



---

# Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete

Pragmatiskt men gränslöst

---

Försvvarshögskolan  
Emelie Roos  
Magisteruppsats, 15 hp

Examinator: Jan Hallenberg  
Handledare: Malena Britz  
Datum: 2012-06-07

### *Abstract*

---

*This study deals with one particular instance of foreign policy change in Sweden; The political take-off for enhanced Nordic Defence and Security Cooperation in the beginning of the 21st century that led to an agreement on a Nordic declaration on solidarity. The aim of this study is to explain why the political development has undergone a rapid upturn and when such a policy change occurred through examining the factors and conditions influencing the policy change. It also explores the meaning of the Nordic Declaration of Solidarity. The theoretical point of departure is Foreign Policy Analysis combined with John Kingdons policy-window theory. The research methods used are process-tracing and elite- interviews. Findings conclude that a number of factors came together at a critical time opening up for a policy window. Strategic leadership seized the opportunity and advocated their proposal which led to a foreign policy change. The study contributes to a more complete understanding of the pre-decision policy process leading up to the agreement on the Nordic declaration of solidarity.*

#### *Keywords:*

*Policy change, Nordic Security and Defence Cooperation, elite interviews, policy window, foreign policy analysis, Nordic declaration on solidarity.*

---

## Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Ett överraskande uppsving</b>	<b>5</b>
Syfte och frågeställning	6
Avgränsning	7
Disposition	7
Centrala begrepp	7
Centralt men utforskat samarbete	8
<b>2. BAKGRUND OCH TEORETISK UTGÅNGSPUNKT</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Norden – ett historiskt perspektiv</b>	<b>10</b>
Innan och under Kalla Kriget	10
Nedmontering av neutralitetsparadigmet	12
Breddat säkerhetsbegrepp	12
Försvarsomställning	13
<b>2.3 Utrikespolitik som forskningsfält</b>	<b>13</b>
Begreppsdefinitioner	14
Utrikes- respektive inrikespolitisk analys	15
<b>2.4 Analysmodell</b>	<b>16</b>
Varför sker policyförändringar?	16
När sker policyförändringar?	18
<b>3. METOD</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Forskningsdesign och material</b>	<b>22</b>
Elitintervjuer	23
Urval	25
Processpåring	26
Operationalisering	27
Källkritik	28
<b>4. EMPIRI OCH ANALYS</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Samarbetets utveckling – processen.</b>	<b>31</b>
Enkel matematik	31
Ett ökat intresse	32
Stoltenbergrapporten	32
<b>4.2 Varför sker ett uppsving?</b>	<b>34</b>
En tid att tänka nytt	34
Ekonomiska realiteter	35
Geopolitiska orsaker	37
Gränslöst samarbete med begränsningar	40
Ett haltande EU- samarbete	42
Sammanfattning	43
<b>4.3 När sker ett uppsving?</b>	<b>44</b>
Politiska förändringar 2006	44
Samhällsklimat och folkopinion	45
Idéer vars tid var inne	46

Strategiskt politiskt ledarskap	47
En stor nordist	48
Sammanfattning	49
<b>4.4 Sammanfattande analys - varför och när sker ett uppsving?</b>	<b>50</b>
<b>4.5 En nordisk solidaritet</b>	<b>53</b>
Varför en solidaritetsförklaring?	53
Konstruktiv ambiguitet	55
Sammanfattning	57
<b>5. SLUTSATSER</b>	<b>58</b>
<b>5.1 Varför och när sker ett uppsving?</b>	<b>58</b>
<b>5.2 Vad betyder solidaritetsförklaringen?</b>	<b>59</b>
Reflektioner kring studien	59
Vad ligger i framtiden för nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete?	61
Referenser	63

# 1. Inledning

---

## 1.1 Ett överraskande uppsving

---

Samarbetet i Norden har sedan långt tillbaka präglats av fred, tillit och stark värdegemenskap som vid en internationell jämförelse är sällsynt. En gemensam historia, geografisk närhet, liknande språk och ett ömsesidigt förtroende har skapat en unik plattform för politiskt samarbete på en rad områden. Mot denna bakgrund skulle det kunna antas att samarbetet även inkluderat känsliga säkerhetspolitiska frågor, dock har dessa konsekvent lämnats utanför samarbetet. Normen för nordiska politiker har varit att tala om samarbete utan att inkludera säkerhet och i det fall säkerhetsrelaterade frågor har diskuterats har de behandlats som normalpolitik.<sup>1</sup> Frånvaron av säkerhet som politisk fråga på den nordiska agendan har sina rötter i det faktum att länderna efter andra världskriget valde olika säkerhetspolitiska lösningar. Så sent som 2007 konstaterades det att den avsäkerhetsisering som ägt rum i Norden utmynnat i den ”Nordiska freden” och att säkerhet som diskurs förlorat sitt egenvärde i frågeställningar som inbegriper närområdet.<sup>2</sup> Mot bakgrund av detta kom initiativet till ett ökat samarbete mellan Sveriges och Norges försvarsmakter 2007 som en oväntad överraskning.

Den 31:a augusti 2007 fastslog den svenske överbefälhavaren Håkan Syrén och den norske försvarschefen Sverre Diesen att Sverige och Norge borde inleda ett nytt försvarssamarbete och öka samordningen mellan de båda försvarsmakterna.<sup>3</sup> Med motiveringen att effektivisera den militära styrkeproduktionen uppmanade de till att se bortom traditionella suveränitetsreflexer till förmån för ökade synergieffekter. Förslaget var oväntat och kom som en överraskning för många, men initiativet blev startskottet på en utveckling som sedan 2007 utmynnat i ett brett nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete innefattande alla fem nordiska länder. Förändringen är påtaglig, idag talas det öppet om luftrumsbevakning över Island vilket för några år tillbaka skulle förefallit otänkbart och det har öppnats upp för att i en nordisk krets delge varandra den annars så strikt nationella försvarsplaneringen. Samarbetets framgångsrika utveckling har idag kommit att kallas en ”renässans för det nordiska samarbetet”<sup>4</sup> och det har en central plats i den svenska regeringens utrikesdeklaration. Den snabba utvecklingen har tilldragit sig omvärldens blickar och samarbetet har fått tjäna som en föregångsmodell för ”pooling och sharing.” Anmärkningsvärt är dessutom att de nordiska länderna endast fem år efter det att diskussionerna inletts antar en nordisk solidaritetsförklaring. Denna ses som

---

<sup>1</sup> Britz, Malena: ”Ett oväntat uppsving för nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete” i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) (2012). Norden mellan stormakter och fredsförbund: nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa. Stockholm: Santérus Academic Press s.223

<sup>2</sup> Joenniemi, Pertti (2007) Towards a European Union of Post Security? Cooperation and Conflict 42:1

<sup>3</sup> Diesen, Sverre och Syrén, Håkan ”Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge” *Dagens Nyheter* 2007-08-31 Nätupplaga <http://www.dn.se/debatt/nytt-forsvarssamarbete-mellan-sverige-och-norge>

<sup>4</sup> Uttalande av Erkki Tuomioja vid seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 3/5 2013

kronan på verket för samarbetet och är ett uttryck för den genomgående nordiska solidaritet som möjliggör det djupa och förtroliga samarbetet. Den markerar också en principiell förändring i svensk utrikespolitik. Trots historiska försök att upprätta en regional försvarspakt i Norden har ett sådant solidaritetsåtagand inte kunnat äga rum. Dels på grund av ländernas olika strategiska kontexter och dels för att Sverige inte har velat förpliktiga sig till en solidaritetsförklaring med hänsyn till bevarandet av den svenska handlingsfriheten. I de fall ett försvarssamarbete trots detta ändå ägt rum har det skett under stort hemlighetsmakeri. Faktumet att de nordiska länderna enats om en solidaritetsförklaring är en milstolpe för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Norden.

Skiftet från nordisk säkerhetspolitik som politiskt tabu till politisk prioritering indikerar att en policyförändring i svensk utrikespolitik ägt rum. Det oväntade uppsvinget väcker frågor om varför man återigen börjat tala om säkerhet när det politiska rummet så framgångsrikt karaktäriserats av frånvaron av säkerhet som politisk fråga?<sup>5</sup> Frågan är synnerligen intressant i ljuset av att tidigare forsknings skildrat Norden som en avsäkerhetiserad gemenskap.<sup>6</sup> Hur kommer det sig att de nordiska länderna skriver under en solidaritetsförklaring och hur långtgående är samarbetet? Den nordiska solidaritetsförklaringen saknar historisk motsvarighet och ger en tydlig indikation på vilken betydelse uppsvinget för det nordiska säkerhetspolitiska samarbetets har.

### **Syfte och frågeställning**

Syftet är att analysera hur det kommer sig att Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna skriver under en nordisk solidaritetsförklaring 2011. Mot bakgrund av att historiska försök att åstadkomma något liknande i substans misslyckats är detta ett betydelsefullt skifte. Säkerhetspolitik har dessutom inte funnits med på den nordiska agendan vilket indikerar att det är en tämligen stor policyförändring som skett. Studien belyser hur nyckelaktörer relevanta för policyförändringen ser på solidaritetsförklaringens innebörd. För att uppfylla syftet behöver även en analys av uppsvinget för det nordiska säkerhetspolitiska samarbetets föregå. Studien ämnar presentera en förklaring till *varför* en utrikespolitisk policyförändring sker i Sverige under 2000-talet då det nordiska säkerhetspolitiska samarbetet får ett politiskt uppsving.

- **Varför sker ett uppsving för nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i Sverige under inledningen av 2000-talet?**
- **Vad innebär det nordiska säkerhetspolitiska samarbetet och mer specifikt, vad innebär den nordiska solidaritetsförklaringen?**

---

<sup>5</sup> Joenniemi (2007) s. 133

<sup>6</sup> Ibid. s. 134

Den första frågeställningen bryts ner i frågor om *hur och när* en policyförändring sker. Samspelet mellan en rad samverkande faktorer kartläggs i en processpåring för att identifiera avgörande förklaringsfaktorer. Båda frågeställningarna besvaras med hjälp av elitintervjuer som genomförts med nyckelaktörer som haft insyn och inflytande i samarbetets utveckling samt kompletterande skrivelser och deklARATIONER. Den andra frågeställningen kan ses som ett mått på den effekt policyförändringen fått. Betydelsen av solidaritetsförklaringen är relevant att analysera eftersom den markerar en betydande förändring i nordisk säkerhetspolitik. Studiens teoretiska utgångspunkt är utrikespolitisk analys som tillsammans med John Kingdons teori om policyförändringar utgör den analysram ur vilken det nordiska säkerhetspolitiska samarbetets uppsving kan förstås.

### **Avgränsning**

Tidsmässigt omfattar studien utvecklingen under 2000- talet med tyngdpunkten förlagd på 2006 – 2011. Det längre försvarssamarbete som utvecklats över tid i Norden vore intressant att inkludera men omfattas inte av studiens syfte. Uppsatsens ämnar inte gradera eller värdera den utrikespolitiska policyförändringen och gör inte heller anspråk på en redogörelse för den fulla politiska betydelsen av det nordiska samarbetet utan begränsar sig till nyckelaktörers uppfattning av den.

### **Disposition**

Studien består av fem kapitel. Efter det inledande kapitlet tecknas en historisk beskrivning av det nordiska samarbetet som syftar till att skapa kontext och påvisa att en policyförändring ägt rum. I kapitel tre behandlas studiens metod och de överväganden som gjorts i samband med det. Här presenteras även studiens teoretiska utgångspunkter och analysmodell. Det fjärde kapitlet syftar till att beskriva händelseförloppet för samarbetets utveckling, analysera varför och när en policyförändring ägt rum samt vad den nordiska solidaritetsförklaringen innebär. Avslutningsvis presenteras studiens slutsatser i avsnitt fem.

### **Centrala begrepp**

Innan studien inleds bör det förtydligas vad som avses med ett ”uppsving.” Det måhända att samarbetet inte uppfattats som vare sig ett uppsving eller oväntad företeelse på myndighetsnivå givet att ett nordiskt försvarssamarbete successivt utvecklats över en längre tid. Dock har samarbetet dels fått ökad politisk betydelse i och med Diesen och Syréns debattartikel och den påföljande Stoltenbergrapporten samt har ett långtgående säkerhetspolitiskt samarbete utvecklats tämligen snabbt sedan 2007 vilket utmynnat i en solidaritetsförklaring. Samarbetet får ökad uppmärksamhet från politisk nivå från 2007 och nordiskt utrikespolitiskt samarbete nämns för första gången under en egen rubrik i Regeringens skrivelse 2007/08:90.<sup>7</sup> Den policyförändring som utifrån detta kan hävdas ha

---

<sup>7</sup> Britz (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.232

skett är det ”uppsving” studien intresserar sig för. Ett annat av studiens centrala begrepp är ”nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete” som innefattar en rad samarbeten på det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska området mellan de fem nordiska länderna och som infaller under ett brett säkerhetsbegrepp.<sup>8</sup>

Försvarssamarbetet har sitt ursprung i överbefälhavarnas initiativ och formaliseras 2009 i skapandet av en struktur för samarbetet, Nordic Defence Cooperation (Nordefco) under vilken tre tidigare samarbetsstrukturer inrättades. Det förstärkta utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet inleddes huvudsakligen i samband med Stoltenberg rapporten 2009 och innefattar samarbete om exempelvis olika utrikesrepresentationer samt samarbete på området om samhällsskydd och beredskap. Som en källa för samarbetet har en nordisk solidaritetsförklaring antagits. Det vidgade säkerhetsbegreppet är centralt för analysen, i synnerhet eftersom utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik idag är svårseparerade.<sup>9</sup> Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete innefattar därmed alla tre politikområden.

### Centralt men utforskat samarbete

Varför en policyförändring i den svenska utrikespolitiken sker i början av 2000- talet saknas det forskning kring. Britz har konstaterat att den politiska uppmärksamheten som riktats mot dessa frågor innan 2007 varit tämligen begränsad och att det nordiska samarbetet fått ett oväntat uppsving från 2007 och framåt.<sup>10</sup> Joenniemi konstaterar att det nordiska samarbetet tydligt karaktäriserats av *a-security*, det vill säga att gemenskapen byggt på allt annat än säkerhet.<sup>11</sup> Det säkerhetspolitiska samarbetet i Norden under 2000- talet är därmed relativt utforskat. Det finns en begränsad samling litteratur om nordiskt samarbete historiskt men näst intill inget om utrikespolitiskt samarbete under 2000- talet. Inte heller några utförliga analyser från primärkällor som den svenska regeringen har kunnat identifieras och det är först 2008 som en redogörelse för det nordiska samarbetet för första gången dyker upp under en egen rubrik i en skrivelse från regeringen till riksdagen.<sup>12</sup>

Britz, som också konstaterat att en analys kring nordiskt utrikespolitiskt samarbete på 2000- talet saknas, diskuterar hur spänningarna kring Irakkriget 2003 kan ha inverkat negativt på eventuella samarbetsinitiativ och att det bidragit till en splittring EU- och de nordiska länderna emellan.<sup>13</sup> Även

---

<sup>8</sup> Ibid. s 224

<sup>9</sup> Englbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.) (2010). Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen. 1. uppl. Stockholm: Norstedts juridik s. 14

<sup>10</sup> Britz (2012) i Doerer, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.223

<sup>11</sup> Joenniemi (2007) s.134

<sup>12</sup> Skr 2007/2008:90 Nordiskt samarbete 2007

<sup>13</sup> Britz (2012) i Doerer, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s. 232



det nya medlemskapet i EU kan tänkas ha varit en bidragande orsak till att inga nya samarbetsinitiativ tagits och att allt fokus riktats mot utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken där. Dock saknas det analys kring detta. Förekomsten av denna forskningslucka förefaller både förvånande och anmärkningsvärd och givet att samarbetet idag, 2012, är av stor betydelse för den svenska säkerhetspolitiken. Avsaknaden av forskning understryker att Norden sedan länge ansetts vara en avsäkerhetiserad gemenskap där inget utrikespolitiskt samarbete att tala om funnits.

Det finns förvisso grund för att hävda att ett nordiskt försvarssamarbete inte är något nytt utan har pågått under en längre tid. Skillnaden idag är att det finns ett samarbete som spänner över hela det säkerhetspolitiska området och framför allt att det sker helt öppet.

Kunskapsmässigt ämnar studien utgöra ett bidrag till forskningen om nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete. Uppsatsens analys av samarbetets uppsving kan ses som ytterligare en pusselbit i den statsvetenskapliga forskningen om policyförändringar, kring vilket det finns desto mer forskning.

## 2. Bakgrund och teoretisk utgångspunkt

---

### 2.2 Norden – ett historiskt perspektiv

---

Detta avsnitt tecknar inledningsvis en historisk bakgrund av det nordiska samarbetet över tid. I avsnittets senare del sammanfattas några säkerhetspolitiska aspekter som haft inverkan på Sverige sedan Kalla Kriget slut i syfte att beskriva den kontext i vilken man kan förstå Sveriges säkerhetspolitiska utveckling idag.

#### Innan och under Kalla Kriget

Westberg visar i sin historiska genomgång av nordiskt samarbete *Norden mellan stormakter och fredsförbund* att Danmark, Norge och Sverige började uppvisa en samsyn kring internationellt fredsarbete under NF:s tidiga dagar.<sup>14</sup> I ett försiktigt samarbete 1930 började man samordna sin politik genom att i förväg diskutera olika ståndpunkter, främst i nedrustningsfrågor. Det som förenade de nordiska staterna var bland annat viljan att ”slå vakt” om den nordiska demokratin i skuggan av utvecklingen i Europa.<sup>15</sup> Detta var dock så långt samarbetet kunde sträcka sig på det säkerhetspolitiska området. Vid ett förslag om upprättandet av en regional försvarspakt var återhållsamheten desto större. I slutet av 1940- talet gjordes en ansats att skapa en regional försvarspakt men Sverige ville inte förpliktiga sig till ett solidaritetsåtagande med hänsyn till att den svenska handlingsfriheten skulle bevaras. Detta innebar inte att man var ”likgiltig för de andra nordiska ländernas öde” men att detta skulle bedömas ”från fall till fall”.<sup>16</sup> Med hänsyn till ländernas olika strategiska kontexter på nationell nivå skapades därför inget fördjupat försvarssamarbete innan andra världskriget.<sup>17</sup> Dessa olikheter kom att begränsa möjligheterna till samarbete under resten av 1900- talet där Finland med sin vänskapspakt med Sovjetunionen såg sin handlingsfrihet bli begränsad och Danmark fick sina farhågor bekräftade om Tyskland som omöjligt att möta militärt, med eller utan nordiskt försvarssamarbete.

Generellt uppvisar de nordiska staterna under 1900- talets första hälft en bred samsyn kring internationellt fredsarbete och medel för att upprätthålla ett sådant.<sup>18</sup> Dock står ländernas olika

---

<sup>14</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.94

<sup>15</sup> Ibid s. 92

<sup>16</sup> Ibid. s.92

<sup>17</sup> Ibid s. 114

<sup>18</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.113

relationer till stormakter, geografi, och historiska erfarenheter i vägen för ett försvarssamarbete.<sup>19</sup> Westberg karakteriserar den danska, svenska och norska säkerhetspolitiken i slutet på 1930-talet som isolationistisk och pragmatisk. Ove Bring (2008) beskriver dessa ex-neutrala staters säkerhetspolitiska strategi som ett förhållande mellan kollektiv säkerhet och neutralitet i en metafor.

”Timglasat. Relationen mellan dessa två säkerhetspolitiska strategier kan förstås som den sand som rinner mellan de två delarna i ett timglas. Om vi har ett välfungerande system för kollektiv säkerhet finns vare sig behov av eller utrymme för neutralitet: principen om alla medlemsstaters skyldighet att ingripa till varandras försvar skapar då både ett alternativ till neutralitet och en begränsning av denna. Men om systemet för kollektiv säkerhet visar sig inte fungera ökar genast både behovet av och utrymmet för andra metoder att säkerställa den egna statens säkerhet.”<sup>20</sup>

Förhandlingar om ett skandinaviskt försvarsförbund ägde denna bakgrund till trots ändå rum 1948-49 men strandade på grund av meningsskiljaktigheter Sverige och Norge emellan angående en neutral respektive en mer västligt orienterad hållning. Detta resulterade i att Norge och Danmark sökte sig västerut mot Nato och blev en del av den bipolära struktur som varade till Kalla krigets slut medan Sverige vidmakthöll sin traditionella neutralitet.<sup>21</sup>

Kalla kriget medförde en säkerhetspolitisk splittring de nordiska länderna emellan men trots att Sverige var bekymrat över den norska allianspolitiken var det å andra sidan svårt att se ett ryskt militärt angrepp mot Norge som inte skulle beröra Sverige.<sup>22</sup> Detta var en av anledningarna att ett svenskt-norskt militärpolitiskt samarbete skapades under 1950-talet.<sup>23</sup> Den svenska regeringen godkände en ökad samordning på det militära området med Danmark och Norge som utvecklades successivt och under stort hemlighetsmakeri.<sup>24</sup> Den svenska regeringen ville inte att handlingsutrymmet skulle begränsas och inte att det talades öppet om saken.<sup>25</sup> Detta samarbete, menar Peterson, är inte helt olik det som utvecklats idag och kan ha genererat en samsyn kring militära hotbilder vilket fortfarande har relevans.<sup>26</sup> Vid en jämförelse med dagens samarbete noterar Petersson att det i stora drag är samma samarbetsområden man valt att utveckla som under 1950-talets norsk-svenska samarbete. Det samarbetsklimat som grundlagts de nordiska staterna emellan innan och under Kalla Kriget trots att man inte sammanhållits av någon allians är unikt.<sup>27</sup> Det finns med andra ord god

---

<sup>19</sup> Ibid s.114

<sup>20</sup> Bring, Ove, Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia (2008) Stockholm, Atlantis, i Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.95

<sup>21</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.114

<sup>22</sup> Peterson, Magnus ”svensk-norska konflikter och samordningssträvanden under 1950-talet” i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) (2012) Norden mellan stormakter och fredsförbund: nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa. Stockholm: Santérus Academic Press s. 121

<sup>23</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s. 132

<sup>24</sup> Ibid s. 132

<sup>25</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.132

<sup>26</sup> Ibid. 122

<sup>27</sup> Ibid s.119

grund för politiker att beskriva dagens samarbete som ”naturligt.” Dagens samarbete sker dock till skillnad från det tidigare helt öppet.

