att värna samhällets funktionalitet och – att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Säkerhet är därmed ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet." (Prop. 2008/09:140:14).

I prop. 2008/09:140 står det även att "Ett brett perspektiv på utmaningar och hot måste präglade säkerhetspolitiska analysen. Utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. Även hot i form av pandemier och miljökatastrofer kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet. Klimatförändringar utgör ett av de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och grundläggande levnadsvillkor. I en globaliserad värld ökar risken för att en ekonomisk kris kan få konsekvenser för det säkerhetspolitiska läget." (Prop. 2008/09:140:28). Här finns det alltså ett explicit uttryck för att miljökatastrofer och klimatförändringarna utgör ett av de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och grundläggande levnadsvillkor. I den första meningen kan miljökatastrofer ses som ett hot bland flera, medan i klimatförändringarnas beskrivning som "ett av de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och grundläggande levnadsvillkor" (Prop. 2008/09:140:28) kan ses som att klimatförändringarna blir prioriterat på agendan. Man bör dock poängtera att det i sådant fall är ett prioriterat hot och inte ett prioriterat skyddsobjekt.

Det presenteras få dramatiska händelser som har påverkan för den svenska säkerhetspolitiken i prop. 2008/09:140, trots att den säkerhetspolitiska situationen i norra Europa beskrivs vara i förändring och behäftad med osäkerhet och utmaningar. Det står även att "Östersjöområdet samt Barents hav och Arktis har fått en ökad strategisk betydelse för flera aktörer, däribland Ryssland." (Prop. 2008/09:140:28).

I prop. 2008/09:140 står det att Rysslands politiska utveckling fått allt tydligare auktoritära drag och att "Ryssland har på senare år gjort sitt yttersta för att återta sin stormaktsroll på den globala säkerhetspolitiska scenen." (Prop. 2008/09:140:23). I prop. 2008/09:140 står det även att "Denna ryska politik har lett till en ökad misstro gentemot Ryssland i Europa och USA. Det finns en politisk ambition att återta stormaktsrollen med alla tillgängliga medel, inklusive militära, kunna hävda nationella intressen. Ryssland lägger stor vikt vid geopolitiska utgångspunkter i säkerhetspolitiken." (Prop. 2008/09:140:23). I prop. 2008/09:140 skrivs det även om Georgienkonflikten och att konflikten visat på att den ryska tröskeln för militärt våld har sänkts. (Prop. 2008/09:140:24).

I prop. 2008/09:140 nämns även klimatförändringarna och konsekvenserna för Arktis och det betonas att regionens geostrategiska betydelse förändras. "Klimatförändringarna har stora konsekvenser för utvecklingen och den känsliga miljön i Arktis. Avsmältningen skapar också nya förutsättningar för bl.a. energi- och mineralutvinning och sjötransporter i norr. Denna utveckling medför också att Barentsregionen och Arktis – och därmed också Nordeuropa – får en ökad strategisk betydelse. [...] Arktisregionens betydelse ökar också generellt sett ur ett ryskt perspektiv." (Prop. 2008/09:140:27).

I prop. 2008/09:140 står det att "Landets säkerhet värnas inte bara vid vår egen gräns. Ett säkerhetshot mot ett grannland kan få betydande konsekvenser för Sverige. Genom samverkan med andra kan vi hantera utmaningar och hot innan de når vårt eget territorium." (Prop. 2008/09:140:8) och att "EU intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sambandet mellan vår säkerhetspolitik och vår europapolitik är uppenbar. Sveriges säkerhet stärks genom europeisk integration." (Prop. 2008/09:140:15). Sverige har även ratificerat solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget (Prop. 2008/09:140:9).

I prop. 2008/09:140 står det även att ett starkt FN-system är viktigt samt att Sverige delar säkerhetspolitiska utgångspunkter och intressen med övriga länder i Norden. Det står även att ett utvecklat samarbete med länderna i Östersjöregionen är av betydelse. Det ges även uttryck för att utvecklingen i Estland, Lettland och Litauen är av intresse (Prop. 2008/09:140:15f, 26).

4.4.3. Den politiska agendan mitten och slutet av 2000-talet

Reinfeldt är den första statsministern som uttrycker att han ser miljöproblemen som en av de största utmaningarna för regeringen. Reinfeldt är även den första statsministern som talar om problematiken kring klimatförändringarna. I prop. 2008/09:140 framställs klimatförändringarna som ett av de största hoten mot människors liv och hälsa. Denna framställning är en skillnad jämfört med tidigare försvarspropositioner. Sammantaget torde detta tyda på att klimatförändringarna kommit att både ses som ett hot men eventuellt också som en prioriterad fråga.

4.5. Mitten av 2010-talet

4.5.1. Regeringsförklaring 2014

Vid regeringsförklaringen 2014 säger Löfven att Sverige är i ett allvarligt läge där ”arbetslösheten har bitit sig fast på höga nivåer. Skolresultaten rasar och välfärden uppvisar stora brister. Klyftorna växer och ojämställdheten mellan kvinnor och män kvarstår. Sverige missar 14 av 16 miljömål.” (Löfven 2014:1).

I likhet med Reinfeldt pratar Löfven om klimatförändringarna och även Löfvens syn på klimatfrågan som skyddsobjekt ses som tvädelad, dels att miljön är skyddsvärd i sig, men också att miljön behöver skyddas för att inte hota andra värden.

Löfven uttrycker bland annat ”klimatfrågan är vår tids ödesfråga.” (Löfven 2014:7) och utvecklar detta med att säga att temperaturökningen riskerar att leda till mycket allvarliga konsekvenser för livet på jorden och att vi redan ser en global kris för den biologiska mångfalden. (Löfven 2014:7). Löfven säger även uttryckligen att ”Klimatförändringarna är ett globalt säkerhetshot” (Löfven 2014:7). I och med detta uttalande blir han den första statsministrarna som i denna studie, som uttrycker klimatförändringarna som ett säkerhetshot. Detta går alltså att tolka som att miljön behöver skyddas för att den annars kommer att hota andra värden.

För Löfven verkar även miljön skyddsvärd i sig. Löfven säger att antalet naturskogar ska öka, fler marina reservat inrättas, att djurskyddet ska stärkas samt att ”Regeringen kommer att genomföra fler förbyggande åtgärder för att skydda vårt värdefulla dricksvatten.” (Löfven 2014:8).

Trots att Löfven verkar tala om miljön som både skyddsvärd i sig och skyddsvärd för att inte hota andra värden, är det Löfvens syn som miljön som ett hot mot andra värden som verkar dominera. Löfven säger även ”Att stoppa miljöförstörelsen, minska klimatutsläppen och utveckla ny grön teknik är en av vår generations största utmaningar.” (Löfven 2014:7) och Löfven menar att ”Genom investeringar i en bättre miljö skapas jobb och framtidsmöjligheter.” (Löfven 2014:7).

Löfven talar om föregående sommar och säger att ”vi sett omfattande naturkatastrofer.” (Löfven 2014:15). Löfven blir därmed den första statsministern att nämna *naturkatastrofer*. Löfven talar också om att ”Förändringar av klimatet medför att vi i ökad utsträckning kan drabbas av extrema väderhändelser. Det kräver både klimatanpassning och stärkt krishanteringsförmåga.” (Löfven 2014:15). Löfven talar även om det kommande klimattoppmötet i Paris. Löfven säger att det under klimattoppmötet måste fattas beslut med avgörande betydelse för vår generation (Löfven 2014:7).

Löfven säger att ”Regeringen tillträder i en mycket orolig tid. Allvarliga konflikter pågår bland annat i Ukraina, i Irak och i Syrien.” (Löfven 2014:16). Rysslands annektering av Krim ses som ett folkrättsbrott och Löfven säger att Rysslands destabilisering av Ukraina måste upphöra. Löfven beskriver kriget i Syrien och mot IS som ett hot mot den internationella säkerheten (Löfven 2014:16).

Även Löfven talar om Sveriges roll i världen och menar att ”Sverige ska vara en stark röst i världen för frihet, fred, mänskliga rättigheter och solidaritet.” (Löfven 2014:16). Löfven vill även att Sverige aktivt ska delta i det internationella samarbetet både inom FN och EU. Löfven vill att Sverige ska vara ”en engagerad och konstruktiv medlem” (Löfven 2014:18) i

EU där miljö- och klimatpolitik är av särskilt intressen. Löfven talar även om att Sverige inte ska förhålla sig passivt om ett annat EU land drabbas av en katastrof eller ett angrepp (Löfven 2014:16ff). Löfven menar även att en ”En modern svensk säkerhetspolitik byggs i stället på ett ökat samarbete inom Norden, Östersjöområdet, EU och FN.” (Löfven 2014:17).

4.5.2. Proposition 2014/15:109

I prop. 2014/15:109 framhålls att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats då Ryssland har visat på att de är beredda att använda sin militära förmåga för att uppnå sina politiska mål (Prop. 2014/15:109:1).

I prop. 2014/15:109 konstateras det att ”Flera hot och risker kan dock resultera i katastrofer och kriser utan att för den skulle hota ett lands suveränitet eller territoriella integritet. Säkerhetspolitiken inbegriper därmed en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt.” (Prop. 2014/15:109:20). Återigen talas det om väpnade angrepp mot Sverige (Prop. 2014/15:109:46).

I prop. 2014/15:109 står det att ”Effekterna av klimatförändringarna är alltmer påtagliga och påverkar på flera håll i världen de grundläggande livsvillkoren och ekonomiska förutsättningarna. Detta kommer att ha en avgörande betydelse för utvecklingen globalt och för med sig säkerhetskONSEKVENSER på samtliga nivåer i samhället. Förutom störningar i samhällsviktiga verksamheter och påverkan på människors liv och hälsa påverkar klimatförändringarna relationer inom och mellan stater och kan därmed få säkerhetspolitiska konsekvenser.” (Prop. 2014/15:109:21). Klimatförändringar verkar ses som något som riskerar att öka spänningar och konflikter och därmed ökar osäkerheten i omvärlden och ytterligare försämrar det säkerhetspolitiska läget. Klimatförändringarna beskrivs inte som ett direkt hot mot Sverige och det svenska samhället, utan snarare någonting som kan påverka stabiliteten i andra regioner och sedan spilla över för att på så sätt påverka Sverige.