### **Nedmontering av neutralitetsparadigmet**

Svensk säkerhetspolitik har traditionellt karaktäriserats av neutralitet och alliansfrihet som ett medel att bevara rikets frihet och oberoende. I och med Kalla Krigets slut upphörde en bipolär struktur att vara förhålla sig neutral till och både Sverige och Finland har ersatt sin neutralitetspolitik med en mer aktiv och solidaritetsinriktad politik inom Europa. Neutralitetspolitiken började nedmonteras mer aktivt när den borgerliga regeringen Bildt tillträdde 1991 med ambitionen att omvärdera Sveriges position på den internationella arenan och inleda ett säkerhetspolitiskt samarbete inom ramen för EU.<sup>28</sup> Trots svårigheter att förankra detta i folkopinionen underlättades denna säkerhetspolitiska förändring av regeringsskiftet.<sup>29</sup> Påskyndandet av medlemskapet i EU skedde också med motiveringen att det skulle mildra effekterna av den pågående ekonomiska krisen.<sup>30</sup>

### **Breddat säkerhetsbegrepp**

Den framväxande världsbilden som global och sammanlänkad fick konsekvenser för staters traditionellt statscentrerade syn på säkerhet till förmån för mer kollektiva intressen. Säkerhetsbegreppet vidgades med hänsyn till hotbilders transnationella karaktär till att innefatta exempelvis kriser, organiserad brottslighet och ny teknologisk utveckling. Förändringen i den svenska säkerhetspolitiken kan härledas till att en ”mjuk” syn på säkerhet frammanats inom ramen för EU-samordningen.<sup>31</sup> Denna säkerhetssyn karaktäriseras främst av sin vidgade syn på hotbilder bortom enbart politisk stabilitet och att bekämpa krig till att gälla även rättvisa och hållbarhet, att skydda individer och samhällen.<sup>32</sup> Man kan alltså, givet att Sverige delar EU:s säkerhetssyn, påstå att Sverige antagit ett nytt sätt att se på säkerhet som kollektiv och anpassad till nya hotbilder vilket fått konsekvenser för hur det militära maktmedlet ska användas.

---

<sup>28</sup> Doeser, Fredrik ”Kalla krigets slut och utrikespolitisk förändring i Finland och Sverige” i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) (2012) Norden mellan stormakter och fredsförbund: nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa. Stockholm: Santérus Academic Press s. 186

<sup>29</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s. 193

<sup>30</sup> Ibid s. 194, Gustavsson, Jakob: The politics of foreign policy change - explaining the Swedish reorientation on EC membership (Lund: Lund University Press, 1998). s. 177

<sup>31</sup> Engelbrekt, Kjell ”From Neutrality to Solidarity: Swedish Security Policy after EU Accession,” in James Sperling & Victor Papacosma (eds.) *Europe's Neutrals and European Security in the 21st Century* London: Routledge. s.1

<sup>32</sup> Kaldor, Mary, Martin, Mary och Selchow, Sabine ‘Human security: a new strategic narrative for Europe.’ *International Affairs* Vol. 83:2, 2007 s. 279

## Försvarsomställning

En förändrad säkerhetssyn i kombination med kärva ekonomiska tider har drivit på omvandlingen av den svenska försvarsmakten från ett territorialförsvar till ett insatsförsvar. Omvandlingen inleddes i samband med EU- förhandlingarna men har skett mer fullskaligt under 2000- talet. Fokus har förflyttats från försvar av det nationella territoriet till ett ökat fokus på insatser utanför landets gränser eftersom Sverige velat ta ett ansvar för fredlig utveckling i omvärlden.<sup>33</sup> Samtidigt som uppdraget att försvara det nationella territoriet anses allt mindre användbart har ingen ny tydlig roll definierats.<sup>34</sup> Denna gradvisa förändring förstås bäst som en långsiktig ansträngning att frammana en syn på säkerhet som kollektiv.<sup>35</sup> Däremot står Sverige inför den ekonomiska utmaningen som ligger i hur högt siktande och ädla åtaganden i internationella engagemang förenas med allt mer krympande försvarsbudget på hemmaplan.<sup>36</sup>

I försvarsfrågor har det nordiska samarbetet varit begränsat till samverkan inom ramen för internationella fredsinsatser och det har varit svårt att uppnå ett samarbete utöver detta.<sup>37</sup> Anledningen till att säkerhets- och utrikespolitiken bannlysts från den nordiska gemensamma agendan grundar sig till stor del i den säkerhetspolitiskt känsliga strukturen Kalla Kriget innebar. Dock förklarar inte detta varför diskussionerna kom igång först 2007, långt efter Kalla Krigets slut. De gynnsamma förutsättningarna så som geografisk närhet, ekonomiska incitament och politisk vilja ökar förvisso möjligheterna till samarbete men bidrar inte med en heltäckande förklaring till varför det sker en policyförändring 2007. Nedan beskrivs ett teoretiskt ramverk som bidrar till hur man kan förstå *varför*, *när och hur* en policyförändring sker.

### 2.3 Utrikespolitik som forskningsfält

---

För att förklara specifika handlingar i det svenska agerandet kopplat till en särskild händelse är det inte tillräckligt att studera övergripande mönster och tendenser i det internationella systemet. Den så kallade systemnivån, som i studien kallas strukturella förändringar, sätter möjligtvis ramarna men förklarar inte staters handlingar. För att förklara ett utrikespolitiskt agerande krävs en analys på lägre nivåer och fokus bör förflyttas till beslutsfattarna. För att förstå hur dessa resonerat behöver stater

---

<sup>33</sup> Petersson, Magnus (2002) "Break glass only in case of war...". IFS Info 5/02: 4-21. s.14

<sup>34</sup> Edmunds, Timothy (2006) "What are armed forces for? "The changing nature of military roles in Europe". International Affairs, 82:6 (2006) s. 1075

<sup>35</sup> Engelbrekt (2012) s. 11

<sup>36</sup> Ibid s.1

<sup>37</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s. 47

öppnas upp och studeras inifrån.<sup>38</sup> Studien tar därför sin teoretiska utgångspunkt i utrikespolitisk analys (Foreign Policy Analysis, FPA).

Som forskningsfält har FPA sitt ursprung i de amerikanska statsvetarna Snyder, Bruck & Sapins verk *Foreign Policy Decision-Making 1954*. De stora systemteorierna inom IR ansågs otillräckliga för att förklara varför stater uppvisade en stor variation av reaktioner på internationella förändringar. Med ett aktörscentrerat perspektiv strävar de efter att förklara resonemang hos nyckelaktörer i en stat som inverkat på den utrikespolitiska inriktningen. Därmed ges makt, nationella intressen och andra strukturella förändringar inte någon objektiv innebörd i sig själva utan måste tolkas och uppfattas av beslutsfattare. Deras definition av omvärlden är vad som får konsekvenser för en stats utrikespolitiska inriktning.<sup>39</sup>

Utrikespolitisk analys utgör ingen enhetlig teori utan inspireras av olika samhällsvetenskapliga discipliner. Forskare på området brukar enas kring nödvändigheten att analysera faktorer på flera analysnivåer för att framkalla multi-kausala förklaringar.<sup>40</sup> Sammantaget kan sägas att utrikespolitisk analys bidrar till en förståelse av staters agerande bortom ett strukturellt och maktcentrerat perspektiv och mer som ett resultat av beslutsfattarens subjektiva definition av situationer.<sup>41</sup>

## Begreppsdefinitioner

Innan analysmodellen presenteras bör en begreppsdefinition av den beroende variabeln ”utrikespolitisk policyförändring” föregå. Med utrikespolitik avses den politik en stat för mot sin omvärld i syfte att nå tre allmänna mål; säkerhet, välfärd och ideologi.<sup>42</sup> Begreppet inbegriper även säkerhetspolitik och försvarspolitik i enlighet med tidigare resonemang. För en vetenskaplig analys bör en specificering av *vem* som driver utrikespolitiken och vad begreppet politik avser föregå.

Definitionen av utrikespolitik som myntats av Cohen och Harris svarar på båda dessa frågor och lyder: *‘Foreign policy is thus understood as a set of goals, directives or intentions, formulated by persons in official or authoritative positions, directed at some actor or condition in the environment beyond the sovereign nation state, for the purpose of affecting the target in the manner desired by the policy-makers’*.<sup>43</sup> Begreppet förändring definieras av Goldmann som *”either a new act in a given type of*

<sup>38</sup> Gustavsson, Jakob & Jonas Tallberg (red.). (2009) - Internationella relationer (Andra uppl.) Studentlitteratur s.270

<sup>39</sup> Gustavsson (2009) s. 271

<sup>40</sup> Gustavsson, (1998). s16

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Gustavsson (2009) s. 259

<sup>43</sup> Cohen, B C & Harris, S A, 1975. ‘Foreign Policy’, in Greenstein, F I & Polsby, N (eds.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison Wesley. s. 3831

*situation or a given act in a situation previously associated with a different act”.*<sup>44</sup>

## **Utrikes- respektive inrikespolitisk analys**

I en tid då gränserna suddas ut mellan inrikes och utrikespolitik kan den utrikespolitiska analysens särställning som riktad mot omvärlden till skillnad från inrikespolitiken som riktas mot de nationella förhållandena diskuteras. Själva benämningen utrikespolitisk analys implicerar att den skulle vara annorlunda från andra typer av policyanalyser. Det som bidragit till utrikespolitikens särställning har bland annat varit att beslutsprocessen som omger den länge karaktäriserats av exklusivitet och inte varit föremål för samhällsdiskussioner och opinionsbildning.<sup>45</sup> Men är studier av utrikespolitik särskilt från inrikespolitiska studier eller är det som vilken policyprocess som helst? Haaland Matlary menar att säkerhetspolitiken genomgått en avsäkerhetsisering och utvecklats till att bli ett policyområde likt alla andra.<sup>46</sup>

I samband med att dagens krig blivit ”valbara” i benämningen att det militära maktmedlet oftast används i insatser långt bort från de västliga staternas eget territorium snarare än i syfte att avvärja ett existentiellt hot, medför detta en ökad normalisering av policyområdet.<sup>47</sup> Fler inrikespolitiska aktörer så som icke-statliga organisationer, media och intresseorganisationer engageras i debatten om säkerhet och utrikespolitik och idag finns en allmän debatt om var svenska insatser ska ske och inte vilket är en ny företeelse. Säkerhetspolitiken som traditionellt varit ett område för en mindre politisk elit där enbart en utvald skara haft insyn och särskilda mandat har övergått i ett allmänintresse. Detta får konsekvenser för den politiska ledningen som behöver förankra de valbara kriget och söka legitimitet för sin säkerhetspolitik hos allmänheten.<sup>48</sup> Policyområdet utsätts för påtryckningar likt alla andra policyområden vilket resulterat att även policyprocessen allt mer liknar hur policys i allmänhet genomdrivs. Matlary hävdar att det sista traditionella utrikespolitiska området, krig, har normaliserats som en del av den allmänna diskussionen i en nation.<sup>49</sup>

Även Engelbrekt beskriver vanskligheten i att dra skarpa linjer för politikområdets avgränsning i och med det vidgade säkerhetsbegreppets inträde. Europeiseringen har fått konsekvenser gränsdragningen mellan inrikes- och utrikespolitik och delar av svensk säkerhetspolitik har med hänsyn till detta omvandlats och allt mer internationaliserats.<sup>50</sup> Detta ger den inrikespolitiska nivån en viktigare

---

<sup>44</sup> Goldmann, K, 1988. Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente. New York: Harvester Wheatsheaf. s. 10

<sup>45</sup> Gustavsson (2009) s. 261

<sup>46</sup> Matlary, Janne Haaland (2009). European Union security dynamics in the new national interest. Basingstoke: Palgrave Macmillan s.3

<sup>47</sup> Ibid s.38

<sup>48</sup> Ibid s. 3

<sup>49</sup> Ibid s.3

<sup>50</sup> Engelbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.) (2010). s. 14

betydelse för säkerhetspolitiken, inte minst i små stater. Utrikespolitisk analys likt andra säkerhetspolitiska forskningsfält inbegriper vanligtvis inte inrikespolitiska faktorer. Realismen exempelvis avfärdar dem helt med sina förklaringar om staten som en enhetlig aktör som strävar efter överlevnad i en anarkisk värld.<sup>51</sup> I och med att säkerhets och utrikespolitiken blivit normaliserad så har även den politiska processen blivit det. Från den utgångspunkten bör en teori om utrikespolitiskt beslutsfattande kunna kombineras med en teori som traditionellt använts för att förklara inrikespolitiska policyprocesser. Detta öppnar upp för ett kombinerat analysramverk som beskrivs i nästa avsnitt.

## 2.4 Analysmodell

---

För att besvara frågeställningarna i uppsatsen krävs en analysram som förklarar *varför och när* en policyförändring sker. Enligt utrikespolitisk analys förklarar strukturella förändringar inte i sig själva varför en förändring i svensk utrikespolitik sker. Analysmodellen bygger därför på att förändringar måste uppfattas av beslutsfattare som leder till överväganden och resonemang vilket får konsekvenser för det utrikespolitiska handlandet. Samma princip gäller den solidaritetsförklaring vars innebörd analyseras. Hur nyckelaktörer och beslutsfattare ser på denna indikerar vilken politisk vikt samarbetet tillmäts och hur långtgående samarbetet är.

### Varför sker policyförändringar?

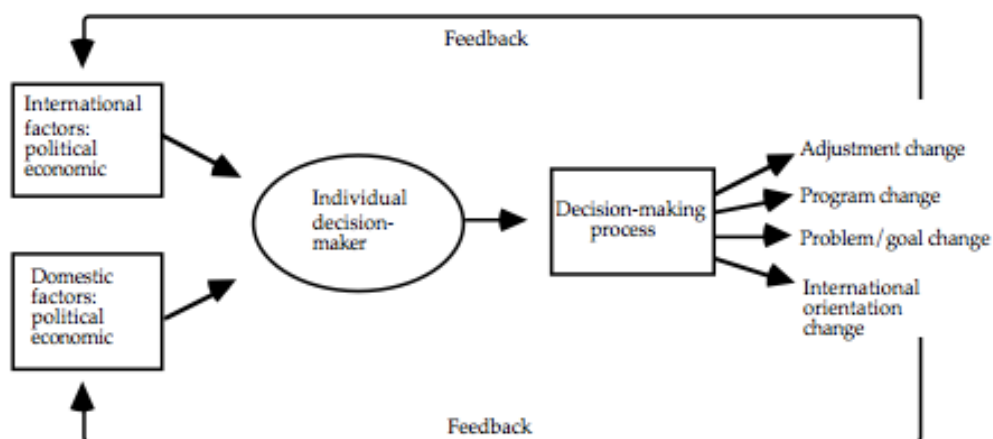
Nedan beskrivs en analysram framtagen av Jakob Gustavssons i *The Politics of Foreign Policy Change – Explaining the Swedish Reorientation of EC-membership (1998)*.

Styrkan i modellen är att den förklarar *varför* en policyförändring sker. Modellen består av en trestegsanalys. Inledningsvis identifieras ett antal problem och förändringar på inrikes och utrikespolitisk nivå (strukturell nivå) som uppfattas och påverkar individuella nyckelaktörer. Dessa blir föremål för överväganden och resonemang vilket slutligen genom en beslutsprocess utmynnar i en policyförändring.

---

<sup>51</sup> Matlary (2009) s.4





52

*Gustavssons modell för att förklara den kausala dynamiken bakom policyförändringar.*

I förhållande till denna studie finns några element i Gustavssons modell som inte lämpar sig för denna studie i sin helhet. I studien delas inte orsakerna till policyförändringen (sources) upp på en inrikes respektive utrikespolitisk nivå. Empirin tillåter sig delas in sådana kategorier men detta fyller inget syfte i denna studie och därför behandlas strukturella förändringar som en analytisk kategori.

Tonvikten för undersökningen ligger på för-processen som lett fram till en policyförändring snarare än den formella beslutsprocessen, därför är i huvudsak Gustavssons två första steg relevanta för analysen, det vill säga, vilka utrikes och inrikespolitiska faktorer har beslutsfattare uppfattat och hur de har resonerat kring dessa. Solidaritetsförklaringen skulle i det här fallet kunna hävdas utgöra en beslutsprocess i sig och därför kunna placeras in i steg tre av analysmodellen. Studien har dock ingen ambition att analysera de politiska strategier aktörer använt sig av. Det som är föremål för analys är de resonemang som förelagt antagandet av förklaringen och aktörers uppfattning av dess betydelse. Solidaritetsförklaringen kan därför benämnas som en output av samarbetet snarare än en formell beslutsprocess.

Modellen bygger som nämnts på att strukturella förhållanden inte självständigt kan medföra en policyförändring utan att dessa måste uppfattas av beslutsfattare som reagerar på och tolkar dessa. Denna tolkning sker på en individnivå och Gustavssons modell utgår från att centrala aktörer förändrar sin uppfattning vid förändringar i omvärlden. Detta är en svaghet i modellen eftersom den inte tar i beaktande att förändringar som sker vid ett byte av politiska aktörer som ofta är fallet i samband med regeringsskiftet. Denna svaghet hanteras genom belysa de kognitiva faktorerna som uppfattning, målsättningar och avsikter hos aktören för att generera samma djup i analysen.

<sup>52</sup> Gustavsson (1998) s.25

### När sker policyförändringar?

Gustavssons modell förklarar *varför* en policyförändring sker. För att förklara *när och hur* en sådan sker tar studien John Kingdons teori om policyförändringar till hjälp.

Kingdon menar att förklaringen till att frågor blir politiskt prioriterade och påkallar uppmärksamheten hos beslutsfattare ligger i ett samspel mellan olika faktorer. Dessa olika faktorer benämns som strömningar som vid avgörande tillfällen strålar samman och skapar momentum för en policyförändring i ett så kallat ”policyfönster”. Sådana tillfällen kan beskrivas som möjlighetsfönster som ger tillfälle att introducera reformer av olika slag.<sup>53</sup> De liknas vid de noggrant preciserade tillfällen då rymduppskjutningar kan äga rum, det vill säga när stjärnorna står i rätt position.

In space shots. The window presents the opportunity for a launch. The target planets are in proper alignment, but will not stay that way for long. Thus the launch must take place when the window is open, lest the opportunity slip away. Once lost, the opportunity may recur, but in the interim, astronauts and space engineers must wait until the window reopens<sup>54</sup>

Policyfönster öppnas när olika ”strömningar” sammanstrålar. Dessa utgörs av *problem-, policy- och politikströmmen*. Politikströmmen innefattar en politisk förändring, vanligtvis är detta ett regeringsskifte. Det inkluderar även förändringar i den politiska konjunkturen, det vill säga samhällsklimatet och i folkopinionen.<sup>55</sup> Förändringar i problemströmmen innebär att ett angeläget problem uppmärksammas som fångat beslutsfattarens och nyckelaktörers uppmärksamhet.<sup>56</sup> Detta involverar moment av tolkning hos beslutsfattare och definieras som ett tillstånd där den rådande uppfattningen är att ett agerande krävs.<sup>57</sup> Inga av dessa av dessa två strömmar kan dock enskilt förklara en policyförändring eftersom de var för sig inte specificerar någon lösning, detta återfinns i policyströmmen. Denna ström innebär generella idéer om hur problem ska bemötas som återfinns i policykretsen. När ett problem identifieras, en politisk förändring sker och en lösning finns i policykretsen öppnas ett policyfönster och skapar tillfälle för en policyförändring att äga rum.<sup>58</sup> Vanligtvis är det vid förändringar i politikströmmen som policyfönstret öppnas.

Eftersom ett policyfönster sällan är öppet särskilt länge tas alla viktiga steg relativt snabbt eller inte alls.<sup>59</sup> Här är drivande aktörers roll mycket avgörande. Policyentreprenören är central i Kingdons teori

---

<sup>53</sup> Kingdon, John W (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers s. 166

<sup>54</sup> Kingdon (1995) s. 166

<sup>55</sup> Ibid. s. 145-154

<sup>56</sup> Ibid. s. 168

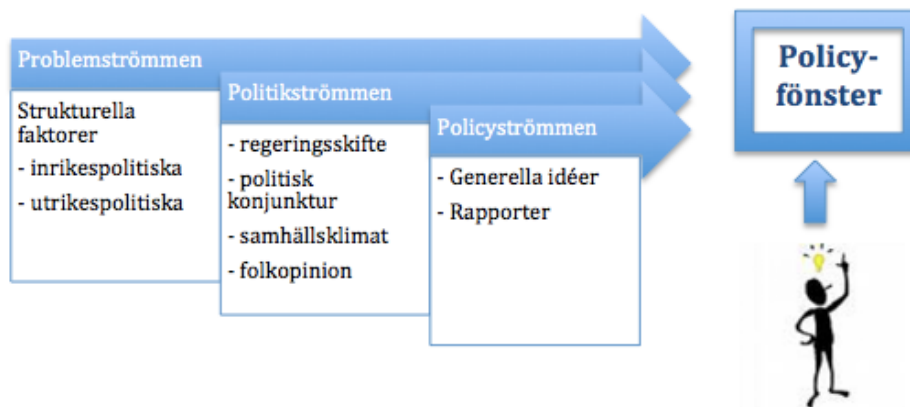
<sup>57</sup> Ibid. s. 109

<sup>58</sup> Kingdon (1995). s. 165

<sup>59</sup> Ibid. s. 178

och är en individ angelägen om en slags reform eller förändring. När tiden är inne och policyfönstret öppnas tar policyentreprenören tillfället i akt och för upp sin fråga på dagordningen.

Policyentreprenören kan därmed visa på kopplingarna mellan problemet och lösningen. Styrkan i Kingdons teori är att den kan visa på varför uppsving sker och varför särskilda frågor plötsligt påkallat politikernas uppmärksamhet till skillnad från förklaringar som påpekar gradvisa förändringar av policy till följd av sen förändrad strukturell miljö. Nedanstående figur visualiserar Kingdons förklaringsmodell *när* policyförändringar sker.

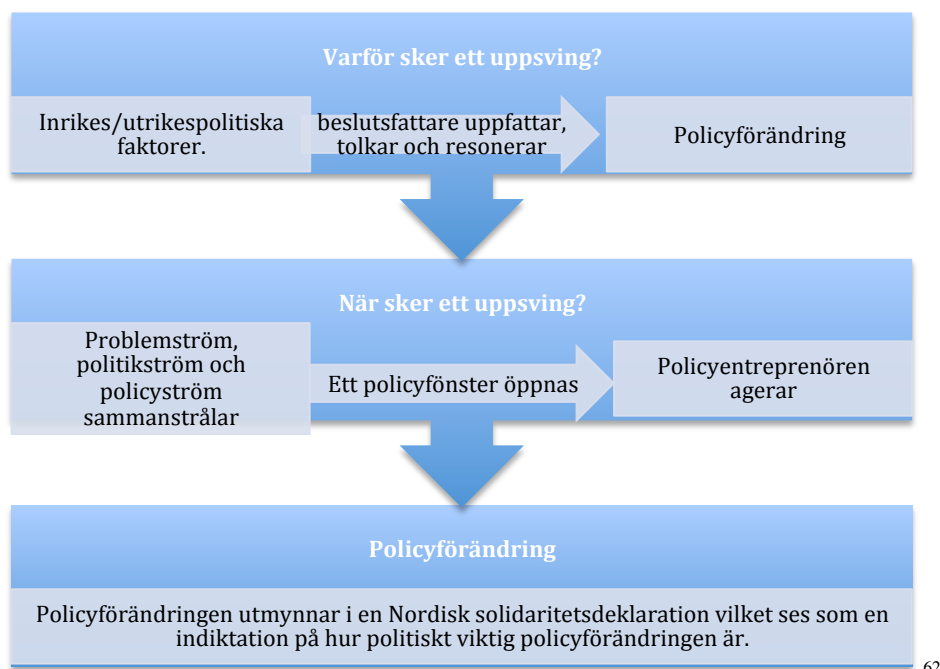


60

Kingdons olika delmoment kan integreras i Gustavssons modell. De båda ringar in individer som uppfattar och tolkar olika omvärldsförändringar vilket efter resonemang och överväganden och intag av nya idéer utmynnar i en policyförändring. Om ett policyfönster dessutom öppnar sig ökar möjligheten för policyentreprenören att dra nytta av detta och driva igenom sin sak. När alla dessa faktorer infaller samtidigt vid ett avgörande tillfälle finns goda möjligheter att en policyförändring sker. Möjligheterna för att det hela ska lyckas ökar dessutom om det föreligger en kris. Följande delar blir därför centrala; förändringar i de grundläggande strukturella förhållandena, strategiskt politiskt ledarskap, timing och den underliggande närvaron av en kris, i studiens fall handlar det om en ekonomisk sådan.<sup>61</sup> Utifrån detta kan förklaringsfaktorer på olika analysnivåer identifieras. Nedanstående modell är författarens illustration som visar på att de huvudsakliga analytiska kategorierna som definierats av Gustavsson och Kingdon kan länkas till det empiriska fenomen som studeras. En mer ingående operationalisering finns att tillgå i metodkapitlet.

<sup>60</sup> Författarens illustration av Kingdons förklaringsmodell om när policyförändringar sker.

<sup>61</sup> Gustavsson (1998) s.27



*Illustrerad sammanfattning av det analytiska ramverket.*

Gustavsson hävdar att möjligheterna att en policyförändring sker ökar om en kris föreligger.<sup>63</sup> Även Kingdon påpekar att närvaron av en kris ökar möjligheterna att en policyförändring sker.<sup>64</sup> Kriser är kopplade till en känsla av angelägenhet och rädsla, vilket kan lösa upp institutionella låsningar och öppna dörrar för policyförändringar.<sup>65</sup> Krisbegreppet tolkas som ett tillstånd som ökar frågans angelägenhet och karaktäriseras av att 1) grundläggande värden hotas, 2) osäkerhet angående utfallet föreligger eller 3) tidsbrist.<sup>66</sup>

Som nämnts i en tidigare diskussion så är Kingdons modell till stor del utformad för en amerikansk inrikespolitisk analys. I ett tidigare avsnitt har utrikespolitikens särställning diskuterats och givet att samhället allt mer internationaliserats kan en teori som ursprungligen syftade till att förklara inrikespolitiska policyförändringar användas vilket också understryker normaliseringen av utrikes- och säkerhetspolitiken. Svagheter i Kingdons modell bör ändå belysas. En av dessa är att inte regeringen eller ministrar nämns specifikt bland Kingdons entreprenörer. Det kan tyckas att höga beslutsfattare som en stats- eller utrikesminister har alla möjligheter att driva sin egen agenda och innehar

<sup>62</sup> Författarens illustration

<sup>63</sup> Gustavsson (1998) s.63

<sup>64</sup> Ibid. s.98-99

<sup>65</sup> Ibid s.26, Keeler, J. T. S. (1993). Executive power and policy-making patterns in France: gauging the impact of Fifth Republic institutions. *West European politics*. 1993(16):4, s.436

<sup>66</sup> Gustavsson (1998) s. 27, se även Robinson 1968:508-510, Snyder and Diesing 1977:6-9, Lebow 1981:7-12.

dagordningsmakten. Dock är säkerhetspolitiska frågor av sådan karaktär att de traditionellt krävt en bred uppslutning i Sverige vilket förklarar varför ett policyfönster krävs. En annan svårighet med Kingdons teori är att den simplificerar en process som i verkligheten är mycket mer komplex. Exempelvis reduceras den allmänna opinionen till enbart politikströmmen och verkar inte ha en större roll att spela i vare sig problemströmmen eller i specificering av policyförslag.

## 3. Metod

### 3.1 Forskningsdesign och material

Detta avsnitt redogör för studiens forskningsdesign vilket också ger en indikation på studiens ambition.<sup>67</sup> Kortfattat kan studien beskrivas som en fallstudie med en förklarande ambition. Mötet mellan teori och empiri ställs ofta upp i idealtyper om induktiv respektive deduktiv forskningsansats.<sup>68</sup> Då dessa två sällan förekommer i sin renodlade form har en kombination av dessa tillämpats. Empiriska observationer krävs ofta för att förstå teorin och tvärtom. Det finns stora svårigheter med att som forskare betrakta teori utan att beakta empiri vilket gör att särskilda teoretiska "glasögon" anläggs vilket inte är förenligt med idealet om objektivitet. Denna studie placeras därmed i gräzonen mellan induktiv och deduktiv ansats.

Urvalet säger också något om studiens ambition. George och Bennet definierar ett fall som "an instance of a class of events" vilket i en vid benämning är en typ av en händelse.<sup>69</sup> Det nordiska samarbetets uppsving kan ses som en typ av en händelse och är det fall undersökningen ägnar sig åt. Vad det handlar om är att ett specifikt fall gestaltas utifrån att det är intressant i sig och har således inga generaliserande ambitioner. Studiens fokus är att förklara fallet och befintlig teori används för att kasta ljus på det fall som valts.

Varför just intervjuer valts som metod kan besvaras med hänvisning till Esaiasson m.fl. som identifierar fem olika användningsområden för metoden. När undersökningen avser ett utforskat fält, man vill veta hur människor själva uppfattar sin värld, vid begreppsutveckling, vid teoriprovning eller som ett komplement till annan forskning är intervjuer som metod lämpligt.<sup>70</sup> De första två användningsområdena överensstämmer med studiens ambition. Eftersom Utrikespolitisk analys (FPA) betonar vikten av beslutsfattarens uppfattning av strukturella förändringar ansågs det vara lämpligt att samtala med de aktörer som varit involverade i den policyförändring som undersöks. Denna typ av kvalitativa intervjuer benämns som elitintervjuer.

Även visst annat material ingår i studien, så som den senaste skrivelsen om nordiskt samarbete som heltäckande redogör för hela det nordiska samarbetet, försvarsberedningens rapporter från 2007 och 2008, den svenska respektive nordiska solidaritetsförklaringen samt de debattartiklar överbefälhavarna

<sup>67</sup> George, Alexander L, and Andrew Bennett (2005) Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge: MIT Press. s. 76

<sup>68</sup> Teorell, Jan & Svensson, Torsten, (2007) Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod, 1. uppl., Liber, Stockholm, s. 49

<sup>69</sup> George & Bennet (2005), s. 17.

<sup>70</sup> Esaiasson m.fl. (2002) s.280

presenterat. Detta material har utgjort grunden i processspårningen från vilken intervjuerna tagit sitt avstamp eftersom det kan fastställa tidpunkter för avgörande händelser. Som tidigare nämnts har utbudet av primärkällor varit sparsamt. Det finns ingen djupare analys av varför samarbetet plötsligt utvecklas i en så anmärkningsvärd takt och dokument bär inte längre än till att ge officiella enhetliga förklaringar till varför samarbetet äger rum. Genom att enbart analysera skriftligt material kommer studien därför inte åt de processer och avvägningar som lett fram till policyförändringen. Med hänsyn till säkerhetspolitiska frågors karaktär och individuella aktörers roll i utvecklingen ansågs officiella dokument inte vara ett tillfredsställande material varför elitintervjuer genomförs.

Intervjuer kan bidra till att belysa sådant som finns i officiella dokument och som varit av särskild vikt. Exempel på detta är formuleringen *inter alia* i solidaritetsförklaringen som vid en första genomläsning inte tillmättes någon särskild betydelse men som vid intervjuerna visade sig ha varit helt avgörande. För att förstå de resonemang, överväganden och framför allt vilka strukturella faktorer som tagits med i beräkningarna krävs ett samtal med personer som varit avgörande för samarbetets utveckling.

Uppsatsen baseras därför på ett unikt intervjumaterial med beslutsfattare och nyckelaktörer i samarbetets utveckling. I enlighet med utrikespolitisk analys är det dessa personers uppfattningar av förändringar i omvärlden, deras överväganden och resonemang är som är centralt. Till eliter i studien räknas personer med mycket insyn och inflytande i processen från de centrala instanserna Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet samt den svenska överbefälhavaren vid tidpunkten.

## Elitintervjuer

Elitintervjuer skiljer sig från övriga intervjuer sig på punkten att de genomförs med individer som haft direkt insyn och inflytande i processen till skillnad från insamlandet av en stor mängd material från ett representativt urval och en bredd av källor.<sup>71</sup> Metoden används då målsättningen är att erhålla information om tydligt definierade processer och händelser med hjälp av specifik information från de huvudsakliga politiska aktörerna som deltagit i processen.<sup>72</sup> Ambitionen med intervjuerna är således att de ska resultera i en kartläggning av samarbetets utveckling och vilka faktorer som inverkat på och varit avgörande för den policyförändring som skett.

Elitintervjuerna har två syften i studien. Dels att respondenterna ska delge sin uppfattning av förloppet samt att skildra vilka politiska överväganden och resonemang som ägt rum. Intervjuer kan även fylla i de informationsgap som identifieras i officiella dokument samt belysa sådant som inte framkommit. Värdet av elitintervjuer till skillnad från andra intervjuer är främst att personer med makt och

---

<sup>71</sup> Oisín Tansey (2007) "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling". *PS: Political Science and Politics*, 40(4) s.765

<sup>72</sup> *Ibid.*

inflytande i processens utveckling delger sin tolkning utifrån sin, oftast mycket långa erfarenhet. Personer med elituppdrag har oftast en längre politisk erfarenhet bakom sig. Andra fördelar är att förstahandsinformation görs tillgänglig och relevanta förklaringsfaktorer kan identifieras utifrån nyckelaktörers uppfattning av dem.<sup>73</sup> Intervjuerna belyser också sådant som inte tidigare framkommit i dokument och ringar in vilka faktorer som varit avgörande i processen.<sup>74</sup> Emellanåt kan det vara svårt att avgöra vad i dokumentationen som är relevant och varit särskilt avgörande och då kan elitintervjuer vägleda och indikera vilka avseenden av materialet som är relevanta för studien.<sup>75</sup>

De problem som förknippas med elitintervjuer, som också är vara en orsak att metoden sällan används, är bland annat svårigheten att komma i kontakt med respondenterna och att få dessa att ställa upp på en intervju.<sup>76</sup> Detta upplevdes inte alls som ett problem och det bör påpekas att överraskande många varit positivt inställda till att bli intervjuade. Enbart en intervju har ställts in och en förfrågan har lämnats obesvarad.<sup>77</sup> Ett annat problem som ofta förknippas med elitintervjuer är att dessa personer som är mycket vana att intervjuas kan vara svårpratade. Detta stämmer inte överens med min upplevelse eftersom respondenterna, liksom jag, funnit ämnet mycket intressant och samtalen har flutit på utan problem. Däremot har det emellanåt varit svårt att ”styra” dessa samtals-intervjuer mot den substans som studien intresserar sig för vilket kopplar till frågor om validitet, inte minst i vissa känsliga frågor. Detta har inneburit en avvägning i samtalen mellan att våga avbryta och upprepa en fråga som inte fick ett svar vilket kan medföra att respondenten sluter sig något eller att låta samtalet sväva iväg kring aspekter som inte är lika centrala för studien. Förmågan att ta kontroll över intervjusituationen för att utsagorna skulle resultera i material av substans var något som förbättrades under studiens gång. Här har faktorn om personen i fråga fortfarande haft elituppdraget eller inte spelat in. En person som lämnat sitt uppdrag har troligtvis mer distans till utvecklingen och kan bli mer personlig än dem som innehar uppdraget som emellanåt upprepat vad som kunnat utläsas av de officiella dokument som funnits att tillgå.

Sammanlagt har 11 intervjuer genomförts. Antalet intervjuer har överträffat förväntan men antalet är sällan centralt när det kommer till elitintervjuer utan dess värde beror helt på vilket syfte intervjuerna har samt hur väl de förbereds och analyseras.<sup>78</sup> Merparten av intervjuerna har spelats in och

---

<sup>73</sup> Ibid s.767

<sup>74</sup> Ibid s. 766

<sup>75</sup> Ibid s. 767

<sup>76</sup> Goldstein, Kenneth (2002) "Getting in the door – samling and completing elite interviews" *PS: Political Science and Politics* Vol35:4

<sup>77</sup> Det ska tilläggas att de flesta fick en intervju förfrågan under april 2013 vilket innebär en knapp framförhållning för bokning av intervju med höga befattningshavare, i synnerhet en utrikesminister.

<sup>78</sup> Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur s. 98, Esaiasson et al (2002), s. 286 f.



transkriberats i både i syfte att fungera som minnesanteckningar och för att kunna styrka min analys med längre referat. Detta har dock varit en avvägning som gjorts i varje enskilt fall. Oftast genererar en intervju utan inspelning bättre information men har nackdelen att analysen inte kan styrkas med längre referat ur intervjuerna. Detta kopplar till frågor om anonymitet. Dem som intervjuats har erbjudits anonymitet vilket en del önskat, särskilda aspekter ur samtalen citeras inte heller. Detta har resulterat i att alla namn anonymiserats i analysen. Eftersom studiens reliabilitet vilar på dessa intervjuer bör studien kunna redogöra för sina källor. En förteckning över de eliter som intervjuats redovisas därför i slutet av uppsatsen.

## Urval

Vid intervjuer görs ofta urvalet av respondenter slumpmässigt så att resultatet kan generaliseras till en större population.<sup>79</sup> Målsättningen med denna studie är dock inte att generalisera utan att erhålla information om specifika processer från särskilt utvalda politiska aktörer. Urvalet av dessa aktörer innebär element av subjektivitet vilket teoretiskt skulle kunna undvikas genom att intervjua alla aktörer involverade i processen. Dock begränsas studien tidsmässigt och resursmässigt och detta kräver därför ett urval. Urvalet utgörs av de allra viktigaste politiska aktörerna i processen och utgör inte en del av en större population jag vill säga något om.<sup>80</sup> Då utrikesdepartementet och försvarsdepartementet varit centrala instanser i processen föreföll det naturligt att intervjua aktörer som varit centrala i utvecklingen av samarbetet på dessa två departement. Urvalet utmynnade i nyckelaktörer med stark koppling till policyprocessen som arbetat i utrikesministerns närhet eller innehaft höga befattningar på utrikes- och försvarsdepartementet under 2000- talet. Även dåvarande svenske överbefälhavaren identifierades som en mycket central aktör.

Urvalet av intervjupersoner gjordes med ett stort mått av pragmatism med hänsyn till studiens tidsram och de fulltecknade almanackor eliter befattningar innebär. Anmärkningsvärt är dock att endast två personer i urvalet inte kunnat intervjuas och studien bygger därför på ett tillfredsställande stort och rikt material. Alla som intervjuats har i huvudsak behandlats som respondenter givet att det är deras uppfattning och tolkning av ett skeende som är centralt. Personerna har även behandlats som informanter i avseendet att de bidragit med information kring processens utveckling som inte kunnat utläsas av officiella dokument. Intervjuerna kan betecknas som semi- strukturerade vilket innebär att den intervjumanual som varit vägledande varit relativt öppen för att ge utrymme för beskrivningar och generera svar baserade i intervjupersonens egen verklighet.<sup>81</sup> De första intervjuerna genomfördes i ett tidigt skede och fick därför en delvis explorativ funktion. De intervjuer som genomfördes i slutskedet

---

<sup>79</sup> Tansey (2007) s. 768

<sup>80</sup> Ibid. s. 765

<sup>81</sup> Essaiasson m.fl. (2002) s. 290

av forskningsprocessen innehöll frågor av mer specifik karaktär och fyllde de återstående informationsgapen i händelseförloppet. I slutskedet av forskningsprocessen uppstod dessutom en teoretisk mätnad i benämningen att den information som framkom tenderade att upprepa sig.

### **Processpåring**

Processpåring innebär liksom namnet antyder, att specifika förklaringsfaktorer och orsaker spåras för att precisera kausala mekanismer och etablera samband mellan orsak och utfall.<sup>82</sup> Metoden underlättar vid en kartläggning av orsak och verkan och lämpar sig väl för fallstudier.<sup>83</sup> Metoden är inriktad på förklaringar kopplade till aktörer och deras medvetna överväganden och ansågs därför lämplig för att rekonstruera händelseförloppet. Genom att rekonstruera det empiriska materialet kan politiska överväganden och strukturella faktorer som inverkat på förändringen synliggöras och placeras in i det analytiska ramverk studien använder sig av. Därigenom kan samspelet mellan faktorerna åskådliggöras.

Processpåringen möjliggör en analys av en komplex process. Givet att utfallet är känt på förhand kan spårningen bidra till att kartlägga relevanta aktörer, deras medvetna övervägande samt de strukturella faktorer de uppfattat. Fokus flyttas från det redan kända utfallet till processen som föregick det. Spårningen resulterar i en beskrivning av händelseförloppet ifrån vilken en djupare analys kan ta sitt avstamp. Elitintervjuer har fördelen processen kan rekonstrueras med hjälp av information från högsta politiska nivå om vilka beslut och starka intressen som varit avgörande i processen.<sup>84</sup> Metodens svaghet är dock att med precision identifiera vilka faktorer som avgjort utfallet, där förlitar sig studien till stor del på informanternas vittnesmål om vilka avvägningar som gjorts som inverkat på utfallet.

Det första steget i processpåringen är att kartlägga processernas förlopp till en mer detaljerad bild. Detta sker med utgångspunkt i de viktiga händelser och tidpunkter i utvecklingen som officiella dokument kunnat fastslå, det vill säga årtal och kronologi för att ge processpåringen en övergripande ram. De glapp som dessa dokument inte fyller kompletteras sedan med information utvunnen ur intervjuer. Exempelvis var det mycket oklart huruvida överbefälhavarna fått uppdraget att genomföra en möjlighetsstudie eller inlett den på eget bevåg. Sådant klarnade i intervjun med Håkan Syrén. Processpåring blottlägger kausala mekanismer, vilka identifieras med hjälp av det teoretiska ramverket, det vill säga strukturella faktorer, drivande aktörer och förekomsten av idéer. Steg två i processen är att plocka isär och analysera delar av processen för att identifiera var viktiga punkter där

---

<sup>82</sup> Tansley (2007) s. 765

<sup>83</sup> Teorell, Svensson (2007) s. 247

<sup>84</sup> Tansley (2007) s. 766

medvetna resonemang förekommit och avgörande beslut fattats. Det är runt dessa punkter intervjuerna successivt kommit att formos.