I prop. 2014/15:109 står det även att ”Regeringen konstaterar att globaliseringen tillsammans med ekonomiska och ekologiska utmaningar, såsom ett förändrat klimat, kan utgöra incitament till ökat samarbete, men mer troligt är att instabiliteten i det internationella systemet och konkurrens mellan olika aktörer ökar.” (Prop. 2014/15:109:22). I propositionen står det även att klimatförändringarna kan ha effekt på fred och säkerhet (Prop. 2014/15:109:47). Även om ett förändrat klimat kan utgöra incitament för samarbete så menar regeringen att det är mer troligt att klimatförändringar bidrar till konflikter och därmed får säkerhetspolitiska konsekvenser.

Händelser som framhävas i prop. 2014/15:109 är bland andra den ryska aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim. Annekteringen beskrivs som ” den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen sedan den etablerades för ett kvarts sekel sedan.” (Prop. 2014/15:109:22).

I prop. 2014/15:109 står ”Det råder stor osäkerhet om hur det internationella systemet kommer att utvecklas framöver. Flera internationella institutioner och regimer visar tecken på utmattning samtidigt som de utmanas från flera håll av både statliga och icke-statliga aktörer. Till detta kommer att många problem som uppkommer till följd av de snabba sociala och politiska förändringarna ställer höga krav på beslutsfattande och krishantering. Det är mot den bakgrunden bekymmersamt att FN:s säkerhetsråd i stort sett stått maktlöst inför utvecklingen i Ukraina och Syrien.” (Prop. 2014/15:109:21f). I prop. 2014/15:109 skrivs det även om ökade konflikter i Mellanöstern och Afrika (Prop. 2014/15:109:32).

Även i denna försvarsproposition betonas att Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. I prop. 2014/15:109 står det att ”Säkerhetspolitiken ska genom vårt stöd till Förenta nationerna (FN) bidra till global fred, säkerhet och utveckling. Sverige tar genom medlemskapet i Europeiska unionen (EU) solidariskt ansvar för Europas säkerhet och för EU:s möjlighet att verka för fredlig och demokratisk utveckling i vår omvärld. Svensk säkerhetspolitik ska genom stödet till FN bidra till global fred och säkerhet” (Prop. 2014/15:109:7f). Även i prop. 2014/15:109 står det att ”Samarbetet i EU intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik.” (Prop. 2014/15:109:35) och Regeringen betonar även ”mot bakgrund av den ryska aggressionen mot Ukraina, vikten av ett starkt europeiskt samarbete med den Europeiska unionen som kärna.” (Prop. 2014/15:109:35).

Den svenska alliansfriheten betonas i prop. 2014/15:109 ”Hot mot freden och vår säkerhet avvärs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians.” (Prop. 2014/15:109:21).

4.5.3. Den politiska agendan mitten av 2010-talet

Löfven blir den första i det studerade materialet att uttryckligen benämna klimatförändringarna som ett säkerhetshot. I prop. 2014/15:109 står det att konsekvenserna av klimatförändringarna blir tydliga och klimatförändringarna ses som en bidragande orsak till konflikter och att de därför kan få säkerhetspolitiska konsekvenser.

Under mitten av 2010-talet beskrivs klimatförändringarna uttryckligen som ett säkerhetshot. Enligt Eriksson och Noreen underlättas agendasättandet om en fråga betraktas som ett säkerhetshot (Eriksson och Noreen 2002:11). Att klimatförändringarna betraktas om ett säkerhetshot ger frågan en viss tyngd som rimligtvis även borde leda till att klimatförändringarna ses som en prioritet på den politiska agendan.

4.6 Diskussion

4.6.1. Framställning och förändring

Studiens två första frågeställningar handlar om hur klimatförändringarna framställts i en svensk kontext över tid och vilken plats klimatförändringarna haft på Sveriges politiska agenda över tid. I studiens empiriska material går det att urskilja en förändring i framställningen av klimatförändringarna på Sveriges politiska agenda samt klimatförändringarnas placering på Sveriges politiska agenda. Genom studiens undersökta material kan förändringen och framställningen sammanfattas enligt följande.

Början av 1990-talet

Klimatförändringarna var inte föremål för diskussion och således inte på den politiska agendan.

Mitten av 1990-talet

Miljökatastrofer ses som ett alternativt hot men det talas inte om klimatförändringarna. Klimatförändringarna finns inte på den politiska agendan, men problematiken kring miljön börjar uppmärksammas.

Slutet av 1990-talet

Miljöförstöringen ses som någonting problematiskt. Andra hot som massförstörelsevapen och IT-relaterade hot uppmärksammas medan klimatförändringarna inte gör det. Klimatförändringarna finns inte på den politiska agendan.