Stegvis rekonstrueras en övergripande bild av hur samarbetet fortskridit vilket utgjort en grund för en djupare analys. Processspårningen utgör därmed ingången till analysen. Inom ramen för en D-uppsats dock kan endast en mer generell version av processspårning genomföras vilket leder till att studien får en högre abstraktionsnivå. Dock ska förtydligas att en generell processspårning var tillräcklig för att generera en övergripande bild kring vilket särskilda faktorer kunnat identifieras och analyseras närmre i detalj.

## **Operationalisering**

För att mer specifikt redogöra för hur materialet utvunnits och kvalificerat in i studiens analys beskrivs forskningsprocessen mer detaljerat i detta avsnitt.

Inledningsvis genomförs en processspårning som en utredande del vilken föregår analysen. Sedan analyseras *varför* och *när* en policyförändring äger rum. Detta mynnar ut i en analys av hur politiskt viktig denna policyförändring är vilket solidaritetsförklaringen kan ses som ett mått på. Analysen och undersökningsprocessen har skett teoretiskt deduktivt utifrån de teoretiska utgångspunkterna och intervjuerna har strukturerats i utifrån analysramverket.

**Processen:** Det som eftersöks i processspårningen är framför allt de faktorer som varit avgörande för den policyförändring som skett. Viktiga händelser så som när, varför och av vem olika initiativ tagits identifieras. Exempel på sådant är initiativ bakom rapporter och deklamationer. Tidsaspekten och kronologin i avseendet är centralt.

**Strukturella faktorer:** Utifrån den kartläggning som genomförs med processspårningen kan olika analytiska kategorier identifieras. De strukturella faktorer som beslutsfattare uppfattat som avgörande för att det nordiska samarbetet inletts fångas in. Dessa är i enlighet med Gustavssons modell inrikes och utrikespolitiska förändringar, det vill säga omvärldsfaktorer på systemnivå internationellt och nationellt. Detta förutsätter att de personer som intervjuats anser att dessa faktorer varit betydande för det nordiska samarbetets uppsving och varit föremål för politiska resonemang och överväganden. Kingdon benämner dessa faktorer som ”problemströmmen”. Detta implicerar en högre grad av angelägenhet vilken med mer precision kan förklara när ett uppsving sker. Att Kalla Kriget upphört sorteras in som en strukturell förändring som skett vilket möjliggör samarbetet men är knappast ett mer angeläget problem eller incitament. Aktörerna i studien går under beteckningen beslutsfattare eller nyckelaktörer och begreppen är utbytbara. Givet att studien inte behandlar en beslutsprocess ter sig begreppet beslutsfattare inte lämpligt i alla sammanhang av studien.

**Politiska förändringar:** När strukturella förändringar och problem identifierats undersöks om några politiska förändringar skett. Här placeras exempelvis regeringsskiften och förhållanden i folkopinionen.

**Aktörer:** När strukturella faktorer, problem och politiska förändringar identifierats undersöks förekomsten av drivande aktörer. Dessa aktörers roll ska explicit uttryckas av dem som intervjuats samt tillmätas en stor betydelse för samarbetets uppsving. Vilka målsättningar och avsikter de haft tas också i beaktande. En distinktion görs också mellan drivande aktörer och Kingdons policyentreprenör. Policyentreprenören ska ha haft en synnerligen stor inverkan på utfallet och ha pekats ut av många respondenter som drivande och strategisk.

**Idéer:** De idéer som förekommer i analysen är sådana som aktörer identifierat som avgörande för utfallet och har identifierats i processpåringningen som avgörande för samarbetets utformning. Dessa ska ha setts som en lösning på de problem som identifierats i problemströmmen och i de strukturella förändringarna.

**Policyförändring:** Hur aktörer uppfattar solidaritetsförklaringen och dess innebörd, hur politiskt viktig den är för samarbetet och hur långtgående samarbetet är inryms i den sista analyserande delen av hur det kommer sig att en sådan förklaring antas. Även vilka de drivande aktörerna varit och hur processen gått till inryms i analysen.

Förekomsten av någon form av kris har också eftersökts och dess inverkan på utfallet. För att styrka analysen extraheras vissa citat som är särskilt talande för utvecklingen och relaterar till de ovanstående element som beskrivits. Centrala element kan sammanfattas som *strukturella förändringar, strategiskt ledarskap, politiska förändringar, förekomsten av idéer och policyförändringens betydelse*.

### Källkritik

Reliabiliteten och validiteten för uppsatsen vilar tungt på intervjuerna. Intervjuer övervägs sällan som metod isolerad från annan metodinsamling och så är inte heller fallet här där det empiriska underlaget kompletteras med primärkällor och till viss del sekundärkällor. Att studien förlitar sig i stor utsträckning på intervjuer kan tyckas vara en svaghet. Anledningen till detta är att officiella dokument inte bedömts som tillräckliga för att besvara studiens frågeställning. För att förstå vilka strukturella förändringar och angelägna problem som det nordiska samarbetet sågs som ett svar på krävs en analys ”inifrån” staten och av hur individuella beslutsfattare resonerat och tolkat olika händelser. Inte heller solidaritetsförklaringens betydelse kan analyseras tillfredsställande utan att ta dessa experters uppfattning och tolkning av den i beaktning.

Somliga skulle säkerligen hävda att 11 intervjuer är ett litet antal att bygga ett vetenskapligt argument på. Detta kan dock invändas mot eftersom det beror på hur väl intervjuerna förbereds och analyseras. Materialet, som i sig är innehållsmässigt rikt, har bearbetats systematiskt och ingående utifrån analysramen.

Problematiken med elitintervjuer som med alla intervjuer är att kritiskt bedöma och väga värdet av den nya information som framkommer. Trots att det som namnet indikerar genomförs med en utvald skara på toppen av en beslutspyramid bör informationen ändå ställas i relation till teoretiska perspektiv och tidigare forskning på området. Källkritik implicerar att det finns en "sanning" och en "verklighet." Studien inbegriper ett stort mått av konstruktivism och tar sin utgångspunkt i nyckelaktörers uppfattningar och tolkningar. Källkritik kan dock ändå bidra till en bättre tolkning av den konstruerade verkligheten och identifiera eventuell förvrängd information.

I sammanhanget är *äkthet, oberoende, samtidighet och dependens* viktiga aspekter. Vad gäller äkthet är källorna bortom tvivel äkta och inte förfälskade. *Oberoende* är däremot kopplat till huruvida intervjupersoners utsagor är tillförlitliga. Här bör faktorer som aktörens intresse att vinkla sin egen insats beaktas.<sup>85</sup> Problemet med intervjuer är ofta att aktörerna riskerar att återberätta händelseförlopp på ett felaktigt sätt eller framställer särskilda skeenden ur en viss synvinkel för andra syften. Sådant har i största möjliga utsträckning försökt undvikas genom att låta alla respondenter beskriva samma processer samt att frågeställningarna utgått från den fakta officiella dokument fastslagit. I det avseendet där dem som intervjuats inte enbart utgjort informanter utan också respondenter är personernas subjektiva uppfattningar inte ett problem utan snarare vad uppsatsen intresserar sig för. Studien är dock inte avsedd att utvärdera aktörens politiska bidrag utan fokuseras på att identifiera centrala förklaringsfaktorer. Givet att det som undersöks är aktörens uppfattningar och tolkningar av olika händelser leder det uppenbart till subjektiva uppfattningar vilket innebär att det går att "värdera sanningshalten".

Dessa personer utgör även informanter vilket väcker frågor om eventuell information som genererats kan vara förvrängd utifrån att det har gått några år sedan samarbetets inledning. Att aktörer uppfattat processen olika och att diskrepanser i hur processen gått till är en svaghet som hanterats genom att ställa intervjupersonernas berättelser mot varandra och i förhållande till tidigare forskning.

Detta kopplar till kriteriet om *samtidighet*. Risken vid intervjuer är att en historia efterkonstrueras och att personer framhäver sin egen roll, detta är inte relevant för studien då det är personernas uppfattning som jag intresserar mig för snarare än en "sann verklighet." Textkällor kan dock vara behäftade med felaktigheter men problemet aktualiseras inte i särskilt stor utsträckning eftersom huvuddelen av

---

<sup>85</sup> Tansey (2007) s. 767

källorna är officiella dokument som är att betrakta som objektivt återgivna. Dessutom är den utveckling som undersöks inte särskilt långt tillbaka i tiden.

Till sist, frågan om *tendens* vilket innebär att berättaren delger snedvriden eller tillrättalagd information där det väsentliga för forskaren är att inte tro på en tendentiös källa.<sup>86</sup> Återigen finns ingen ”sann” uppfattning att förhålla sig till och detta har handskats med genom att intervjua källor med en helt annan uppfattning, så kallat ”mottendens”. Särskilda påstående som framkommit under vissa intervjuer som uppfattats spekulativt har prövats på nästa intervju.

---

<sup>86</sup> Esaiasson m.fl. (2002), s. 312.

## 4. Empiri och Analys

---

Analysen delas in i fyra övergripande delar. Inledningsvis beskrivs resultatet av studiens processpåring och händelseförloppet för det nordiska samarbetets utveckling. Efter detta följer en analys av orsakerna till *varför* samarbetets uppsving inletts under början på 2000- talet och mer specifikt hur beslutsfattare uppfattat de förändringar som ägt rum i de grundläggande strukturerna. Detta mynnar ut i en analys av *när* en policyförändring inträffat och hur olika faktorer samverkat. I den tredje och sista delen analyseras vad den policyförändring som ägt rum mynnat ut i, det vill säga den nordiska solidaritetsförklaringen och dess betydelse.

### 4.1 Samarbetets utveckling – processen.

---

#### Enkel matematik

Det nordiska samarbetet inleddes som en konsekvens av ett ökat behov av kostnadseffektivitet och att dela på resurser. 2006 hade Håkan Syrén som vid tidpunkten var Sveriges överbefälhavare en besvärlig ekonomisk uppgift att lösa. Försvarsmakten som organisation skulle skäras ner kraftigt vilket innebar dramatiska förändringar. Dessa bekymmer delades av Syréns norske kollega Sverre Diesen som stod inför ett stort stridsflygsinköp och sneglade mot svenska Gripen. De båda överbefälhavarna som hade en mycket god personlig relation konstaterade att de stod där, i en tid då försvarsmakternas budgetökning var förbi, med två parallella och liknande organisationer och två budgetar som inte gick ihop.<sup>87</sup> Med en aning grundläggande matematik konstateras att en samordning av den svenska och den norska skulle lösa en del ekonomiska problem. Efter pragmatiska resonemang initierar de självständigt en nytänkande möjlighetsstudie, men man kommer överens om att hålla den norska flygaffären utanför samarbetet. Möjlighetsstudien överlämnas till respektive regeringar samtidigt som en debattartikel i DN i augusti 2007 publiceras.

Inledningsvis sågs agerandet som ett militärt utspel och förslaget bemöttes instinktivt av en motreaktion från politiskt håll, dock övergick förvåningen relativt snabbt i ett intresse eftersom förslaget visade sig ligga helt i linje med regeringens säkerhetspolitik.<sup>88</sup> Den politiska nivån gav sin välsignelse till initiativet trots att ”hästen var bakom vagnen” och rapporten plockades upp och bearbetas, inledningsvis på försvarsdepartementet men den rönt även intresse på UD.<sup>89</sup>

Danmark förhöll sig restriktivt till försvarssamarbetet men Finland ansluter till utforskandet av hur ett nordiskt samarbete på området kunde konkretiseras i ytterligare. Den 4:e december 2007 kommer den svenska Försvarsberedningens rapport där säkerhet i samverkan betonas och här nämns också ett

---

<sup>87</sup> Intervju 3

<sup>88</sup> Intervju 3

<sup>89</sup> Intervju 11

nordiskt samarbete på en aldrig tidigare skådad nivå.<sup>90</sup> Parallellt med detta undertecknas Lissabonfördraget i EU den 13:e december.

### Ett ökat intresse

Vid denna tidpunkt pågick en rad informella möten på utrikesminister och försvarsminister- nivå. Carl Bildt beskriver det som att man beslöt sig för att 2007 ”ta nya steg.”<sup>91</sup> I juni 2008 presenteras ytterligare en debattartikel av den svenske och norske överbefälhavaren tillsammans med Finlands motsvarighet som också anslutit sig till samarbetsstrukturen under beteckningen Nordsup. Trots att de båda överbefälhavarna medvetet hållit Norges stridsflygsinköp utanför samarbetet fanns det på politisk nivå med som en inverkan faktor. Det resonerades i termer av att ett norskt inköp av Gripen skulle innebära ett djupt samarbete av särskild dignitet givet att en sådan affär integrerar två länder på alla nivåer för decennier framöver.<sup>92</sup> Ett sådant omfattande materielsamarbete skulle bli så tekniskt och integrerat att det ”i sig självt skulle driva säkerhetspolitiken framåt.”

På utrikesministernivå börjar med anledningen av processerna inom försvarssamarbetet även ett bredare säkerhetspolitiskt samarbete diskuteras informellt. Thorvald Stoltenberg, som beskrivs som en erfaren politiker och en karismatisk nordist, var mycket entusiastisk över den rapport överbefälhavarna framlagt. Denne blir på en restaurang i Luxemburg 2008 ombedd av utrikesministrarna att mot bakgrund av sin politiska erfarenhet ta fram en rad förslag som han ansåg gick 25 procent längre än vad som var politiskt acceptabelt i de nordiska länderna i syfte att driva ett säkerhetspolitiskt samarbete framåt.<sup>93</sup>

Under hösten 2008 väljer den norska regeringen att inte köpa Gripen och det beskrivs som att ”musten gick ur det svenska systemet” som satt stor tilltro till att köpet skulle gå igenom.<sup>94</sup> Den politiska relationen Sverige och Norge emellan ”får sig en törn och blir tillfälligt frostig.” För de båda överbefälhavarna kunde dock arbetet fortskrida eftersom man förhållit sig pragmatiskt till detta.

### Stoltenbergrapporten

I februari 2009 vitaliseras samarbetet på nytt när Thorvald Stoltenberg lägger fram sin rapport. Inledningsvis förhöll man sig mycket kritiskt till de kontroversiella förslag som presenterades, och rapporten bearbetades intensivt på regeringskansliet. Det som inledningsvis behandlades i hemliga promemorior är idag allmän kännedom, exempelvis luftrumsbevakningen över Island. Detta

<sup>90</sup> Försvarsberedningens rapport "Säkerhet i samverkan" (Ds 2007:46) <http://www.regeringen.se/sb/d/306/a/93589>

<sup>91</sup> Uttalande vid seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 3/5 -2013

<sup>92</sup> Intervju 9

<sup>93</sup> Uttalande av Bildt vid seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 2013-05-03

<sup>94</sup> Intervju 9



sammanföll med två andra viktiga processer. Sverige var EU- ordförande våren 2009 och var drivande i frågor om pooling och sharing, dessutom presenterades försvarspropositionen den 19 mars som innehöll dramatiska förändringar för den svenska säkerhetspolitiken. Det beskrivs som att propositionen hade för avsikt att förändra svensk säkerhetspolitik ”rejält.”<sup>95</sup>

Stoltenberg rapporten påverkade också samtalsklimatet och viljan att förändra svensk säkerhetspolitik vilket också riksdagen beslutar om i december 2009. Rapporten mynnar ut i bland annat Hagadeklarationen om utökat samarbete vad gäller samhällssäkerhet och Reykjavikdeklarationen som antas i juni 2009 där nordiska länderna understryker det gemensamma nordiska intresset att bidra till säkerhet i Norden. Sverige hade mer långtgående ambitioner på en fullfjädrad nordisk solidaritetsdeklaration men förhandlingsutrymmena med hänsyn till de olika säkerhetspolitiska medlemskapen visade sig oväntat snäva.<sup>96</sup> Detta sker samtidigt som den svenska unilaterala solidaritetsdeklarationen antas av Riksdagen i juni 2009. I och med ett maktskifte i Danmark förändras inställningen till det nordiska samarbetet och de ansluter, om än fortfarande något skeptiska. Efter norska resonemang om Sveriges respektive Norges starkare fördragsskyldigheter gentemot Rumänien än till varandra initierar de nya förhandlingar kring en förstärkt nordisk solidaritetsförklaring.<sup>97</sup> Efter sena förhandlingar antas en sådan i Helsingfors i april 2011. Till skillnad från Reykjavik- versionen specificeras *när* och *hur* solidaritetsförklaringen aktiveras. Problematiken kopplad till de olika säkerhetspolitiska medlemskapen i den nordiska kretsen kringgås med en luddig formulering. Det är ännu oklart vad den nordiska solidaritetsförklaringen innebär i praktiken men det finns inte heller ett politiskt intresse att utröna dess egentliga betydelse.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Intervju 9

<sup>96</sup> Intervju 4

<sup>97</sup> Intervju 1

<sup>98</sup> Intervju 5

## 4.2 Varför sker ett uppsving?

---

Avsnittet analyserar de omvärldsfaktorer nyckelaktörer i samarbetets utveckling uppfattat, tolkat och agerat utifrån vilket lett till den policyförändring det nordiska säkerhetspolitiska samarbetet innebär. Dessa orsaker kallas i analysmodellen för strukturella faktorer och utgör vad Kingdon definierar som ”problemströmmen.”

### En tid att tänka nytt

I intervjuerna har det ofta bekräftats att det nordiska samarbetet tidigare präglats av frånvaron av säkerhet som politisk fråga. Den övergripande förklaringen som ges till förändringen är att den bipolära strukturen som de nordiska länderna förhållit sig till upphört, vilket gjort det möjligt för Sverige att söka nya samarbeten. Inledningen av 2000- talet präglades av många säkerhetspolitiska förändringar för svensk del. Mycket oväntat hade Jaques Chirac och Tony Blair initierat EU:s säkerhetspolitik i december 1998 vilket fick konsekvenser för EU- samarbetets fortsatta inriktning. Att EU skulle befatta sig med en militär förmåga var något dåvarande utrikesminister Anna Lindh fasat för. Sverige ställdes inför ett medvetet övervägande om hur man skulle förhålla sig till utvecklingen vilket krävde en attitydförändring som banat väg för säkerhetspolitiskt samarbete:

Samtidigt var ju ESDP ett tåg som vi inte kunde stoppa. Och det visade sig ganska snart att det fanns opinionsstöd i både Sverige och i andra länder för detta, att EU ska ha en krishanteringsförmåga. Så det hände mycket på området.<sup>99</sup>

2001 genomförde Sverige ett framgångsrikt ordförandeskap i Europeiska unionen och Anna Lindh reste med Nato- ordföranden till Balkan för att medla å EU:s vägnar, vilket beskrevs som ”gick emot hennes natur.” 2003 inföll den första militära EU insatsen Artemis med svenska specialförband i västra Kongo och en ny säkerhetspolitisk utveckling inom ramen för EU- samarbetet utvecklades successivt. I december 2007 förhandlades och undertecknades Lissabonfördraget med dess tillhörande solidaritetsklausul. Sammantaget beskrivs tidsperioden beskrivs som mycket gynnsam för genomförandet av säkerhetspolitiska reformer:

Min enda förklaring är att det hände väldigt mycket, det gick väldigt snabbt [...] Mycket var uppe i luften. Det var en tid då det gick att tänka stort om försvarssamarbete.<sup>100</sup>

Även Irakkriget ges en förklarande roll i en intervju. Det beskrivs som att de transatlantiska relationerna nådde ett lågvattenmärke och att det bidrog till splittringar i Europa. Det som förändrade

---

<sup>99</sup> Intervju 4

<sup>100</sup> Intervju 4

hur säkerhetspolitiska frågor hanterades i den nordiska kretsen uppges vara de informella utrikesministermötena vilka åtföljdes av liknande möten mellan försvarsministrarna. Detta bekräftas av Carl Bildt:

Vi har haft en rasande snabb utveckling, utrikespolitiken precis lika bannlyst att tala om som försvarspolitik, sedan började ett mycket försiktigt utrikespolitiskt samarbete, centrerat framför allt nästan enbart kring FN frågor på den tiden, och har successivt fördjupats och omfattar nu alla områden, vi har haft regelbundna informella möten och för några år sen tog vi nya steg.<sup>101</sup>

Övergången ter sig synnerligen odramatisk och beskrivs i en intervju på utrikesdepartementet som inte särskilt märkvärdig:

Det är naturligt att börja med sitt närområde, under Kalla Kriget var det omöjligt, vi var tvungna att hoppa över det på något sätt, och nu är vi tillbaka till det som är det normala.<sup>102</sup>

Att det nordiska samarbetet relativt oväntat blivit en politisk prioritering som ett resultat av en evolutionär utveckling förefaller inte rimligt givet det nordiska samarbetets historia. Men dessa strukturella förändringar under 2000- talet i kombination med att det vidgade säkerhetsbegreppet etableras öppnade nya möjligheter och bidrog till en svensk attitydförändring till säkerhetspolitiskt samarbete.

### **Ekonomiska realiteter**

Att policyförändringar sker för att mildra effekterna av en ekonomisk kris har skett förr i svensk historia. Inträdet i EU och nedmonteringen neutralitetspolitiken skedde bland annat under den förevändningen.<sup>103</sup> Dock presenteras ÖB- rapporten 2007, det vill säga före finanskrisens utbrott 2008 och man kan därför ställa sig frågande till det ekonomiska argumentets särställning i utvecklingen av samarbetet:

Det inte säkert att det i verkligheten blir så mycket billigare, men det kanske blir bättre till samma pris. Billigare är jag inte säker på att det blir, kanske också mycket mer komplicerat och dyrare.<sup>104</sup>

Huruvida det nordiska försvarssamarbetet genererat kostnadsbesparingar kan diskuteras men detta var förmodligen inte hela syftet heller. Uttalandet sätter delvis fingret på överbefälhavarnas syfte med försvarssamarbetet nämligen att öka kvalitén, eller åtminstone att upprätthålla den till samma pris. Eventuella tveksamheter kring hur starkt det ekonomiska incitamentet för fördjupat samarbete egentligen varit klarnade i en intervju med Håkan Syrén. Försvarsmakten stod inför stora ekonomiska

---

<sup>101</sup> Uttalande av Carl Bildt vid Seminarium, Finlandsinstitutet 3/5 2013

<sup>102</sup> Intervju 10

<sup>103</sup> Doeser (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.194

<sup>104</sup> Intervju 4

utmaningar och en betydande organisationsomställning. Målsättningen hade inte explicit varit att spara pengar, snarare att generera bättre effekt i och med att det fanns avseenden där man kunde öka kvalitén utan att öka kostnaderna. Den teknologiska fördyringen hade förändrat förutsättningarna för hur det ekonomiskt kunde upprätthållas ett nationellt försvar eftersom nya vapenslag inneburit längre utbildning och mer träning. Just detta beskrivs vara en av de största orsakerna till samarbetet:

Det är ett led i att leta synergier i en situation då vi själva ställer om oss till en modernare taktik eller strategi [...] geopolitiska förändringar sedan 89 och en teknologisk utveckling, och där skulle jag säga att utvecklingen på vapenområdet, det har ju varit dramatiskt och fortsätter att vara dramatiskt.<sup>105</sup>

Den ekonomiska krisen som tog fart hösten 2008 förändrade förutsättningarna för EU som säkerhetsaktör och EU:s medlemsstater började allt mer se om sitt eget hus. Suveränitetsargumenten blev starkare och EU:s fredstanke kom i skuggan av EU som ekonomisk zon. Recessionen innebar en avtagande villighet hos stater att reagera på kriser och konflikter militärt vilket väckte frågeställningar om det säkerhetspolitiska samarbetets innebörd. I en tid där stater med fördel skulle kunna begrava sina suveränitetsanspråk till förmån för ”pooling and sharing” blev dessa istället starkare. Trögheten som uppstått i EU-systemet och som hållit i sig en längre period har skapade bördig terräng för regionalisering, vilket fick effekter för hur det resonerades kring nordiskt samarbete:

När integrationen haltar i EU generellt så kan den fortgå här.<sup>106</sup>

Det blev naturligt att uppmärksamma det nordiska samarbetet givet den finansiella krisens paralyserande effekt på det säkerhetspolitiska samarbetet i Europa. Men det ekonomiska argumentet fyllde även en annan funktion. Mot bakgrund av att säkerhetspolitiska frågor lämnats utanför det nordiska samarbetet skulle ett sätt att ”bryta tystnaden” och genomdriva en naturlig och rationell förändring vara att tala om dessa frågor i ett avpolitiserat format. I en intervju beskrivs hur samarbetet inlett mot en tydlig ekonomisk bakgrund men hur det allt eftersom även kläddes mer i politiska aspekter:

Till en början presenterades det som att det låg ekonomiska drivkrafter bakom, ju längre tiden gick, ju mer samarbetet fördjupades och andra länder hakade på, så tror jag också att man angav politiska anledningar till samarbetet och det är ju ganska stor skillnad på det helt enkelt.<sup>107</sup>

De ekonomiska argumenten, som förvisso var reella, utgjorde en naturlig brygga från säkerhetspolitik som ”bannlyst” till ”naturlig.” Överbefälhavarnas rapport underströk att för att upprätthålla en

---

<sup>105</sup> Intervju 3

<sup>106</sup> Intervju 3

<sup>107</sup> Intervju 11

tillräckligt bred och djup förmåga för att svara mot ländernas behov krävdes en ökad samverkan.<sup>108</sup> Ur ett ekonomiskt perspektiv ifrågasattes rimligheten i att varje enskilt nordiskt land upprätthöll en mångsidig militär förmåga. En uppdelning av olika förmågor mellan de nordiska länderna föreföll som det mest rationella och som ”den enda vägen framåt.” Men en sådan aspekt är inte helt okontroversiell. I en intervju påpekades hur detta skulle påverka Sveriges alliansfrihet:

Den officiella bilden är ju att det är ju ingenting i det som säger att vi inte längre är militärt alliansfria, däremot så skulle andra möjligtvis hävda att det blir svårare och svårare att upprätthålla militär alliansfrihet om vi inte har egna oberoende förmågor i alla dess delar. Och de skulle då hävda att det här samarbetet leder till att vi inom vissa förmågor, vissa områden gör oss beroende av till en början Norge men även andra länder som har hakat på det här samarbetet<sup>109</sup>

Den ekonomiska aspekten har därmed även en politisk dimension. Sammanfattningsvis kan konstateras att Diesen och Syrén's rapport var sprungen ur ekonomiska realiteter. Men att samarbetets uppsving enbart skulle grunda sig i ekonomiska aspekter är inte sannolikt vilket också bekräftas från hög politisk nivå. När Bildt tillfrågas om drivkrafterna till samarbetet utgörs av ekonomiska incitament svarar han nekande och pekar istället på utvecklingen i Arktis och Östersjön:

Nej, det är insikten om att det finns nya uppgifter, ifall du tar transportleden över Östersjön så är det annan trafik som är dominerade, än om man går tillbaka till Kalla Kriget, nu är det en helt annan situation, Arktis situationen förändras också, det kommer nya utmaningar genom utvecklingen som ställer krav på samarbete över gränserna.<sup>110</sup>

## Geopolitiska orsaker

2000- talet medförde nya säkerhetspolitiska utmaningar som behövde hanteras vilket krävde nya samarbeten. Blickarna förflyttades till närområdet och på frågan vad det nordiska samarbetet ses som ett svar på blir svaret att:

Ja de är ju svar på den säkerhetspolitiska utmaningen som ligger i att vara förberedd för konflikt om det skulle uppstå, och att inte ha ett säkerhetspolitiskt vakuum som då annars skulle fyllas av något annat.<sup>111</sup>

En säkerhetspolitisk bubbla för tankarna till Östersjön och när geopolitiska faktorer kommit på tal under intervjuerna har angelägenheter kopplade till just Östersjöområdet ofta nämnts. Östersjön hade fått en ökad strategisk betydelse på senare år och beskrevs som ”en gigantisk handel och trafikled som skapar nya behov.” Området hade blivit ”ett transitområde av enorm betydelse” för

---

<sup>108</sup> Diesen och Syrén (2007) Diesen, Sverre och Syrén, Håkan ”Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge” *Dagens Nyheter* 2007-08-31 Nätupplaga

<http://www.dn.se/debatt/nytt-forsvarssamarbete-mellan-sverige-och-norge>

<sup>109</sup> Intervju 11

<sup>110</sup> Uttalande av Bildt under seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 2013-05-03

<sup>111</sup> Intervju 3

svensk del men även för Ryssland givet att 65 procent av dess handelsflöden transporteras på havet.<sup>112</sup> Trots den finansiella krisen i Europa hade Norden varit besparat och fungerat som Europas tillväxtmotor. Detta skapade en ”tillväxt- kokong” att skydda. Kopplas flödena i Östersjön dessutom transportmässigt ihop med Arktis ökar områdets betydelse avsevärt.

Rysslands påtagliga närvaro i Östersjön ger Sverige och Finland ett särskilt förhållningssätt till det strategiska området. Finland med sin långa gräns mot Östersjön har liksom Sverige ett intresse av att området inte förvandlas till ett dött innanhav tillsammans med Ryssland. Tidigare har man från ryskt håll uppvisat en vilja att göra Östersjön till en angelägenhet för enbart strandstater och därför utestänga andra aktörer. Från försvarssidan såg man dock inte logiken i att Ryssland skulle söka konflikt i det område som de är ekonomiskt mest beroende av. I förhållande till hur det ser ut i Rysslands östra och södra delar ökar vikten av Östersjön och flödessäkerheten där betydligt. Från svensk sida är man mån om att inte utestänga USA som man anser har en viktig roll att spela i regionen, i synnerhet i förhållande till Baltikum. Från ett sådant perspektiv är den amerikanska ombalanseringen mot öst en faktor som inverkat på det nordiska samarbetets utveckling:

När USA i allt större utsträckning fokuserar på andra delar av världen så triggas det ju också ett intensifierat nordiskt samarbete.<sup>113</sup>

Det verkade i dagsläget föga troligt att Nato skulle ingripa vid ett angrepp i Östersjöområdet varför de nordiska länderna hade ett intresse av att ta hand om säkerheten själva.

En gemensam Rysslandshantering förde också de nordiska länderna samman. Ryssland har traditionellt varit en avgörande faktor i svensk säkerhetspolitik men under intervjuerna framkommer att det i dagsläget inte kan skönjas en potentiell hotbild, åtminstone inte i närtid. Den upprustning som skett på senare tid bedömdes vara ett resultat av en inrikespolitisk debatt om Rysslands militära förmåga som efter den ”katastrofala uppvisningen” i Georgien 2008 som ”gick åt skogen” bevisligen behövde reformeras. Upprustningen har därmed inte kopplats till några fientliga intentioner men om läget skulle förändras på sikt behåller ser Sverige sin egen försvarsmakt som en ”brandförsäkring”.

I Stoltenberg rapporten var fyra av 13 förslag kopplade till Arktis- området. Med anledning av att den var framtagen ur ett norskt perspektiv fick den troligtvis en norsk slagsida mot Arktis- relaterade frågor. Den finländske utrikesministern Erkki Tuomioja ställde sig frågan om inte rapporten skulle

---

<sup>112</sup> Intervju 9

<sup>113</sup> Intervju 6

haft ett större fokus på Östersjön om den framtagits ur ett finskt perspektiv.<sup>114</sup> Den säkerhetspolitiska linjen angående Arktisområdets ökade betydelse är att området ses som ett lågspänningsområde och i intervjuerna är man noga med att inte säkerhetsisera frågan. Paradoxalt nog har området gång på gång ringats in som en bidragande orsak till att det säkerhetspolitiska samarbetet blev aktuellt. När Stoltenberg rapporten presenterades förelåg en gränsdragningsvist Norge och Ryssland emellan kopplad till resursutvinning:

Det kan ju vara konflikt om resurser och tillgång till territorium som inte så att säga täcks av Natos artikel 5, och då har ju Sverige och Finland en solidaritet som inte omfattar Norge egentligen.<sup>115</sup>

Den potentiella konflikten bidrog till en kontext där ett nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete skulle fylla en funktion. Även de transportleder som friläggs i Arktis har gjort området viktigare ur ett brett säkerhetspolitiskt perspektiv. Ett större nordiskt samarbete var också angeläget för att kunna fungera som en stark nordisk röst i Arktis- frågan gentemot bl.a. Ryssland. Trots att områdets politiska betydelse ökat anmärkningsvärt sedan det nordiska samarbetet inleddes så förefaller Arktisfrågans röra sig om ett danskt och norskt intresse. Men ur ett perspektiv om flödessäkerhet är området av större intresse för Sverige:

[...] så försvarspolitisk är ju Arktis bortom, bortom. Den delen var väldigt lite styrande, däremot är det ju jätte viktigt att upprätthålla någon form av flöde och flödessäkerhet.<sup>116</sup>

Området var avlägset vid tidpunkten för samarbetets inledning och Norge tillskrevs bedriften att ha placerat Arktis på den säkerhetspolitiska kartan.<sup>117</sup> På Försvarsdepartementet hade man inte alls tagit med Arktis i beräkningarna och frågan beskrevs som ” inledningsvis för politisk för att inverka på försvarssamarbetet.”

Medan man å ena sida skulle kunna föreställa sig att ett politiskt uppsving för frågan skulle kunna härledas till en ökad hotbild i närområdet så är resonemanget kring Norden som en gynnsam säkerhetspolitisk kokong som fungerat som Europas tillväxtmotor i ekonomiskt kärva tider ett mer framträdande perspektiv. Det är påtagligt att det snarare är ett skyddsvärt referensobjekt som drivit samarbetet än en tydlig hotbild, åtminstone en samtida sådan. Samarbetets funktion blir då, som man vid en intervju på UD uttrycker det ”att hitta former för att säkra stabiliteten.”<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Uttalande vid seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 3/5 2013.

<sup>115</sup> Intervju 3

<sup>116</sup> Intervju 9

<sup>117</sup> Intervju 7

<sup>118</sup> Intervju 2

## Gränslöst samarbete med begränsningar

Ovan har en svensk säkerhetspolitik i omdaning, ekonomiskt bistra tider och ökad strategisk betydelse för Arktis- och Östersjö- området nämnts. En annan strukturell faktor som nämnts vid flertalet tillfällen är det ökade behovet av militär samverkan.

Kalla Kriget innebar olika säkerhetspolitiska vägval för de nordiska länderna och under det nordiska samarbetets kapp inryms både Nato och EU- medlemskap. I en tid där statsgränser förlorar sitt absoluta värde till förmån för samarbeten antogs en pragmatisk inställning till samarbete över de säkerhetspolitiska gränserna. På Utrikesdepartementet menar man att avsikten var att sammankoppla de olika kapaciteterna:

Att få ihop de olika säkerhetspolitiska paradigmen (EU, NATO) i en gemensam säkerhetspolitisk kapacitet [...] i stället för att gå framåt på fyra olika tåter, och göra saker helt oberoende av varandra, det är oerhört irrationellt.<sup>119</sup>

Resonemanget om de olika säkerhetspolitiska medlemskapen förefaller dock helt avpolitiserat. Det talas i termer av behovet av att dela resurser i kärva ekonomiska tider och det irrationella i att se sitt försvar som enbart nationellt. Riktningen för det nordiska samarbetet är tydlig, säkerhet kommer att byggas i samverkan med andra oavsett säkerhetspolitiska hemvister. Det är något som ska bemötas med ett stort mått av pragmatism enligt Bildt:

...så är det ett arbete vi successivt, steg för steg, bygger ut. Pragmatiskt men utan gränser.<sup>120</sup>

Säkerhetspolitik som byggs ut steg för steg är intet nytt. Och det nordiska samarbetet har tagit många relativt stora steg under kort tid tack vare att samarbetet generellt uppfattas som okontroversiellt. Uttalandet väcker frågor kring hur djupt ett samarbete mellan stater som är alliansfria respektive ingår i olika försvarsallianser kan bli. På försvarsdepartementet menar man att man inte behöver se de olika och brokiga säkerhetspolitiska medlemskapen som ett hinder utan som en styrka eftersom det renderar tillgång till mycket information och man kan "öppna dörrar för varandra." Samarbete över de säkerhetspolitiska gränserna kan därför ses som ett incitament snarare än ett hinder. Detta bekräftas av den finske utrikesministern som också anser det vara en styrka när de fem nordiska länderna talar med varandra informellt.

När vi träffas är det inte bara de fem nordiska länderna som samtalar, utan även Nato och EU genom sina medlemsländer<sup>121</sup>

<sup>119</sup> Intervju 3

<sup>120</sup> Uttalande vid seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 2013-05-03

<sup>121</sup> Ibid.



Det som föreföll vara en begränsning för samarbetet vid studiens inledning fungerar snarare som ett incitament och något som bidragit till uppsvinget för samarbetet. Å ena sidan skulle det kunna hävdas ett svenskt medlemskap i Nato krävs för målsättningen att ytterligare kunna fördjupa det nordiska samarbetet. Å andra sidan skulle utvecklandet av det nordiska samarbetet kunna tjäna som en okontroversiell förevändning för målsättningen att närma sig Nato. I flera intervjuer framträder ett resonemang om hur det nordiska säkerhetspolitiska samarbetet utgör en ofarlig rubrik. En sådan försvarslösning genererar en bred uppslutning i Sverige och är okontroversiell. Allt som kan förklaras nordiskt idag anses med hänvisning till den politiska konjunkturen vara ”OK” och därför kan samarbetet fungera som en rubrik både för dem som är positivt inställda och dem som inte vill se ett närmande mot Nato. Detta behöver inte vara vare sig explicit eller medvetet men med hjälp av det nordiska samarbetets positiva klang kan ett närmre Nato- samarbete utvecklas under en nordisk slöja:

De som vill se ett svenskt medlemskap i Nato på sikt ser förmodligen det nordiska samarbetet som ett steg framåt genom att bryta ner barriärer och integreras med andra länders militärer. Men sedan finns det dem som ser det precis tvärtom, att genom att fördjupa det nordiska är man på väg bort från Nato. Man har olika syften och yttersta motiv med det nordiska samarbetet men det går ändå att genomföra.<sup>122</sup>

Givet att det nordiska samarbetet delvis skulle fungera som ett alibi för ett Nato-närmande bör man ställa sig frågan varför en sådan målsättning skulle föreligga överhuvudtaget. Ämnet är politiskt laddat men incitamenten att samarbeta närmre med Nato är genomgående pragmatiska och kan beskrivas i termer av att en högt utvecklad samverkansförmåga med Nato ligger i det nationella intresset. Dels erbjuds en ingång till Nato där ett förkläde behövs för att få en ingång till värdefull och emellanåt krypterad information och dessutom finns stora fördelar i att öva med ”det bästa laget.” Att öva inom Nato- strukturer, oavsett om det innebär en samverkan i ett skarpt läge eller inte, är värdefullt med avseende på dess höga standard.

I en av intervjuerna konstateras att den säkerhetspolitiska linjen utgår från att Sverige vid ett angrepp skulle få undsättning vilket understryker relevansen av regelbunden övningsverksamhet tillsammans med Nato. Substansen i alliansfriheten beskrivs som relevant först vid ett anfall och i alla tänkbara scenarier ter sig därför en nära samverkan med Nato fördelaktig i en sådan situation, med eller utan medlemskap. En annan intervju tillbakavisas att Sverige med små steg skulle närma sig Nato men samtidigt beskrivs en nära samverkan som avgörande i dagens sammanlänkade värld eftersom säkerhet inte enbart kan hanteras på egen hand. Resonemanget är betydelsefullt i relation till samarbetets politiska uppsving. Förutsatt att den nordiska rubriken gör en Nato- samverkan mindre ”farlig” samlar lösningen en bred uppslutning av både dem som vill se en nära samverkan med Nato och dem som har en mer kritisk inställning. Dessutom genererar en sådan samverkan med hänvisning

---

<sup>122</sup> Intervju 9

till Natos standard en betydande kvalitetshöjning till ingen extra kostnad. Ur detta perspektiv skulle en närmre Nato- samverkan kunna ses som en bidragande orsak till samarbetets uppsving.

### **Ett haltande EU- samarbete**

En betydelsefull omvärldsfaktor för Sverige är det politiska tillståndet i EU- samarbetet och även detta har inverkat på beslutsfattarens ökade fokusering på närområdet. Det betonas att det nordiska samarbetet utgör ett komplement i det multilaterala samarbetet i EU men att det också kan nyttjas när EU av olika skäl inte formulerat någon tydlig politik.<sup>123</sup> Formuleringen antyder att EU- maskineriet i avseendet går trögt vilket bekräftas i intervjuerna. De säkerhetspolitiska åtagandena har inte omsatts i handling varför den egna regionen av naturliga skäl uppmärksammas.

När integrationen haltar i EU generellt så kan den fortgå här.<sup>124</sup>

I ljuset av utvecklingen i EU identifierades en viktig roll för det nordiska samarbetet. Även om samarbetet inte ”kört fast helt” så skapas en bördig terräng för att fokusera på det nordiska samarbetet. Detta bekräftas i en annan intervju som beskrev det som att den regionala biten blir viktigare när man inte kommer överens i EU.

De regionala samarbetena blomstrar eftersom de centrala inte kommer framåt.<sup>125</sup>

Även den finske utrikesministern gjorde ett uttalande om att han önskade se ett förtydligande i EU om vad man egentligen menar med sin säkerhetspolitik och skulle vilja se ett utökat Schengen- säkerhetssamarbete där även Norge inkluderas.<sup>126</sup> Detta får framtiden utvisa. Bilden av Norden som ett andrahandsalternativ vad gäller utrikespolitiskt samarbetet generellt förstärks i en intervju där det påpekas det att Norden tyvärr är ”för litet för att förändra världen.” Med Sveriges ambitioner om att få ett större genomslag i globala frågor konstateras att det är EU- arenan som gäller. Även här tycks det nordiska samarbetet fått en funktion och effekter i EU. Uppsvinget har i sin tur genererat ett nytt uppsving eftersom samarbetet i Norden tilldragit sig internationell uppmärksamhet och har blivit något av ett samarbete ”hela världen tittar på.” Den säkerhetspolitiska stabilitet och tillväxt det skapat i regionen har väckt intresse bland dem som önskar upprätta liknande regionala samarbeten. Trots att det långtgående samarbetet beskrivs som ”ouppnåeligt” för de flesta framhäver man från svensk sida gärna sin säkerhetspolitiska lösning. Utrikesdepartementet har haft många besök av representanter från

---

<sup>123</sup> Skr. 2012/13: 112

<sup>124</sup> Intervju 5

<sup>125</sup> Intervju 9

<sup>126</sup> Uttalande vid seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 2013-05-03

olika delar av världen som ser samarbetet som föredömligt och som söker efter framgångsreceptet.