Mitten och slutet av 2000-talet

Framtidens miljöproblem ses som en av regeringens största utmaningar. Klimatförändringarna framställs som ett av de största hoten som människors liv och hälsa. Att tala om ett problem är en förutsättning för att den ska kunna sättas på agendan enligt Eriksson och Noreen. Klimatförändringarna återfinns på den politiska agendan.

Mitten av 2010-talet

Klimatförändringarna beskrivs uttryckligen som ett säkerhetshot. Klimatförändringarna ses som en bidragande orsak till konflikter och får därmed säkerhetspolitiska konsekvenser. Enligt Eriksson och Noreen (2002) har säkerhetshot en särskilt tyngd och vilket underlättar agendasättandet. Att klimatförändringarna nu betraktas som ett säkerhetshot torde därmed leda till att klimatförändringarna återfinns på den politiska agendan som en prioriterad fråga.

Vad kan då denna förändring tänkas bero? Detta berör studiens tredje frågeställning: vilka faktorer kan tänkas ligga bakom förändringen av klimatförändringarnas roll på den svenska politiska agendan? I studien har externa påverkansfaktorer i form av händelser och identitet undersökts.

4.6.2. Händelser

Enligt studiens modell måste dramatiska händelser tas i beaktande vid en frågas agendasättande, kalla krigets slut skulle kunna ses som en dramatisk händelse eftersom hela det säkerhetspolitiska läget i Europa förändrades, vilken i sin tur förändrade förutsättningarna för agendasättande av klimatförändringarna.

Under början av 1990-talet var Europa i stark förändring och rådde det stor osäkerhet kring vad som skulle hända efter Sovjetunionens fall och hur omvärlden skulle utvecklas. Samtidigt betraktades kalla krigets slut som gynnsamt då det minskade risken för ett stormaktskrig.

På grund av osäkerheten i omvärlden är det kanske inte konstigt att den militära hotbilden dominerade. I kommande propositioner tycks osäkerheten minska och klimatförändringarna uppmärksammas i högre utsträckning, även om den militära hotbilden inte automatiskt försvinner. Det är först under mitten av 1990-talet synen på säkerhet breddas och miljön uppmärksammas, även om ett militärt angrepp fortfarande sågs som möjligt. Att den internationella utvecklingen betraktas som förändrad till det bättre, men fortsatt osäker, kan tänkas vara en bidragande orsak till att det öppnats upp för alternativa hotbilder däribland miljökatastrofer.

Det är först under vid slutet av 1990-talet som den säkerhetspolitiska utvecklingen bedöms så pass positiv att invasionshotet kan avskrivas. Här uppmärksammas dock enbart problem kring miljöförstöring och varken miljökatastrofer eller klimatförändringarna nämns.

Vid mitten och slutet av 2000-talet beskrivs situationen i norra Europa som föränderlig och behäftad med osäkerhet och utmaningar. Det råder även stor osäkerhet i omvärlden men detta är inte någonting som tycks förhindra att klimatförändringarna uppmärksammas som ett säkerhetsproblem och placeras på den politiska agendan.

Vid mitten av 2010-talet beskrivs den säkerhetspolitiska situationen i Europa som förändrad. Detta hindrar dock inte klimatförändringarna från att beskrivas som ett säkerhetshot med säkerhetspolitiska följder.

Det intressanta i förklaringsfaktorn händelser är att i början av 1990-talet dominerade den militära hotbilden och intresset för klimatförändringarna var lågt. Mot mitten av 1990-talet avtar osäkerheten kring framtiden och vid slutet av 1990-talet avskrivs invasionshotet. Samtidigt tycks säkerhetsbegreppet breddas i samband med att de militära hoten minskar, trots att omvärlden är fortsatt osäker. Vid mitten av 1990-talet uppmärksammas problematiken kring miljön, även om detta inte är lika framträdande under slutet av 1990-talet. I detta skede går det möjligen att dra slutsatsen att avsaknaden av tydliga militära hot, alltså en drastisk händelse som kalla krigets slut, lett till att andra hot uppmärksammas och adresserats. Med andra ord skulle man i detta skeende kunna dra slutsatsen att avsaknad av militära hot bidrar till eller möjliggör att miljömässiga problem kan uppmärksammas. Det verkar således föreligga en typ av nollsummespel där ett stort militärt fokus innebär litet fokus på miljön och tvärtom.

Den militära oron ökar dock från mitten av 2000-talet och framåt, utifrån ovanstående resonemang om nollsummespel torde denna militära oro leda till att fokus på miljö och klimat tonas ned. Emellertid skedde motsatsen och klimatförändringarna uppmärksammades i större utsträckning än tidigare för att slutligen betraktas som ett säkerhetshot på den politiska agendan och resonemanget om ett nollsummespel håller därmed inte i denna studies kontext.

Möjligen kan det vara så att avsaknaden av ett direkt militärt hot *möjliggjorde* att hoten kopplade till klimatförändringarna kunde uppmärksammas vid mitten på 1990-talet, denna utveckling sammanfaller i sådant fall med diskussionen om det breddade säkerhetsbegreppet efter kalla krigets slut. Utifrån denna studies resultat går det att se att klimatförändringarna efter mitten av 2000-talet betraktas som ett hot och sedermera ett säkerhetshot samtidigt som det finns en ökad militär oro i vårt närområde. Ett förslag till vidare forskning blir därför att undersöka vad det är som gör att klimatförändringarna fortsatt betraktas som ett säkerhetshot trots en militär osäkerhet i Sveriges närområde och om det är möjligt att alternativa

säkerhetshot existerar samtidigt som det finns ett militärt hot. Detta skulle förslagsvis kunna ske genom att studera exkludering av säkerhetshot från den politiska agendan.