Detta är något Sverige vinner politisk terräng på:

Jag tror att många anser att genom att stärka det nordiska regionala samarbetet så blir vi också en starkare spelare inom ramen för de större samarbeten vi ingår i, vi stärker våra aktier inom ramen för större samarbeten [...] ju bättre vi är i Norden desto större inflytande och mer modell för övriga Europa, det vinner vi ju politisk terräng på helt enkelt.<sup>127</sup>

Synliggörandet och marknadsföringen av samarbetet ses som ett led i att ”gå före” i EU och därigenom öka sitt inflytande. Detta ligger i linje med tyngdpunkten i svensk utrikespolitik under regeringen Reinfeldt. Sverige vill vara en aktör i Europa, och därför kan det nordiska samarbetet kopplas till en större bild som handlar om att få genomslag för sin utrikespolitik.

### **Sammanfattning**

Vilka strukturella omvärldsfaktorer och förändringar har då beslutsfattare och nyckelaktörer reagerat på som utmynnat i ett nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete? Dagens nordiska säkerhetspolitiska samarbete är, till skillnad från de historiska försök som gjorts, drivet av inre och ekonomiska faktorer snarare än maktpolitiska realiteter. Som konstaterats ovan förändrades den säkerhetspolitiska miljön under 2000- talet. Kalla Krigets slut öppnade upp för möjligheter att söka nya samarbeten och omvärdera Sveriges roll på den internationella arenan. En ny syn på säkerhet som kollektiv och den minskade sannolikheten att en kris skulle drabba ett enskilt nordiskt land har lett till ökad interdependens de nordiska länderna emellan. Detta var de grundläggande förändringarna i strukturerna som skapat ett behov och öppnat upp möjligheten att söka nordiskt samarbete. Kingdons definition av problem implicerar dock ett mer angeläget tillstånd för särskilda frågor. Sådana faktorer har också kunnat identifieras i utvecklingen. Försvarsmakten var drabbat av drastiska nedskärningar och den ekonomiska krisen drabbade Europa hårt. Områdena kring Östersjön och Arktis fick ökad strategisk betydelse och man ville värna den nordiska kokongen av välstånd och stabilitet. Det förelåg också ett ökat behov av militär samverkan med Nato och tekniska möjligheter som öppnat upp för möjligheten till sådan samverkan. Idén om ett nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete togs emot med entusiasm både bland dem som önskade se ett Nato- medlemskap på sikt och dem som ställer sig kritiskt till det, vilket bäddade för att fler och större säkerhetspolitiska steg kunde genomföras eftersom samarbetet betraktades som okontroversiellt. Slutligen så har försvarssamarbetet bedömts som mycket framgångsrikt internationellt vilket lett till ytterligare ett uppsving eftersom det politiska ledarskapet önskat framhäva den framgångsmodell som etablerats, inte minst i EU där samarbetet på samma område haltat under en längre tid och drivit på en ökad regionalisering.

---

<sup>127</sup> Intervju 11

### 4.3 När sker ett uppsving?

---

Förklaringen till att samarbetets uppsving inleds under början av 2000- talet ligger med all sannolikhet inte i en enskild utveckling utan har snarare sina orsaker i ett samspel av faktorer som sammanfallit vid en särskild tidpunkt. Ovan har förändringar i de grundläggande *strukturerna* som ådragit sig beslutsfattarens uppmärksamhet beskrivits, inklusive de problem som enligt Kingdon definieras vara av mer angelägen natur. I detta avsnitt analyseras det som Kingdon definierat som problem-, politik- och policyströmmen samt förekomsten av en specifik policyentreprenör, med andra ord hur de strukturella faktorerna samspelar med de politiska förändringarna i Sverige, idéerna om nordiskt samarbete och samt individuella aktörers betydelse.

#### Politiska förändringar 2006

Kingdon konstaterar att en av de viktigaste förändringarna i politik-strömmen är ett regeringsskifte vilket oftast öppnar upp ett policyfönster. Just en sådan förändring sker 2006 vid regeringsskiftet i Sverige. Efter en lång period av socialdemokratiskt styre övergick detta i ett borgerligt. På departementsnivå beskrivs skillnaden som näst intill chockartad. Från att saker drivits på från tjänstemannanivå kom politiker in, tog befälet och pekade ut den nya riktningen.

De kom in och sa, *nej* nu ska vi göra det här! Och det var en helt annan grej [...] och det skrevs så mycket mer, det gavs mycket mer direktiv.<sup>128</sup>

Förändringen beskrivs i positiva ordalag och det vittnas i intervjuerna om att med den nya regeringen ökade intresset för närområdet och fokuseringen på de säkerhetspolitiska utmaningarna kopplade till det. Den operativa förmågan ställdes i centrum vilket fick konsekvensen att många ”pappers- förband” synades.<sup>129</sup> Den nya regeringen hade för avsikt att förstärka det nordiska samarbetet vilket nu varit en prioritering under två konsekutiva regeringar sedan 2006. På frågan om det gick att härleda det politiska uppsvinget till regeringsskiftet svarades:

O ja! Absolut! Medvetenheten om att här fanns någonting man kunde göra och viljan att göra var mycket, mycket större med den nya regeringen som kom 2006 än dessförinnan. Dessförinnan hade man ju ägnat mycket stora omsorger och mödor åt att förändra den svenska säkerhetspolitiska doktrinen och lämna den gamla neutralitetsdoktrinen och gå in i en ny värld som innehöll alliansfrihet men icke- neutralitet.<sup>130</sup>

Förändringen innebär dock inte att det inte funnits en stor samsyn kring dessa frågor bland Sveriges politiska partier, tvärtom, och det är möjligt att ett förstärkt nordiskt samarbete skulle vuxit fram efter

---

<sup>128</sup> Intervju 9

<sup>129</sup> Intervju 9

<sup>130</sup> Intervju 3

hand även med en socialdemokratisk regering. Regeringsskiftet underlättade emellertid en policyförändring. I intervjuerna beskrivs Socialdemokraternas valkrets som något svårare att förankra ett sådant initiativ i:

Socialdemokraterna hade inte lika bråttom som alliansen men när det gäller sossarna så är det samma politik fast med 5 till 10 års fördröjning, de har svårare att få med sin rörelse och förankra bland sina väljare.<sup>131</sup>

Den politiska förändringen medförde ett ökat fokus på de säkerhetspolitiska utmaningarna i närområdet och underlättade en policyförändring.

### **Samhällsklimat och folkopinion**

En annan faktor som inryms i Kingdons politiska ström är folkopinion och samhällsklimat. Det politiska stödet för ett nordiskt samarbete var omfattande och det åtnjöt stor legitimitet i de nordiska ländernas hemmaopinioner. Under intervjuerna har den starka folkopinionen för ett nordiskt samarbete på det säkerhetspolitiska området framträtt som en bidragande orsak till att det fått ett uppsving. Man såg från politiskt håll att det fanns politisk terräng att vinna på detta och samarbetet beskrivs som ”lätthanövrerat och lättsålt.” Det fanns inget som kunde anses kontroversiellt i samarbetet och den breda uppslutningen i de nordiska länderna gjorde att samarbetet kunde växa friktionsfritt. Men den breda uppslutningen etablerades över tid. Det beskrivs hur de olika nordiska länderna tidigare befunnit sig i politiskt skilda faser med olika politiska förutsättningar:

... socialdemokratin i Norden har ju tagit längst tid på sig att anpassa sig till de nya realiteterna medan alliansregeringen partivänner har haft lättare att göra det, men i alla länder har ju funnits en enig strävan efter att alla ska med, och att inkludera då även socialdemokratin i det här nordiska tänket.<sup>132</sup>

Det kan tänkas att de olika faserna haft draghjälp av den starka folkopinionen i Norden. I flera intervjuer beskrivs en efterfrågan på ett nordiskt samarbete som en slags politisk konjunktur som skapat utrymme att sälja dessa idéer politiskt på hemmaplan:

Nu är ju den politiska konjunkturen som sådan att är det nordiskt så kan det liksom inte vara fel. Entusiasmen är ju oändlig.<sup>133</sup>

Genomgående i de flesta intervjuerna har också varit att det finns ett väldigt starkt opinionsläge för ett säkerhetspolitiskt samarbete, både generellt i de nordiska länderna men i synnerhet i Sverige:

Det finns en väldigt stor förståelse och en väldigt stark uppslutning hos svenska folket för den här linjen, att säkerhet genom samarbete i många dimensioner. Det är imponerande, verkligen.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Intervju 9

<sup>132</sup> Intervju 3

<sup>133</sup> Intervju 4

## Idéer vars tid var inne

Hittills kan konstateras att strukturella förändringar skapat utrymme för ett nordiskt samarbete, problem som samarbetet kan ses som ett svar på har identifierats och politiska förändringar i egenskap av ett regeringsskifte och en stark folkopinion har identifierats. Men politiska problem och förändringar kräver att en lösning specificeras för att en policyförändring ska ske. Detta är vad Kingdon kallar den tredje och sista strömmen, policyströmmen.

Diesen och Syrén's idéer som var sprungna ur en bister ekonomisk verklighet för respektive försvarsmakt föll i god jord. I intervjuerna beskrivs rapporten i termer av en "dörröppnare" för det nordiska samarbetet och som ett "startskott." Trots att nordiskt försvarssamarbete ägt rum i olika former och konstellationer tidigare så var det uppenbart att "ÖB- rapporten" som den kommit att kallas, var av annan dignitet och rönste politiskt intresse:

Stoltenberg rapporten, jag tror inte att den hade kommit om inte ÖB rapporten hade kommit före, den skapade ett momentum.<sup>135</sup>

Uppsvinget inleddes med andra ord av den norske och svenske överbefälhavaren vilket också visar på att samarbetet inledningsvis drivits på "underifrån" och inte från den politiska nivån vilket är intressant. De båda överbefälhavarnas rapport medförde en klimatomläggning på militär nivå. Den signal de sände var avgörande för att övertyga den militära verksamheten om nödvändigheten av samordning.

Thorvald Stoltenberg fick emellertid uppdraget från utrikesministernivå och den rapport som denne presenterade har varit avgörande för utformningen av det säkerhetspolitiska samarbetet. Rapporten beskrivs som en "nytändning" i samarbetet. Ett av dess huvudsyften var att bidra till en klimatomläggning i diskussionerna i den nordiska kretsen angående säkerhetspolitiska spörsmål:

En meny som Stoltenberg erbjuder oss, den ger oss möjligheter att dra nytta av vad andra länder har för resurser och förmågor på ett sätt som kanske aldrig annars skulle kunna göras.<sup>136</sup>

Stoltenberg rapporten har drivit samarbetet framåt och har tjänat som en inspirationskälla.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Intervju 3

<sup>135</sup> Intervju 11

<sup>136</sup> Intervju 2

<sup>137</sup> Intervju 10

## Strategiskt politiskt ledarskap

Förekomsten av förändringar i Kingdons problem-, politik- och policyström har identifierats vilket öppnat upp ett policyfönster för en säkerhetspolitisk policyförändring att äga rum. Avgörande för att en sådan policy ska drivas igenom är förekomsten av drivande aktörer som tar tillfället i akt och driver igenom den reform de företräder. Avsnittet kartlägger och analyserar de drivande aktörerna samt söker identifiera om någon synnerligen drivande aktör i likhet med Kingdons policyentreprenör kan urskiljas.

I en del intervjuer har den gynnsamma säkerhetspolitiska utvecklingen förklarats med att det ”sammanföll” med överbefälhavarnas ”klyftiga idéer.” Överbefälhavarnas idéer var förvisso klyftiga men det krävs också ett strategiskt politiskt ledarskap som visar på kopplingarna mellan problemen och lösningarna vid rätt tidpunkt. Tidpunkten för en policyförändring var fördelaktig, inledningen av 2000- talet var en tid som präglades av omdaning i säkerhetspolitiken. Goda idéer fanns och ett regeringsskifte öppnade upp för nya förändringar av den svenska utrikespolitiken. På statsnivå bland de nordiska länderna beskrivs huvudsakligen Sverige och Norge vara motorn i samarbetet. Det berättas om ett sms från Norges utrikesminister Jonas Gahr Støre som kom vid Carls Bildts tillträde som utrikesminister. Finland å andra sidan, som ofta beskrivs vara det land som Sverige står närmast rent säkerhetspolitiskt, begränsas i diskussionerna av en del tabun som fortfarande finns kvar. Islands har både beskrivits som en ”sidovagn” och som en drivande aktör medan Danmark enhälligt pekats ut som det land som förhållit sig mest skeptiskt och emellanåt passivt till det nordiska samarbetet.

I Sverige har, utöver överbefälhavarna, de drivande aktörerna uteslutande funnits på ministernivå. En viktig aspekt som nämnts har varit vikten av ett personligt engagemang och i sammanhanget har Sten Tolgfors identifierats som en drivande aktör i förändringen av den svenska säkerhetspolitiken. Han tog upp sin roll som försvarsminister med en tydlig vision vilken han metodiskt drev.<sup>138</sup> Han beskrivs som målmedveten och med en tydlig kompassriktning. Tolgfors beskrivs, till skillnad från Carl Bildt som reste mycket, ha varit mycket närvarande under hela processens utveckling.<sup>139</sup>

I intervjuerna framträder ofta betydelsen av personkemi ha varit avgörande för utvecklingen av samarbetet. Flera har vittnat om betydelsen av Diesen och Syréns goda personliga relation som en avgörande faktor att samarbetet inleddes och även på ministernivå har personkemin spelat roll. I det sammanhanget nämns den isländske utrikesministern som talat ”skandinaviska” och varit oerhört engagerad liksom den före detta finländske utrikesministern Alexander Stubb som beskrivs som en Norden och europavänlig person. Att interaktionen skett på ”skandinaviska” och inte behövt övergå

---

<sup>138</sup> Intervju 9

<sup>139</sup> Ibid.

till engelska har varit en viktig och både Finlands och Norges nuvarande utrikesministrar nämns. Thorvald Stoltenberg identifieras också som en central aktör givet sin stora erfarenhet och roll karismatisk "fristående" politiker. Däremot uppvisade Danmarks tidigare utrikesminister Per Stig Möller ett mycket svalt intresse vilket fick konsekvensen att han i valkampanjen kritiserades för att ha försummat det nordiska samarbetet. Påföljande utrikesministern uppvisade därför ett större intresse och den nuvarande, Villy Søvndal, beskrivs som "åtminstone mer intresserad än Per Stig." Man kan därmed sluta sig till att Danmark inte varit en drivande aktör i det nordiska samarbetet. Men när de svenska nyckelaktörer som intervjuats svarat på frågan om det funnits någon särskilt drivande aktör i samarbetet har svaret varit näst intill enhälligt, den svenska utrikesministern.

### **En stor nordist**

Carl Bildt har beskrivits som den policyentreprenör som drivit det nordiska samarbetet framåt och dennes personliga bidrag har återkommande nämnts som en av de mest avgörande faktorerna för samarbetets snabba utveckling.

Vår utrikesminister var drivande helt klart, Carl var väldigt engagerad.<sup>140</sup>

Han beskrivs som en "stor nordist" och den som stått bakom många avgörande initiativ. Målsättningarna beskrivs botten i dennes historiska och utrikespolitiska erfarenheter kopplade till Europa och europeisk säkerhet, i synnerhet kriget på Balkan som väckte frågor kring vad som utmärkte det nordiska samhället och skapade säkerhet och stabilitet. Detta kopplas vidare i intervjuerna till Bildts angelägenhet om goda relationer runt Östersjön och den demokratiska utvecklingen i närområdet. Även Bildts historiska intresse har ansetts vara av betydelse. Detta har tagit sig i uttryck i en rad politiska uppmärksammanden av olika historiska jubileum vilket botten i en vilja hos Bildt att det svenska folket ska förstå sina historiska rötter och vad de nordiska grannarna har gemensamt. Han beskrivs dock i första hand som en EU- person och vid någon enstaka intervju har Bildt inte alls porträtterats som en stor nordist utan dennes engagemang i de nordiska frågorna på senare tid påstås vara kopplade till ett annat syfte i EU. Det påstås att när hans vision om ett "EU-bygge" haltat så har Norden blivit den alternativa utgångspunkten. Han beskrivs därefter som ointresserad av nordiska samarbetsfrågor vid samarbetets tidiga skede vilket förändrats först när Arktis seglade upp som ett säkerhetspolitiskt område av betydelse.

Även om dennes främsta prioritering är EU- samarbetet beskrivs det som naturligt för Bildt att ta sin utgångspunkt i det nordiska samarbetet i mer värdeorienterade frågor. Detta öppnar upp för ökade

---

<sup>140</sup> Intervju 3



möjligheter att samordna den nordiska utrikespolitiken och därigenom öka det svenska inflytandet. För att få genomslag i större globala frågor ter sig det nordiska samarbetet som instrumentellt för ändamålet.

En historisk parallell som kan dras är till detta är hur Bildts uppfattning om det säkerhetspolitiska läget och hur dennes syn på Sveriges roll i världen drev fram en förändring av neutralitetspolitiken på 90-talet.<sup>141</sup> Bildts argumentation utmärktes då av att neutralitetspolitiken inte ansågs var ett rimligt begrepp för att beskriva svensk utrikespolitik och beskrev som föråldrat. Idag anser Bildt inte heller att alliansfrihet är ett adekvat begrepp eftersom det beskriver vad vi *inte* är, snarare än vad vi är. En förflyttning bort från alliansfriheten på sikt ter sig därför som en rimlig utveckling. Vid inträdet i EG på 90-talet argumenterade han för att ”behålla den hårda kärnan” av säkerhetspolitiken men att överge neutraliteten till förmån för ett EG-medlemskap.<sup>142</sup> Med den inslagna riktningen som Bildt vill föra svensk säkerhetspolitik kommer kanske på sikt även den ”hårda kärnan” liksom neutralitetspolitiken, te sig obsolet att värna.

## Sammanfattning

John Kingdon menar att policyförändringar sker när olika problem identifieras, en politisk förändring sker och en lösning finns vilket skapar momentum i ett så kallat policyfönster. Centralt i detta är också en policyentreprenör som kopplar samman dessa olika processer i rätt timing.

Sammanfattningsvis har intervjuerna visat på en rad strukturella förändringar och politiska problem i den säkerhetspolitiska miljön under inledningen av 2000-talet som beslutsfattare uppfattat krävt ett agerande. Med den nya regeringen 2006 fanns en uttrycklig vilja att bygga säkerhet i samverkan med andra och det fanns en bred uppslutning politiskt samt en gynnsam folkopinion för ett ökat säkerhetspolitiskt samarbete. Idéer som låg i linje med den säkerhetspolitiska prioriteringarna presenterades 2007 och 2009. Utrikesministern och även försvarsministern som drivande aktörer tog vara på det möjlighetsfönster som öppnats då dessa faktorer sammanstrålat. Att en ekonomisk kris förelegat skyndade dessutom på processen som mynnade ut i en policyförändring som sker från 2007 med gradvis upptrappning till 2011.

Att en sammanstrålning av olika faktorer ägt rum illustreras tydligt i hur intervjupersonerna formulerar sig när de beskriver uppsvinget för det nordiska samarbetet. ”Det finns många skäl till det...” ”Det var

---

<sup>141</sup> Doeser (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s. 193

<sup>142</sup> Ibid s.191

en mängd anledningar...” ”det var flera saker som samtidigt” ”olika faktorer samverkade...” Även att många stora steg har tagits på kort tid styrker Kingdons teori om att ett policyfönster öppnats.

#### 4.4 Sammanfattande analys – varför och när sker ett uppsving?

---

##### **Strukturella förändringar**

En fråga tenderar få ett uppsving som en effekt av att flera faktorer samverkar vid en särskild tidpunkt och inte som en effekt av var och en av dem för sig.<sup>143</sup> Men för att strukturella förändringar ska leda till en policyförändring bör de bedömas som angelägna och på så sätt ha fångat uppmärksamheten hos beslutsfattande aktörer.<sup>144</sup> På så sätt kan inte Kalla Krigets slut eller det breda säkerhetsbegreppets inträde förklara varför ett uppsving sker i mitten på 2000- talet, trots att förändringarna säkerligen bidrog en kontext där det nordiska samarbetet passade väl in. Angelägna problem definieras som ett tillstånd där den rådande uppfattningen är att ett agerande krävs.<sup>145</sup> Detta kan sägas om Östersjöns och Arktis vars strategiska betydelser ökat betydligt de senaste åren och därför kunde inte ett säkerhetspolitiskt vakuum tillåtas. Arktis var av större norskt intresse än svenskt och Östersjöområdet i egenskap av tillväxtmotor tillmättes stor betydelse givet den ekonomiska utvecklingen i regionen. Beskrivningen av Norden som en skyddad kokong av demokrati och ekonomiskt välstånd som besparats från den ekonomiska krisen i Europa är ett framträdande skyddsobjekt. Här finns en historisk parallell att dra till 1930- talet där de nordiska länderna förenades i viljan om att ”slå vakt” om den nordiska demokratin i skuggan av en negativ europeisk utveckling.