Yttre händelser i form av ett förändrat säkerhetspolitiskt läge erbjuder således en begränsad förklaring till varför klimatförändringarna kommit att bli en prioriterad fråga på Sveriges politiska agenda. Det är tänkbart att klimatförändringarna kom att uppmärksammas i högre grad efter kalla krigets slut då den militära osäkerheten minskade, alltså någonting som då sammanfaller med det breddade säkerhetsbegreppets utveckling efter kalla krigets slut. I studiens inledning redogjordes det för diskussionen inom forskningsvärlden kring klimatförändringarna som ett säkerhetshot. Jarvis och Holland (2015) menar att det efter Kalla krigets slut skedde ett paradigmskifte där säkerhetsstudierna breddades. Denna breddning är alltså någonting som återspelas i praktiken och en yttre dramatisk händelse, så som kalla krigets slut, kan därmed ses som en bidragande orsak till varför klimatförändringarna har kommit att betraktas som ett säkerhetshot i Sverige.

Samtidigt visar studiens resultat på att klimatförändringarna kan betraktas som ett säkerhetshot samtidigt som det finns en militär osäkerhet, alltså att det inte finns ett nollsummespel. Således tycks någonting annat ligga bakom den förändrade synen på klimatförändringarna, alltså hur de gått från att vara ett hot till ett säkerhetshot.

Studiens materialval har delvis bestått av försvarspropositioner vilka i stor utsträckning fokuserat på militära hot och händelser med koppling till det militära, vilket är ytterligare ett tecken på att det är svårt att exkludera ett etablerat säkerhetshot från den politiska agendan. Det skulle således kunna vara så att yttre händelser utan militär koppling erbjuder en bättre förklaring till klimatförändringarnas agendasättande. Det skulle exempelvis kunna handla om att antalet naturhändelser ökat i intensitet och frekvens under senare år, om de skett utanför Sveriges gränser (SMHI 2015). Externa händelser skulle också kunna handla om hur internationella samtal påverkat synen på klimatförändringarna som ett hot nationellt. Detta kan ses som en förlängning på Pralles (2009) antagande om att klimatförändringarna funnits på den politiska agendan sedan 1992 års Earth Summit och Kyotoprotokollet. Hur ett ökat antal naturhändelser, både i och utanför en stat, samt internationella samtal påverkar synen på klimatförändringarna och klimatförändringarnas placering på den politiska agendan skulle kunna vara föremål för vidare forskning.

4.6.3. Identitet

Enligt Eriksson och Norens modell är identitet viktigt i studier av hotbilder och studien undersökte hur klimatförändringarnas förändrade roll kunde kopplas samman med hur Sverige identifierar sig med sin omvärld och vilken roll Sverige själva anser sig ha i världen.

Kalla krigets slut kan ses som ett *window of opportunity* som möjliggjorde att Sverige kunde öka sitt internationella engagemang genom exempelvis medlemskap i den Europeiska gemenskapen, sedermera den Europeiska unionen. Kalla krigets slut möjliggjorde även etablering av en ny europeisk frihets- och samarbetsordning enligt studerat material. Betoningen av Sveriges militära alliansfrihet är ett genomgående tema i det studerade materialet.

Under början av 1990-talet tas steg mot att bli en del av den Europeiska gemenskapen. Bildt säger att den europeiska identiteten ska få ökad betydelse i svensk utrikespolitik och vill att Sverige ska vara drivande i det institutionella arbetet. En förbättrad miljö skapas genom internationella institutioner. Klimatförändringarna fanns inte på den politiska agendan.

Även i mitten av 1990-talet betonas att miljöfrågan hanteras på både nationell och internationell nivå. Carlsson vill även att Sverige ska vara en aktiv och engagerad medlem i FN. Carlsson vill även att Sverige ska vara pådrivande i det internationella miljöarbetet och pekar särskilt med projektet att återställa Östersjön. Problematiken kring miljön uppmärksammades.

Vid slutet av 1990-talet säger Persson att medlemskapet i EU är en del av Sveriges internationella identitet. Även medlemskapet i FN menar Persson utgör en hörnsten i svensk utrikespolitik. Sveriges säkerhetspolitik beskrivs som invävd i ett brett internationellt samarbete för säkerhet i Europa. Persson talar om miljöförstörelsen som problematisk, men i övrigt talas det inte om varken miljön eller klimatförändringarna.

Vid mitten och slutet av 2000-talet tydliggör Reinfeldt att Sverige ska vara en del av kärnan i det europeiska samarbetet. Reinfeldt vill även att EU ska koncentrera sig på "färre och genuint gränsöverskridande frågor." (Reinfeldt 2006:5.) Det är även från mitten av 2000-talet som klimatförändringarna uppmärksammas. Reinfeldt specificerar dock inte vad som avses med gränsöverskridande frågor.

Vid mitten av 2010-talet vill även Löfven att Sverige ska delta i det internationella arbetet inom både FN och EU samt att "Sverige ska vara en stark röst i världen för frihet, fred, mänskliga rättigheter och solidaritet." (Löfven 2014:16). Löfven ser miljö- och klimatpolitik som särskilda intressen i EU och i prop. 2014/15:109 konstateras att effekterna av klimatförändringarna blir allt påtagligare och får säkerhetspolitiska konsekvenser. Även i denna försvarsproposition betonas det att Sveriges säkerhet byggs tillsammans med andra.

En underliggande tendens i materialet är att det uttrycks en önskan om att internationella organisationer antingen ska ta mer ansvar för miljö- och klimatfrågan alternativt att Sverige ska vara drivande i det internationella arbetet för en förbättrad miljö. Problematiken kring klimatförändringarna framställs därmed som ett internationellt problem som kräver internationella lösningar.

Utifrån studiens resultat kan två saker konstateras avseende förklaringsfaktorn identitet, den första är att klimatförändringarna fått en starkare roll på den politiska agendan. Den andra är att det skett en förändring i Sveriges relation till omvärlden sedan kalla krigets slut har både FN men framförallt EU fått en tydligare roll i svensk identitet.

Om det finns ett samband mellan dessa konstateranden är en annan fråga. Det kan tänkas att genom ett ökat internationellt engagemang skapas ett förtroende och interdependens. Detta i sin tur minskar risken konflikter och militära konfrontationer, vilket i sin tur leder till att tid och resurser som tidigare lagts på att försvara sig mot militära hot istället kan läggas på annat. Det kan även tänkas att uppfattningen om minskad risk för en militär konfrontation också leder till att man blir mindre benägen att lägga kraft på det militära försvaret. Genom att uppfattningen om att det militära hotet minskar genom att skapa en gemensam identitet med andra, kan därmed fokus på andra hotbilder, som klimatförändringarna, möjliggöras. För att kunna säkerställa att det faktiskt finns ett sådant samband krävs det dock vidare forskning.

4.7 Slutsats

I studien har Eriksson och Noreens modell och agendasättande använts för att undersöka hur klimatförändringarna roll förändrats på Sveriges politiska agenda och hur klimatförändringarna har uppnått status som ett säkerhetshot i Sverige. Studien styrdes av tre frågeställningar:

- På vilket sätt har klimatförändringarna framställts i en svensk kontext över tid?
- Vilken plats har klimatförändringarna haft på den politiska agendan i Sverige över tid?
- Vilka faktorer kan tänkas ligga bakom förändringen av klimatförändringarnas roll på den svenska politiska agendan?

Utifrån denna studie kan det konstateras att det skett en förändring avseende klimatförändringarnas framställning och agendasättande på Sveriges politiska agenda. Klimatförändringarna har gått från att inte uppmärksammas på den politiska agendan till att ses som ett globalt säkerhetshot och därmed en prioriterad fråga.

I studien undersöktes hur yttre faktorer i form av händelser och identitet påverkat kognitionen och framingen av klimatförändringarna som i sin tur påverkat agendasättandet. Utifrån diskussionen om händelser verkar det inte föreligga ett nollsummespel mellan militär osäkerhet och klimatförändringarna som ett säkerhetshot men att kalla krigets slut kan ha bidragit till att klimatförändringarna uppmärksammas. Utifrån diskussionen om identitet är det tänkbart att den europeiska integrationsprocessen minskat risken för militära konfrontationer vilket i sin tur kan ha bidragit till att alternativa hot, som klimatförändringarna, fått större uppmärksamhet. Emellertid krävs vidare forskning i bägge fall för att kunna fastställa detta.

Studien kan inte med säkerhet förklara vilka faktorer som bidragit till den förändrade synen på klimatförändringarna och klimatförändringarnas placering på Sveriges politiska agenda. Studien har lyft vad som eventuellt bidragit till varför klimatförändringarna placerats på den politiska agendan, men inte vad som ligger bakom att klimatförändringarna gått från att betraktas som ett hot till ett säkerhetshot. På grund av att detta kan studiens tredje frågeställning inte besvaras på ett tillfredställande sätt och vidare forskning är nödvändig.

Emellertid kan studiens syfte trots detta betraktas som uppfyllt. Studien syftade dels till att undersöka klimatförändringarnas förändrade roll på den politiska agendan, en förändring som studien har kunnat konstatera i Sverige. Detta är dock en enfallsstudie och generalisering till andra fall blir därför begränsat. Dels syftade studien till att öka förståelsen för vilka faktorer som påverkar den politiska agendan och agendasättandet. Genom studiens resultat och diskussion har det tydliggjorts vilka samband som eventuellt finns, men att vidare forskning behövs för att kunna visa på att sambanden är generella och inte bara unika för Sverige. Denna studie kan därmed betraktas som en förstudie och grund till vidare forskning som i sin tur kan bidra till ökad förståelse.