På senare år hade det dessutom blivit uppenbart att USA i egenskap av Nato inte haft för avsikt att i ett eventuellt försämrat säkerhetspolitiskt läge i Östersjöområdet komma till undsättning. Detta i samband med frånvaron av ett välutvecklat säkerhetspolitiskt samarbete i EU resulterade i ett resonemang om att Norden därför själva behövde ta ansvar för de säkerhetspolitiska utmaningarna i närområdet. Även en närmare samverkan med Nato militärt har funnits med som incitament och det nordiska samarbetet har fått ett uppsving eftersom samarbetet o skydd av en nordisk slöja samlat anhängare bland både Nato- anhängare och dess kritiker.

##### **Politiska förändringar**

I och med regeringsskiftet 2006 vitaliserades det nordiska samarbetet. Den nya regeringen var vägledad av en syn på säkerhet som sker i samverkan med andra och en uttrycklig vilja att stärka det nordiska

---

<sup>143</sup> Kingdon (1995) s.170

<sup>144</sup> Ibid s. 168

<sup>145</sup> Ibid s. 109

samarbetet. Samarbetet som betraktades som okontroversiellt fick också ett brett stöd politiskt och i folkopinionen. Det breda stödet utnyttjades och politiska tabun överkoms genom att normalisera behovet för ett ökat säkerhetspolitiskt samarbete med hänvisningar till de ekonomiska realiteterna och samarbetet föreföll okontroversiellt.

### **Idéer och policyentreprenörer**

Förändringar i de strukturella förhållandena och nya politiska strömningar är dock inte tillräckligt, dessa två förklaringsfaktorer kan inte enskilt förklara en policyförändring eftersom de var för sig inte specificerar någon lösning. Bland dessa lösningar ses Diesens och Syréns rapport vilken har varit central för uppsvinget och som också gav upphov till Stoltenbergrapporten vilken tjänat som inspirationskälla. När alla tre strömmar sammanstrålat och ett policyfönster öppnats kan även en driven policyentreprenör identifieras. Den svenske utrikesministerns roll har beskrivits som avgörande i utvecklingen, trots dennes långsiktiga målsättning inte stannar vid ett nordiskt samarbete utan grundar sig i dennes strävan att utveckla den europeiska säkerhetspolitiken.

### **Policyförändring**

För att summera processen så reagerade och tolkade beslutsfattare på olika politiska förändringar. Efter resonemang och överväganden utifrån deras inställning till och målsättningar med samarbetet utmynnade detta i ett utrikespolitiskt agerande. Givet att ett policyfönster dessutom öppnat sig 2007 ökade möjligheterna för policyentreprenören Bildt att ta tillfället i akt och driva igenom sin sak. Detta utmynnade i Stoltenbergrapporten som kom 2009. Möjligheterna för att det hela lyckades ökade dessutom i och med att en underliggande ekonomisk kris drev på utvecklingen.

Dessutom kan uppsvinget hävdas ha genererat ett nytt uppsving. Intresset för den nordiska modellen och vad de nordiska länderna åstadkommit i sammanhanget har varit stort internationellt. Idén om ett regionalt samarbete låg dessutom i tiden där regionalisering av försvarssamarbeten blivit en internationell trend. Detta har i sin tur genererat ökat inflytande på området och man ser sig själva som en föregångare i EU i dessa frågor.

### **Två processer?**

Britz (2012) menar att det nordiska säkerhetspolitiska samarbetet fick ett uppsving 2007 i samband med Diesen och Syréns rapport. I intervjuerna härleds dock stundtals "renässansen" i samarbetet till Stoltenbergrapporten 2009. Det förefaller emellanåt som om två parallella processer pågått. En utrikespolitisk och ett försvarspolitisk. Mjuka frågor och mer hårda frågor. Detta kan givetvis också bero på från vilket perspektiv utvecklingen observerats. På försvarsdepartementet uppfattade man de två processerna som frikopplade från varandra, fastän det funnits en medvetenhet från båda håll om vad som pågått i den andra processen. Man tycker sig inte heller se vare sig ett uppsving eller att det

för den delen skulle vara oväntat utan ställer sig frågande till vad som är den egentliga orsaken till samarbetet.

Detta bekräftas i en annan intervju som pekar på att man inte nödvändigtvis bör se överbefälhavarnas rapport som ett startskott utan att det snarare varit en parallell till det som senare ägde rum på utrikesministernivå i samband med Stoltenbergrapporten. Oavsett kan det ena sägas vara en funktion av det andra. Diesen och Syréns initiativ växte fram ”underifrån” och låg i linje med den ny tillträdde regeringens politik. På utrikesministernivå inspirerades man av dessa samverkansidéer men vidgade perspektivet till att gälla ett brett säkerhetspolitiskt samarbete. Uppdelningen av processerna har snarare sin grund i olika målsättningar och yttersta motiv. Intrycket är att försvarssamarbetet präglas av en hög grad av pragmatism och tar sin utgångspunkt i ekonomiska aspekter. Den politiska processen har drivits av mer visionära målsättningar om säkerhet i samverkan med andra och man uttrycker långtgående viljetryningar angående hur det säkerhetspolitiska samarbetet kan komma att se ut i framtiden.

En gradvis förändring av den svenska säkerhetspolitiken har skett allt eftersom det nordiska samarbetet utvecklats. Ett exempel på detta är luftrumsbevakningen på Island som inledningsvis ansågs vara oerhört kontroversiellt men som idag är allmängods. Detta trots att det, om det ska förenklas, handlar om att upprätthålla en annan suverän stats territoriella integritet. Vid en intervju beskrivs den svenska säkerhetspolitiken som att man ”känner sig för, steg för steg hur långt man kan gå.” Det nordiska samarbetet är i dagsläget inte en försvarsallians men kanske är detta också något som steg för steg, kan förändras på sikt.

## 4.5 En nordisk solidaritet

---

”Som kronan på verket” beskrivs den nordiska solidaritetsförklaring som antas 2011. Det politiska uppsvinget för samarbetet har lett till att det snabbt fördjupats och en drivande faktor tycks ha varit att sammanföra alla nordiska länder i en gemensam kapacitet. Försök till fördjupat försvarspolitiskt samarbete har gjorts historiskt i Norden utan framgång. Innan andra världskriget förhindrades en regional försvarspakt på grund av de nordiska ländernas olikartade strategiska kontexter och Sverige slog vakt om sin nationella handlingsfrihet.<sup>146</sup> Förhandlingar om ett skandinaviskt försvarförbund ägde rum igen 1948-1949 men strandade på grund av meningsskiljaktigheter mellan Sverige och Norge.<sup>147</sup> De historiska erfarenheterna har återkommande präglats av förhastade löften och misslyckanden. Hur kommer det då sig att en nordisk solidaritetsförklaring skrivs under 2011? Mot bakgrund av det politiska uppsvinget för samarbetet sedan 2007 är solidaritetsförklaringen en naturlig utveckling och näst intill en nödvändighet. Men med hänsyn till de historiska erfarenheterna är det rimligt att ställa sig frågan hur långtgående samarbetet egentligen är och vad en sådan solidaritetsförklaring betyder? Är det mycket väsen över ingenting eller markerar förklaringen en reell förändring i den nordiska säkerhetspolitiken? Detta avsnitt ämnar visa på hur beslutsfattare och nyckelaktörer ser på den nordiska solidaritetsförklaringen och dess betydelse. Givet samarbetets breda uppslutning och med den hastighet samarbetet fördjupats skulle det kunna förmodas att uppfattningen om vad en nordisk solidaritet betyder är glasklar. Tvärt emot tycks en variation av tolkningar göras och det genomgående svaret är att det är mycket oklart vad den egentligen innebär.

### Varför en solidaritetsförklaring?

Stoltenberg rapporten föreslog en långtgående nordisk solidaritetsförklaring vilken inledningsvis väckte diskussion och direkt motstånd i Sverige. Detta övergick dock i ett intresse från svensk sida att upprätta en sådan. När det talas om Norden i intervjuerna beskrivs samhörigheten ofta i termer av känslor. Det djupa samarbetet befinner sig på förutsätter en ”djup tillit” och gemenskapen beskrivs som byggd på värderingar. Uttryck som ”den solidaritet vi känner”, ”det här är vår familj” illustrerar de goda relationerna och detta önskade man skulle få komma till uttryck:

Sverige befinner sig i en historiskt unik gynnsam säkerhetspolitisk miljö, vi har aldrig i vår historia haft en situation där ingen tillstymmelse till hot från stormakter på kontinenten finns, om Ryssland skulle utgöra ett hot så är så är det geografiskt tillbaka till gränser från 1600- talet. Så att Sverige har aldrig levt i en sån skyddad säkerhetspolitisk miljö, någonsin i vår existens som nation, på det viset är det ju inte onaturligt att vi uttrycker vår solidaritet med de länder som utgör den här kokongen som vi finns i.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.93

<sup>147</sup> ibid s.117

<sup>148</sup> Intervju 2

Den nordiska ”kokongen” har växt fram över tid och förklaringen kan ses som en naturlig utveckling och en kodifiering av vad som redan var ett politiskt faktum. Men svaren förblev inledningsvis mycket svävande:

Den är ju ett slags, ja, en politisk förklaring, inget juridiskt bindande, vi pratar inte försvarsgarantier, det är ju inte en allians, den visar på den naturliga solidaritet som finns och att man ska hjälpa varandra vid olyckor och sånt. Ja, det är en politisk deklaration.<sup>149</sup>

Andra har sett den som ”ett banbrytande steg” som ”kommer att få betydelse på lite sikt” vilket indikerar att den är mer än ett vänskapligt uttryck. Det långtgående samarbetet krävde till slut en solidaritetsförklaring och den beskrivs som näst intill oundviklig. Det ansågs orimligt att fördjupa samarbetet så långt och inte uttrycka den solidaritet som låg till grund för det:

Jag tror man kände sig lite sådär, inrutad i ett hörn, vi kan inte komma ut och säga att vi *inte* har enats om en nordisk solidaritet när vi haft ett nordiskt samarbete men inte kan sätta på pränt en nordisk solidaritetsförklaring. Så det var ju oundvikligt, en nordisk solidaritetsförklaring måste ske på ett eller annat sätt.<sup>150</sup>

Från försvarssidan såg man dock solidaritetsförklaringen som ett typiskt politiskt uttalande, och dess politiska värde föreföll tveklöst större än dess operativa. I den senaste skrivelsen om nordiskt samarbete framgår det att det nordiska samarbetet för Sverige utgör ett komplement.<sup>151</sup> Innebär då detta att det rör sig om ett samarbete i fredstid? På förekommen fråga uttalar sig den svenske utrikesministern vid ett seminarium något svävande:

Vi är inte alliansfria längre, ens det, och vi syftar inte till neutralitet i krig [...] Neutralitetsoptionen är borta. Sedan hur man ska hantera varje givet läge, det får man ta ställning till. Några garantier har vi inte talat om, vi har sagt att vi ska ha våra nationella förmågor, det tror jag är alldeles avgörande.<sup>152</sup>

Bildt menar att detta bör avgöras ”från fall till fall”. En formulering som liknar den motivering som förhindrade upprättandet av en nordisk försvarspakt under 1930- talet. Sverige beskrev sig själva som ”inte likgiltig för de andra nordiska ländernas öde” men var inte berett att begränsa sin handlingsfrihet.<sup>153</sup> Uttalandet är också något förvånande givet att Sverige unilateralt deklarerat sin solidaritet med de nordiska länderna vilket inbegriper militära angrepp samt att utvecklingen i försvarssamarbetet indikerar att självständiga förmågor på sikt inte är rimligt. Riktningen för det nordiska samarbetet förefaller vara upprättandet av en försvarsallians på sikt. Dock kan detta

---

<sup>149</sup> Intervju 10

<sup>150</sup> Intervju 11

<sup>151</sup> Skr 2012/13: 112

<sup>152</sup> Uttalande vid seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 2013-05-03

<sup>153</sup> Westberg (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.92

möjligtvis vara något som inte bör uttryckas i ett för tidigt skede. En annan grund för det uttalandet Bildt gör är för att förklaringen bokstavligen lämnar mycket utrymme för tolkning.

### Konstruktiv ambiguitet

Det framgår i intervjuerna att det inte finns ett intresse av att definiera solidaritetsförklaringen eftersom det då skulle visa sig att man i de nordiska huvudstäderna gör olika tolkningar. Svaret på varför den tolkas olika ligger i dess tvetydiga formulering.

#### NORDISK SOLIDARITETSDEKLARATION

The Ministers emphasized a strong community of values between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. Efforts to promote democracy, international law including human rights, gender equality and sustainable development are integral parts of the foreign policy of the Nordic countries. On the basis of common interest and geographical proximity it is natural for the Nordic countries to cooperate in meeting the challenges in the area of foreign and security policy in a spirit of solidarity. In this context Ministers discussed potential risks *inter alia* natural and man-made disasters, cyber and terrorist attacks. Should a Nordic country be affected, the others will, upon request from that country, assist with relevant means. The intensified Nordic cooperation will be undertaken fully in line with each country's security and defense policy and complement existing European and Euro-Atlantic cooperation.<sup>154</sup>

Ett viktigt ord att lägga märke till i texten är *inter alia*. Förklaringen exemplifierar med incidenter av civil karaktär men kan med hänvisning till formuleringen *inter alia* även inbegripa militära angrepp. Formuleringen öppnar för en tvetydig tolkning vilket också framträtt i intervjuerna:

Explicit nämns terrorism, cyber och naturkatastrofer, men så står det ju *inter alia*, och beroende på vem som läser den kan ju också då läsa in militärt angrepp [...] jag ska inte avslöja hur förhandlingarna gick, vem som sa vad men ett land vill ha in *inter alia* och det landet ville ha det för att inte kunna utesluta militära angrepp så att det kan man absolut läsa det som, men åter igen, den tolkningen kanske inte görs i alla nordiska huvudstäder.<sup>155</sup>

När förklaringens operativa värde diskuteras i intervjuerna med hänsyn till formuleringen *inter alia* framkommer formuleringens tvetydighet dessutom förvånansvärt explicit:

I förhandlingarna fanns diskussioner och överväganden som handlade om hur man skulle kvalificera angrepp och katastrof, om man nu skulle göra det överhuvudtaget. Slutresultatet blev ”*inter alia*” lösningen och exempel som är åt det civila hållet.<sup>156</sup>

Orsaken till den tvetydiga formuleringen ligger bland annat i de begränsningar de säkerhetspolitiska medlemskapen medför och det finns en konstruktiv ambiguitet i frågan. De incidenter de nordiska länderna avser reagera på begränsas därmed inte av sådant som explicit står i texten samtidigt som en tolkning kan göras som inte blir ansträngande för Nato- länderna. Ett delsyfte med den nordiska

---

<sup>154</sup> Nordisk solidaritetsförklaring 2011

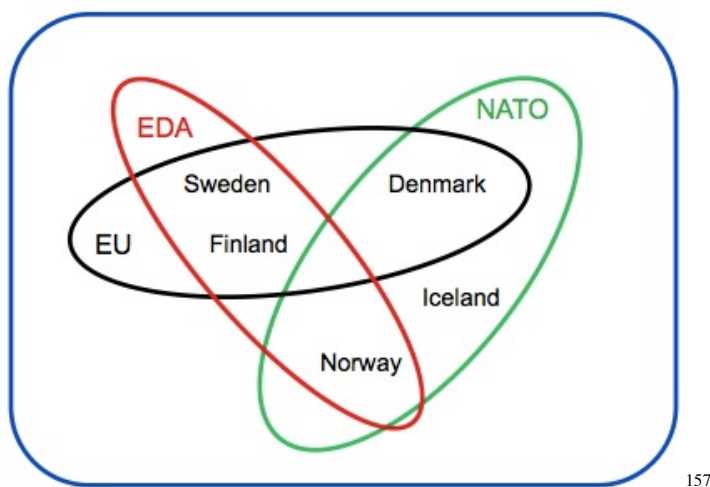
[http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2011/nordic\\_declaration\\_solidarity.html?id=637871](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2011/nordic_declaration_solidarity.html?id=637871)

<sup>155</sup> Intervju 11

<sup>156</sup> Intervju 4

solidaritetsförklaringen var att sammanföra de olika länderna i en gemensam säkerhetspolitisk kapacitet och att knyta Norge till säkerhetsgemenskapen i EU eftersom den tidigare strukturen lämnade en lucka i länken mellan de nordiska länderna. Framför allt mellan länderna som är med i Nato eller EU.

Emellanåt talas det något förklenande om att förklaringen var den minsta gemensamma nämnare man vid sena förhandlingar kunde enas kring och därför blev den enbart en ”blek kopia” av den svenska solidaritetsförklaringen. Väl vid förhandlingsbordet handlade om att definiera ett gemensamt område av tämligen egendomlig form inom ramen för de olika alliansåtagandena och dess begränsningar.



Detta område kan beskrivas som cirklarna ovan där det område där alla cirklar skär är tämligen litet. Konsten bestod under förhandlingarna i att göra detta område så stort som möjligt och hitta ett sätt som uttryckte den nordiska solidaritet som fanns men som samtidigt inte stod i strid med länderna säkerhetspolitiska åtaganden:

Slutresultatet blev ju ingen särskilt charmig text kan jag ju tycka. Men varje element kan ju förklaras utifrån dessa yttre faktorer som, man kommer in från sina olika utgångspunkter och man kan tycka hur bra som helst om varandra men det måste liksom ändå, till slut så är det ju allvarliga saker. Även om det inte är väldigt explicit så det är ju ingen uttrycklig begränsning att detta bara handlar om civila saker.<sup>158</sup>

Alliansåtagandena innebar större begränsningar än väntat. Norge och Danmark var väldigt måna om att inte uttrycka sig på ett sätt som liknade en dubblett av Natos artikel 5 vilket skulle strida mot deras Nato- åtagande. Från svensk sida hade man dock med fördel sett mer explicita formuleringar i likhet med den svenska unilaterala förklaringen.

<sup>157</sup> Bild lånad från Nordefco vid föreläsning på Försvarshögskolan 2013-01-08.

<sup>158</sup> Intervju 4



## Sammanfattning

Solidaritetsförklaringen föddes bland annat ur en önskan om att sammanföra de nordiska länderna i en gemensam säkerhetspolitisk kapacitet. Samarbetet hade fördjupats till den grad att en sådan formell ram föreföll oundviklig och solidaritetsförklaringen beskrivs som naturlig och banbrytande på samma gång. Den är förvisso inget juridiskt bindande och den kan inte heller misstas för säkerhetsgarantier. Förklaringen har en tveklöst större politisk betydelse än operativ. Men på sikt och i synnerhet om förklaringens operativa värde prövas kan den få ökad betydelse. Detta kräver dock att de nordiska länderna enas om en gemensam tolkning av den. För närvarande pågår en konstruktiv ambiguitet vad gäller hur formuleringen *inter alia* ska utläsas. Dock finns inte heller något politiskt intresse av att definiera detta eftersom det skulle blottlägga den nordiska oenigheten kring vad åtagandet egentligen innefattar.

Framförhandlandet av solidaritetsförklaringen blottade en intressant diskrepans mellan vad de nordiska länderna "känner" för varandra och vad som är möjligt att sätta på pränt. Varför man envisades med en nordisk solidaritetsförklaring trots komplikationerna visar på något som är väldigt motstridigt i det nordiska samarbetet. Å ena sidan finns en väldigt stark känsla av gemenskap och stora likheter, samtidigt som man har "väldigt svårt att komma överens". Möjligen samlades de nordiska länderna vid förhandlingsbordet med föreställningen om att de stod varandra närmare än vad faktum var. När den starka vänskapen och politiska närheten skulle uttryckas visade det sig att det gemensamma område där "cirklarna skär" var mindre än man både trott och kanske hade önskat. Det ter sig som om de nordiska ländernas gemenskap och sammanhållning befinner sig på ett mer abstrakt och normativt plan vilket förklarar svårigheten omvandla detta i en politisk överenskommelse. Den tvetydiga solidaritetsförklaringen förtar dock inte det faktum att de nordiska länderna står varandra väldigt nära, och förmodligen står de varandra närmare än vad de med begränsning av alliansåtaganden törs och kan uttrycka. Solidaritetsförklaringen är ett genombrott som saknar historiskt motstycke och som på sikt kommer att få större politisk betydelse.

## 5. Slutsatser

---

Det nordiska samarbetet kan till stor del beskrivas som en idé vars tid var inne. Strukturella förändringar, strategiskt politiskt ledarskap, nytänkande idéer och den underliggande närvaron av en ekonomisk kris har varit element som med rätt timing spelat in i det nordiska säkerhetspolitiska samarbetets uppsving. Snarare än att identifiera någon enskild faktor som avgörande för den svenska policyförändringen så visar den sammantagna bilden på ett samspel av olika faktorer med sällsynt god timing och drivande aktörer som tagit tillfället i akt och drivit samarbetet framåt. Detta utmynnade i en nordisk solidaritetsförklaring vilken trots sin tvetydiga betydelse kan ses som ett banbrytande steg i nordisk historia.

### 5.1 Varför och när sker ett uppsving?

---

Ett övergripande svar på frågan är att de politiska förhållandena som omöjliggjort nordiskt säkerhetspolitiskt samarbetet upphörde att existera efter Kalla Kriget och den nya säkerhetspolitiska miljön med det breddade säkerhetsbegreppet i spetsen öppnade upp för möjligheten att söka nya samarbeten. En ökad interdependens de nordiska länderna emellan och en tid av säkerhetspolitisk omdaning i det svenska systemet under inledningen av 2000-talet ledde till att Sverige omvärderade sin position på den internationella arenan.