5. Avslutning

Denna studie har genom Eriksson och Noreens modell om agendasättande undersökt hur klimatförändringarnas roll på den politiska agendan i Sverige förändrats och vad förändringen kan tänka bero på. Förklaringsfaktorerna begränsades till yttre faktorer som internationella händelser och Sveriges relation till omvärlden. Studien syftade till att öka förståelsen för vilka faktorer som påverkar den politiska agendan och agendasättandet av icke-militära hot. Det är även värt att påminna om att Eriksson och Noreens modell i denna studie har modifierats. Med kognition avsågs i modellen individens uppfattning av ett hot, men på grund av denna studies utformning avser kognition istället regeringens uppfattning av olika hot.

Studien har baserat på studiens material konstaterat att det har skett en förändring av agendasättandet och framställningen av klimatförändringarna i Sverige. Detta resultat kan dock inte betraktas som en absolut sanning eftersom studien enbart studerat behandlingen på den öppna agendan, men inte hur klimatförändringarna behandlats på den dolda agendan.

I studien drogs slutsatsen att kalla krigets slut kan ha möjliggjort agendasättandet av klimatförändringarna och att det i fallet Sverige inte verkar finns ett nollsummespel mellan militära hot och synen på klimatförändringarna. Vid mitten av 2010-talet framställdes klimatförändringarna som ett säkerhetshot samtidigt som osäkerheten i Europa ökade. Samt att Sveriges internationella engagemang efter kalla kriget kan ha bidragit till en uppfattning om ökad samhörighet och minskad risk för militära konfrontationer, vilket i sin tur kan ha möjliggjort att klimatförändringarna fått utrymme i den politiska debatten och uppmärksammats i högre utsträckning. Eftersom detta är en fallstudie som dessutom baseras på en teori som i hög grad är kontextberoende blir möjligheterna att generalisera utifrån studiens resultat begränsat. Det är möjligt att val av ett annat land med eller utan samma kontext hade lett till en annan slutsats. För att kunna se om det faktiskt finns ett samband mellan ovanstående slutsatser är det därför nödvändigt med vidare studier.

5.1. Kritisk reflektion

Försvarspropositioner utgör en stor del av studiens material. Försvarspropositionerna valdes på grund av att de innehåller den officiella synen på säkerhetspolitiska hot mot Sverige och är därmed relevanta för studien. Emellertid återfinns ett stort fokus på militära hot och händelser i försvarspropositionerna, detta utgör en begränsning i studien då alternativa yttre händelser som exempelvis större naturhändelser eller internationella samtal inte tas upp, något som kan tänkas påverkat klimatförändringarnas förändrade roll. Dessa alternativa yttre händelser är inte heller någonting som nämns i regeringsförklaringarna med undantag för Löfven som nämner Parisavtalet kommande år. Även uttryck för identitet var svårt att identifiera i materialet. Det är därför möjligt att ett annat materialval hade medfört ett annat resultat, vidare forskning som baseras på exempelvis utrikesdeklarationer kan därför betraktas som gynnsamt.

Modellen tar inte heller hänsyn till att det kan existera konkurrens mellan olika frågor när det kommer till agendasättande. Eftersom säkerhetshot är speciella kan rimligtvis inte alla hot ses som säkerhetshot, även om det finns tecken på att det är svårt att degradera säkerhetshot till "enbart" hot i studiens slutsats. Vid slutet av 1990-talet när IT-relaterade hot och massförstörelsevapen betonades, kan detta ha skett på bekostnad av uppmärksamhet till och agendasättandet av andra frågor, exempelvis klimatförändringarna, trots att det kanske egentligen ansågs viktigt men inte rymdes som en prioriterad fråga på agendan för tillfället.

Med andra ord kanske klimatfrågan uppmärksammades men ändå inte placerades på den politiska agendan.

Eftersom studien endast studerar den öppna och inte den dolda agendan, kan inte studiens resultat betraktas som absolut sanning. Det är möjligt att klimatförändringarna behandlats som ett hot och/eller säkerhetshot innan de framställdes på den öppna agendan.

5.2. Vidare forskning

Enligt modellen finns det även andra faktorer som påverkar en frågas politiska agendasättande. För att ge en allsidig bild av hur processen i agendasättandet av klimatförändringarna skett är det således av vikt att studera hur interna skeenden sett ut och hur alla faktorerna samspelar med varandra i vidare forskning.

Att även studera hur man behandlat klimatfrågan internationellt i exempelvis organisationer som FN och hur detta i sin tur påverkar agendasättandet i enskilda länder skulle vara av intresse, för att öka kunskapen om hur externa faktorer påverkar det nationella agendasättandet.

I studien har den största skillnaden avseende framställningen av klimatförändringarna skett mellan Persson och Reinfeldt samt Reinfeldt och Löfven. I vidare studier skulle det således att vara intressant att titta närmare på vad som skett under dessa perioder.

Klimatförändringarna som säkerhetshot kan ses som en följd av att säkerhetsbegreppet breddats efter kalla krigets slut. För att öka kunskapen om agendasättandet efter kalla krigets slut kan det således vara relevant att studera agendasättandet av andra icke-militära hot så som pandemier eller IT-hot samt jämföra dem med klimatförändringarnas agendasättande.

För att kunna öka förståelsen för klimatförändringarnas agendasättande är det generellt av vikt att fortsätta studera ämnet både genom kvalitativa och kvantitativa studier, men framförallt jämförande studier för att kunna identifiera samband och därmed förståelsen för processen i vilken agendasättandet sker.

6. Källförteckning

Barnett, Jon (2003) Security and climate change. *Global Environmental Change*, 13(1), 7-17.

Bergström, Göran och Boréus, Kristina (2012) Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys i: Bergström, Göran och Boréus, Kristina (red.) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text och diskursanalys*. 3dje uppl. Lund. Studentlitteratur

Bildt, Carl (1991) 19911004 – Carl Bildt: Regeringsförklaringen 1991. Hämtad från <http://www.svenskatal.se/19911004-carl-bildt-regeringsforklaringen-1991/> [28-12-2017]

Brown, Oli, Hammill, Anne och Mcleman, Robert (2007). Climate change as the 'new' security threat: Implications for Africa. *International Affairs*, 83(6), 1141-1154.

Carlsson, Ingvar (1994) Regeringsförklaringen 7 oktober 1994. Hämtad från <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/1994/10/regeringsforklaringen-7-oktober-1994/> [28-12-2017]

Engelbrekt, Kjell (2015) Begrepp, teori, analysinstrument i: Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita och Ångström, Jan (red.) *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. 2a uppl. Stockholm: Nordstedts juridik.

Eriksson, Johan (1999). Observers or Advocates? *Cooperation and Conflict*, 34(3), 311-330.

Eriksson, Johan (2004) *Kampen om hotbilden: Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*. Stockholm: Santérus.

Eriksson, Johan och Noreen, Erik (2002) Setting the agenda of threats. *Uppsala peace research papers*, 6. Uppsala: Uppsala univ. Tillgänglig via http://www.hum-sam.uu.se/digitalAssets/18/a_18591-f_uprp_no_6.pdf [28-12-2017]

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4e uppl. Stockholm: Nordstedts juridik.

Fredriksson, Henrik och Holmgren, Jonas (2000) Kapitel 4: Miljöhot och säkerhetspolitik: en debattanalys. I Eriksson, Johan och Edgren, Helena (red.) *Hotbilder på dagordningen: om ett breddat säkerhetsbegrepp i debatt, media och politik*. Occasional papers - Swedish Institute of International Affairs, 17. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.

Jarvis, Lee och Holland, Jack (2015) *Security: a critical introduction*. London: Palgrave Macmillan.

Löfven, Stefan (2014) Regeringsförklaringen 3 oktober 2014. Hämtad från <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2014/10/regeringsforklaringen-3-oktober-2014/> [28-12-2017]

Naturvårdsverket (2017) *Parisavtalet*. Uppdaterad 11-04-17. <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Klimatkonventionen/Parisavtalet/> [28-12-2017]

- Persson, Göran (1998) *Regeringsförklaringen 6 oktober 1998*. Hämtad från <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/1998/10/regeringsforklaringen-6-oktober-1998/> [28-12-2017]
- Pralle, Sarah B. (2009). Agenda-setting and climate change. *Environmental Politics*, 18(5), 781-799.
- Proposition 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/totalforsvarets-utveckling-till-och-med-budgetaret_GF03102 [28-12-2017]
- Proposition 1995/96:12 *Totalförsvaret i förnyelse*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/totalforsvar-i-fornyelse_GJ0312 [28-12-2017]
- Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/det-nya-forsvaret_GN0330 [28-12-2017]
- Proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/ett-anvandbart-forsvar_GW03140 [28-12-2017]
- Proposition 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/forsvarspolitisk-inriktning---sveriges-forsvar_H203109 [28-12-2017]
- Regeringskansliet (2015) *Ordförklaring: Regeringsförklaring*. Uppdaterad 27-01-2015. <http://www.regeringen.se/ordlista/regeringsforklaring/> [28-12-2017]
- Regeringskansliet (2017) *Riksdagen antar historiskt klimatpolitiskt ramverk*. Uppdaterad 15-05-2017 <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/riksdagen-antar-historiskt-klimatpolitiskt-ramverk/> [26-12-2017]
- Regeringskansliet (Utan årtal) *Sveriges regeringar under 100 år*. Hämtad från <https://web.archive.org/web/20150107175608/http://www.regeringen.se/sb/d/4393> [30-12-2017]
- Reinfeldt, Fredrik (2006) *Regeringsförklaringen 6 oktober 2006*. Hämtad från <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2006/10/regeringsforklaringen-6-oktober-2006/> [28-12-2017]
- SMHI (2015) *Klimatförändringarna märks redan idag*. Uppdaterad 14-08-2015. Hämtad från <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/klimat/klimatforandringarna-marks-redan-idag-1.1510> [31-12-2017]
- Tallberg, Jonas (2003) The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy*, 10(1), 1-19.

Teorell, Jan och Svensson, Torsten (2007) *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Stockholm: Liber.