Mer angelägna problem var den tekniska fördyringen av militära medel som tvingade de nordiska försvarsmakterna att tänka om och söka synergieffekter. Östersjöns ökade strategiska betydelse krävde ett regionalt angreppssätt för att inte utvecklas till en säkerhetspolitisk bubbla och det föreföll inte troligt att Nato skulle ta ett ansvar för ett eventuell negativ utveckling i Norden. En tydlig strävan att skydda den nordiska "kokongen" av tillväxt, stabilitet och de nordiska värdena förelåg vilket aktualiserades ytterligare i en tid av ekonomisk kris. EU- samarbetet haltade vilket drev på en regionalisering och en närmare Nato- samverkan har av pragmatiska skäl har fungerat som ett incitament till samarbetet. Att samarbetet utöver detta varit okontroversiellt och genererat en bred politisk och opinionsmässig uppslutning har bidragit till det politiska uppsvinget.

Vid regeringsskiftet 2006 skedde en politisk förändring som flyttade upp samarbetet på dagordningen. Diesen och Syréns rapport 2007 presenterade idéer som både låg i tiden och i linje med regeringens säkerhetspolitik och skapade ett momentum för Stoltenberg rapporten 2009 som presenterade ett brett säkerhetspolitiskt samarbete. Samarbetet har tjänat som en föregångsmodell internationellt och har tilldragit sig stor politisk uppmärksamhet.

Nya säkerhetspolitiska utmaningar, en ny regering med en vilja att stärka nordiskt samarbete och nytänkande idéer skapade ett möjlighetsfönster som utrikesminister Carl Bildt och försvarsminister Sten Tolgfors tog vara på. Samarbetet som fördjupats avsevärt på kort tid har fått skjuts av den ekonomiska krisen som öppnat dörrar för reformer som kan hänvisa till ökad kostnadseffektivitet. Sammanfattningsvis inleds uppsvinget 2007 i och med Diesen och Syréns rapport och stegras gradvis fram till 2009 då Stoltenberg rapporten presenteras och ett bredare säkerhetspolitiskt samarbete börjar ta sin form.

## 5.2 Vad betyder solidaritetsförklaringen?

---

Den nordiska solidaritetsförklaringens innebörd präglas av en konstruktiv ambiguitet och är i stor utsträckning en teoretisk konstruktion. Det görs olika tolkningar i de nordiska huvudstäderna av dess betydelse och det politiska symbolvärdet är i dagsläget starkare än dess operativa. Samarbetet befinner sig ännu i ett tidigt stadium och förklaringen får med största sannolikhet ökad betydelse på sikt. Förmodligen är samarbetet mer långtgående än vad som kan sättas på pränt i dagsläget givet de begränsningar de olika säkerhetspolitiska medlemskapen utgör. Skulle detta framledes förändras i kombination med en allt mer djupgående integrering av de militära förmågorna skulle solidaritetsförklaringen få en konkret och mycket större betydelse. Att förklaringen får ett ökat operativt värde kan möjligtvis ske redan i samband med luftrumsbevakningen över Island 2014 beroende på i vilken utsträckning man retoriskt vågar hänvisa till den.

Förklaringen har ett stort symbolvärde men i substans omges dess betydelse fortfarande av otydlighet och den kan därför inte i dagsläget utgöra ett realistiskt underlag för exempelvis en försvarsplanering. För att den nordiska solidariteten ska konkretiseras krävs bland annat en gemensam tolkning av den i alla de nordiska huvudstäderna. Även en diskussion i den nordiska kretsen angående de praktiska aspekterna av dess aktivering bör äga rum. Resonemang kring vem som tar befäl, vilka resurser är kritiska respektive var det finns överkapacitet bör föras för att solidaritetsförklaringen ska kunna operationaliseras i verkligheten. Ett exempel på hur en gemensam tolkning av sådant som ter sig underförstått skulle kunna framdrivas är genom upprättandet av ett krigsspel i en nordiskt krets.

### Reflektioner kring studien

Studien visar på hur nyckelaktörer som varit högst involverade i utvecklandet av det nordiska samarbetet resonerat kring dess utveckling och vad samarbetet innebär. Dessa olika perspektiv har berikat studien med olika pusselbitar och resultatet är ett försök att återge förloppet i sin helhet och ge en förklaring till en förändring i svensk säkerhetspolitik. I slutet står ändå författaren som ansvarig för det pussel som lagts och som John Kingdon antyder är det svårt att göra anspråk på en heltäckande

förklaring om varför en särskild fråga uppmärksammas vid en särskild tidpunkt givet att det i efterhand kan vara svårt att urskilja.<sup>159</sup> Ett rimlighetsresonemang bör föras kring hur långt elitintervjuer bär i förklarandet av ett komplext fenomen. Styrkan med elitintervjuer till skillnad från att enbart utgå från officiella dokument är att en bredare och diversifierad bild kan framträda. De dokument som finns att tillgå ger ofta en enhetlig bild eftersom de oftast är framförhandlade. Studiens styrka är att den belyser att det även inom den elit som arbetar med frågan finns olika perspektiv och bedömningar. Studien kan i det avseendet inte svara på vilken faktor som vägde tyngst eller vilken aktör som varit den mest drivande i utformandet av samarbetet men den inrymmer en analys av de faktorer som tagits i beräkning av aktörer som varit djupt involverade i processen.

Eftersom studien tar sin utgångspunkt i att det är beslutsfattares subjektiva uppfattningar som lett till en policyförändring finns svårigheter med att tala om huruvida det finns en "sann" bild av varför nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete blivit en politisk prioritering. I studien är det elitens uppfattningar och tolkningar av strukturella händelser som är det centrala och den utsaga jag som författare delgetts är den som tolkats och analyserats. Deras föreställningar och tolkningar av verkligheten har varit det studien intresserat sig för därmed blir frågan om hur det "egentligen" gick till mindre relevant.

Oavsett hur naturligt det nordiska samarbetet än beskrivs vara och hur normaliserad säkerhetspolitiken än blivit så karaktäriseras fortfarande säkerhetspolitiska frågor av en viss svåråtkomlighet. Det finns svårigheter med att "komma bakom" de säkerhetspolitiska diskurserna, i synnerhet som masterstudent med en ambition att redogöra för dessa överväganden i en offentlig uppsats. Samarbetet är till stor del okontroversiellt, men delar av det präglas ändå av känsliga säkerhetspolitiska överväganden där denna studie enbart skrapat på ytan. Uppsatsen gör därför inte anspråk på att redogöra för den fulla bredden av säkerhetspolitiska övervägningar som gjorts. I sammanhanget kan man dock fråga sig vilka aktörer i tillägg till dem som intervjuats som bättre kunnat redogöra för samarbetets utveckling när en rad inflytelserika och avgörande aktörer bidragit till studien. Den empiri som studien använder sig av är i många avseenden unik och högst relevant för studiens frågeställning. Studien bidrar därmed kumulativt med en pusselbit till ett utforskat område som med all sannolikhet kommer att vara föremål för vetenskapliga analyser framledes.

Det teoretiska ramverket lämpade sig väl för det fall som undersökts vilket är anmärkningsvärt i sig. Det faktum att Kingdons teori, som utvecklats för att förklara inrikespolitiska policyförändringar, var användbar för att studera detta fall av utrikespolitisk förändring understryker den ökade

---

<sup>159</sup> Kingdon (1995) s.2

normaliseringen av utrikespolitiken. Styrkan i Kingdons teori är att den visar på hur den samtidiga förekomsten av de tre förutsättningarna bidrar till en utrikespolitisk förändring. Det är möjligt att ett nordiskt samarbete skulle vuxit fram gradvis ändå, men det faktum att samarbetet får ett tydligt politiskt uppsving är något Kingdons modell i allt väsentligt kan bidra till att förklara. Däremot var inte Gustafssons modell tillämplig i alla avseenden. En central aktör identifierades som mycket avgörande för samarbetets uppsving. Detta visade på en svaghet i Gustavssons modell givet att den förutsatte att centrala aktörer snarare förändrades än att nya aktörer tillkommit. För en djupare förståelse för en utrikespolitisk förändring där en individuell aktör tillmätts stor betydelse för policyförändringen krävs ett analytiskt ramverk som tar dennes målsättningar och avsikter i beaktande.

### **Vad ligger i framtiden för nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete?**

#### **Fortsatt forskning**

Studien har behandlat det nordiska samarbetets uppsving från ett svenskt perspektiv där svenska beslutsfattare delat med sig av sin uppfattning av händelseutvecklingen. Under studiens gång har en bild av Norge framträtt som mycket intresserat av säkerhetspolitiskt samarbete. Detta gavs uttryck för vid etablerandet av ESDP och även i samband med NBG där de antog en drivande roll. Även historiskt har Norge varit initiativtagare till ökat säkerhetspolitiskt samarbete. Den norska säkerhetspolitiken har därför i stor utsträckning inverkat på den svenska varför en liknande studie med norska beslutsfattare ter sig intressant att genomföra där målsättningar och resonemang angående utvecklingen av framtidens säkerhetspolitiska samarbete kartläggs.

För att den nordiska solidaritetsförklaringen på sikt eventuellt skulle kunna utgöra ett underlag för den svenska försvarsplaneringen krävs en utredning av hur man i de nordiska huvudstäderna ser på en eventuell aktivering av den. Här skulle elitintervjuer åter kunna utgöra ett värdefullt bidrag. I tillägg till detta kan även det krigsspel med olika scenarier som togs upp i kapitel 4.4 vara ett sätt att förtydliga underförstådda antaganden.

#### **Visioner och pragmatik**

Det samarbete som inleddes av Diesen och Syrén på ekonomiska grunder 2007 har sedan dess klätts i politiska aspekter. Initiativet till ett nordiskt samarbete växte fram ”underifrån” och var huvudsakligen sprunget ur en matematisk och rationell kalkyl. Den politiska nivån mötte upp med visioner och engagemang som spände över ett brett säkerhetspolitiskt område. Samarbetet har sedan dess utvecklats snabbt, projekt har sjösatts, strukturer formaliserats och en rad beslut har fattats på politisk nivå. Det har i intervjuerna beskrivits som att det nordiska samarbetet ”låg i tiden” vilket väcker frågor om hur länge till ett ”policyfönster” för nordiskt samarbete kan stå öppet. I intervjuerna framkommer att en politisk trötthet lagt sig över det nordiska samarbetet. Många viktiga politiska steg har tagits och från

politiskt håll verkar man nu ”luta sig tillbaka.” Detta riskerar att samarbetet stagnerar givet att det fortfarande är ett politiskt projekt med mycket lösa former som kräver en politisk styrning.

Det paradoxala med det nordiska samarbetet är att det är både naturligt och ett paradigmskifte på samma gång. Naturligt i avseendet att samarbetet är väletablerat, har gynnsamma förutsättningar politiskt och kulturellt och präglas av förtroende och ömsesidig tillit. Samtidigt är det ett paradigmskifte i svensk säkerhetspolitik eftersom det är en rörelse bort från alliansfriheten i bemärkelsen att det på sikt inte förefaller sannolikt att längre ha nationellt självständiga militära förmågor. Att döma av överbefälhavarnas resonemang innebär detta kanske att vi i framtiden ser en delvis gemensam nordisk försvarsplanering i det fall solidaritetsförklaringen får en skarpare operativ betydelse.

En historisk parallell till det nordiska säkerhetspolitiska samarbetets utveckling är hur neutrala stater som Sverige och Finland använt sig den utrikespolitiska nivån för att inverka på den nationella vilket var fallet med inträdet i EU som förändrade betydelsen av neutraliteten.<sup>160</sup> Regeringsskiftet 1991 medförde att den nya borgerliga regeringen gradvis förändrade den svenska utrikespolitiken till att inriktas mer mot säkerhetspolitiskt samarbete. Det var en rörelse bort från neutralitetspolitiken som skedde med hänvisning till förändringar i omvärlden och den logiska grunden för neutralitetspolitiken försvann.<sup>161</sup> Idag förefaller de logiska grunderna att vara oberoende i alla militära förmågor försvinna vilket medför en ökad tolerans för ett beroende av ett annat nordiskt land. Dagens utveckling skulle ur det perspektivet kunna ses som en rörelse bort från alliansfriheten med hänvisning till att det inte längre är ekonomiskt försvarbart att med skattemedel upprätthålla en bredd av förmågor som skulle kunna samordnas inom en nordisk krets. Allt eftersom det nordiska samarbetet fördjupas ställs därmed betydelsen av den svenska alliansfriheten på sin spets.

Framtiden för nordiskt samarbete ser ljus ut och kommer att från författarens sida följas med stort intresse. Säkerhetspolitiska förändringar sker med små steg i taget och därför finns det kanske anledning att bokstavligen tro Carl Bildt när han säger att det nordiska samarbetet byggs ut steg för steg, pragmatiskt men gränslöst.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Haaland Matlary (2009) s.5

<sup>161</sup> Doeser (2012) i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) s.193

<sup>162</sup> Uttalande vid seminarium, Finlandsinstitutet, Stockholm 2013-05-03

## Referenser

### Litteratur och tidskriftsartiklar

- Bring, Ove (2008). *Neutralitetens uppgång och fall: eller Den gemensamma säkerhetens historia*. Stockholm: Atlantis
- Cohen, B C & Harris, S A, 1975. 'Foreign Policy', in Greenstein, Fred I. & Polsby, Nelson W. (red.) (1975). *Handbook of political science*. 1. ed. Reading, Mass, Addison-Wesley
- Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.) (2012). *Norden mellan stormakter och fredsförbund: nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*. Stockholm: Santérus Academic Press
- Edmunds, Timothy (2006) "What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe". *International Affairs*, 82:6 (2006)
- Engelbrekt, Kjell "From Neutrality to Solidarity: Swedish Security Policy after EU Accession," in James Sperling & Victor Papacosma (eds.) *Europe's Neutrals and European Security in the 21st Century* (London: Routledge, forthcoming).
- Engelbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.) (2010). *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena (2002) *Metodpraktikan Konsten att studera Samhälle Individ och Marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- George, Alexander L, and Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Goldmann, K, (1988). *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Goldstein, Kenneth (2002) Getting in the door – samlings och kompletterande elite intervjuer *PS: Political Science and Politics* Vol35:4
- Gustavsson, Jakob & Jonas Tallberg (red.). (2009) - *Internationella relationer* (Andra upplagan.) Studentlitteratur
- Gustavsson, Jakob: *The politics of foreign policy change - explaining the Swedish reorientation on EC membership* (Lund: Lund University Press, 1998).
- Matlár, Janne Haaland (2009). *European Union security dynamics in the new national interest*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Joenniemi, Pertti (2007) Towards a European Union of Post Security? *Cooperation and Conflict* 42:1
- Kingdon, John W (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers
- Kaldor, Mary, Martin, Mary och Selchow, Sabine 'Human security: a new strategic narrative for Europe.' *International Affairs* Vol. 83:2, 2007
- Keeler, J. T. S. (1993). Executive power and policy-making patterns in France: gauging the impact of Fifth Republic institutions. *West European politics*. 1993(16):4
- Petersson, Magnus (2002) "Break glass only in case of war...". *IFS Info* 5/02: 4-21.
- Smith, Steve, Hadfield, Amelia & Dunne, Timothy (red.) (2008). *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press
- Snyder, Richard Carlton, Bruck, H. W. & Sapin, Burton M. (2002). *Foreign policy decision-making (revisited)*. [new ed.] New York: Palgrave Macmillan
- Tansey, Oisín (2007) "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling". *PS: Political Science and Politics*, 40(4)
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten, (2007) *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*, 1. uppl., Liber, Stockholm.

## Intervjuer

Namn	Befattning	När var och längd på intervju
Björn Lyrvall	Utrikesråd för politiska frågor, Utrikesdepartementet	Utrikesdepartementet 37 minuter.
Olof Ehrenkrona	Utrikesministerns rådgivare	Utrikesdepartementet 42 minuter.
Håkan Syrén	Sveriges överbefälhavare 2004-2009.	Syréns kontor 54 minuter.
Thorbjörn Sohlström	Kanslichef hos utrikesministern	Lunchrestaurang i Stockholm 41 minuter
Peter Ericson	Chef för Utrikesdepartementets säkerhetspolitiska avdelning	Utrikesdepartementet 53 minuter
Johan Raeder	Departementsråd, försvarsråd. Försvarsdepartementet	Försvarsdepartementet, 33 minuter
Anders Bjurner	Ambassadör,	Försvarshögskolan, 54 minuter
Peter Göthe	Chef för avdelningen för säkerhetspolitik vid försvarsdepartementet t.o.m. 2012, nu på FXM	Försvarsexportmyndigheten 47 minuter
Jörgen Cederberg	Ämnesråd Försvarsdepartementet	Försvarsdepartementet 35 minuter
Andreas Ekengren	F.d. handläggare för nordiskt samarbete, nu föredragande i riksdagens utrikesutskott	Riksdagen 43 minuter
Jessica Svärdröm	Handläggare för nordiskt samarbete på UD:s säkerhetspolitiska enhet	Utrikesdepartementet 32 minuter

## Annat material

---

### Tidnings(nät)artiklar:

Diesen, Sverre och Syrén, Håkan "Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge" *Dagens Nyheter* 2007-08-31 Nätupplaga  
<http://www.dn.se/debatt/nytt-forsvarssamarbete-mellan-sverige-och-norge>

Syren, Håkan och Diesen, Sverre och Kaskeala, Juhani "Nytt steg för Nordens försvar" *Svenska Dagbladet* 2008-06-18 Nätupplaga  
[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/nytt-steg-for-nordens-forsvar\\_1378181.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/nytt-steg-for-nordens-forsvar_1378181.svd)

Tolgfors, Sten "Vi är redo att försvara våra nordiska grannländer" *Dagens Nyheter* 2008-11-20 Nätupplaga  
<http://www.dn.se/debatt/vi-ar-redo-att-forsvara-vara-nordiska-grannlander>

### Officiella dokument

Försvarsberedningens rapport "Säkerhet i samverkan" (Ds 2007:46) <http://www.regeringen.se/sb/d/306/a/93589>

Försvarsberedningens rapport

Rapporten "Försvar i användning" (Ds 2008:48)

<http://government.se/sb/d/10206/a/107277>



”Ett användbart försvar” – försvarspolitisk proposition (2008/09:140)

<http://www.regeringen.se/sb/d/11788/a/122957>

Nordiskt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inklusive krisberedskap

Skr 2012/13: 112

[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Nordiskt-utrikes--sakerhets--\\_H003112/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Nordiskt-utrikes--sakerhets--_H003112/?text=true)

Nordiskt samarbete 2007

Skr 2007/2008:90

[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Nordiskt-samarbete-2007\\_GV0390/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Nordiskt-samarbete-2007_GV0390/?text=true)

Stoltenberg, Thorvald ” nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk” 2009-02-09

<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordiskrapport.pdf>

Svensk solidaritetsförklaring 2009

<http://www.regeringen.se/sb/d/9497/a/138094>

Nordisk solidaritetsförklaring 2011

[http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2011/nordic\\_declaration\\_solidarity.html?id=637871](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2011/nordic_declaration_solidarity.html?id=637871)

### **Officiella uttalanden:**

Seminarium på Finlandsinstitutet, *Är säkerhetspolitiken framtiden för det nordiska samarbetet?* 2012-05-03 Snickarbacken 4, med Carl Bildt och Erkki Tuomioja.

## Appendix

Intervju 1	2013-05-16
Intervju 2	2013-05-02
Intervju 3	2013-05-21
Intervju 4	2013-05-14
Intervju 5	2013-05-17
Intervju 6	2013-05-22
Intervju 7	2013-05-16
Intervju 8	2013-05-06
Intervju 9	2013-05-22
Intervju 10	2013-04-23
Intervju 11	2013-04-24

## Intervjuguide

### Del A

Diesen och Syrens rapport 2006-2007

- Processen, vems var initiativet, varför togs initiativet?
- Varför just då?
- Strukturella faktorer
- Resonemang och överväganden.
- Drivande aktörer (vilka, målsättningar, anledningar)

Exempel: Hur plockades ÖB- rapporten upp? Hur resonerade man kring nordiskt säkerhetspolitisk samarbete vid tidpunkten? Varför kom rapporten just då?

### Del B

Stoltenberg rapporten, Nordefco 2008-2009

- Processen, vems var initiativet, varför togs initiativet?
- Varför just då?
- Strukturella faktorer
- Resonemang och överväganden
- Drivande aktörer (vilka, målsättningar, anledningar)
- 

Exempel: Vem eller vad har drivit på den snabba utvecklingen av samarbetet? hur resonerade man kring rapporten? Vad ses samarbetet som ett svar på? Vilka var de drivande aktörernas målsättningar? Vad var dessa målsättningar sprungna ur?

### Del C

Solidaritetsförklaringen 2011

- Processen, förhandlingarna, vems var initiativet, varför togs initiativet
- Betydelse, tolkning
- Strukturella faktorer
- Drivande aktörer (vilka, målsättningar, anledningar)
- Långsiktigt mervärde

Exempel: Varför en solidaritetsförklaring? Vilka var de drivande aktörerna? Formuleringen av förklaringen? Varför behövdes en solidaritetsförklaring?

### Del D

Specifika strukturella faktorer (om ej tidigare kommit på tal)

- Vad sågs samarbetet som ett svar på?
- Ryssland/Arktis/ Östersjön
- Nato
- Ekonomiska/politiska faktorer
- EU
- Regeringsskiftet 2006
- Folkopinion, stöd för samarbetet.