

Lunds universitet
Statsvetenskapliga
Institutionen

STV 004
VT 2006
Handledare:
Ole Elgström

En förändrad värld, en omdanad säkerhet?

En studie om klimatförändringars effekt på
svensk säkerhetspolitik

Jonas Norén

Abstract

The concept of national security has been a matter for debate during recent years, especially in academic fields. Criticism has surfaced since the end of the cold war, directed towards the traditional perspective's dogmatic focus on armed threats and interstate war. Questions concerning an oncoming paradigm shift have been raised, regarding a widening of the security agenda among national states to also include alternative threats, such as environmental hazards.

In this thesis, the focus lies on the effects that climate changes have caused in the Swedish national security agenda during the last 15 years. Swedish policy documents show that there have been some major changes, not only the widening of the security agenda but the entire security domain seems to have changed. With more involved actors, as a result of the increasing complexity in the field. This evolution has not gone through without obstruction, there seems to have been internal conflicts about what should be incorporated in the agenda and in the concept of national security. Official actors and ministries in the government have through custom behaviour, field knowledge and conflicting interests caused stabilizing effects in the policy change.

Keywords: Sweden, National security, Environmental security, Climate change, Policy stabilization

Characters: 84 134

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
1.1 Problemformulering och syfte.....	3
1.1.1 Frågeställning.....	4
2. Metod.....	5
2.1 Tillvägagångssätt.....	5
2.2 Material.....	6
2.3 Avgränsning.....	7
3. Teori.....	8
3.1 Teoretisk bakgrund.....	8
3.2 Säkerhet och miljö – miljösäkerhet?.....	8
3.3 Säkerhetsisering	9
3.4 Hur kan vi studera statlig policy?.....	10
3.4.1 Policy stabilisatorer.....	11
3.4.2 Statlig förvaltning som stabilisator.....	11
4. Sveriges säkerhetssyn på klimatförändringar – ett tidsperspektiv.....	13
4.1 Klimatpolitikens begynnelse.....	13
4.2 Klimatpolitiken tar form.....	13
4.2.1 Folklig förankring.....	15
4.3 Klimatpolitikens mognad.....	15
4.3.1 Klargörandet.....	16
4.4 ”Säkerhetsisering” av klimatförändringsproblematiken.....	17
4.5 Säkerhetspolitiken och klimatpolitiken post år 2000.....	18
4.5.1 Inflytandet inom säkerhetssfären förändras.....	19
5. Hur förändrades säkerhetsperspektivet?.....	22
5.1 Meningsskiljaktigheter om policyförändring.....	22
5.2 Departementens betydelse.....	23
5.2.1 Departements skillnader.....	24
5.3 De interna aktörernas betydelse.....	26
5.3.1 Mot en gemensam säkerhetssyn.....	28
6. Slutsatser.....	30
7.Litteraturförteckning.....	32
8.1 Primärmaterial.....	34
8.3 Internet källor.....	36

1. Inledning

Den nationella säkerheten har under en längre tid präglats av antagonistiska hot, där staters förmåga att kontrollera dessa med militära medel ansetts vara den främsta metoden att nå säkerhet (se Walt 1991:215; Lacy 2005:1-5). Förändringar i omvärlden har inneburit att nya hot uppmärksammats som påverkar den nationella och internationella säkerheten på nya alternativa sätt. Liberala staters uppgift, att skydda sin befolkning mot våld och andra illviljor, har problematiserats genom de strukturella förändringar som ägt rum de senaste decennierna (se Keohane 2002:273). Klimatförändringar är ett miljöhot med global dimension som illustrerar irrelevansen i den konventionella nationella säkerhetens åtgärder mot alternativa hot (se Sundelius 2001:8).

Den politiska agendan kan sägas vara ett samlat bevis på vad en stats beslutsfattare anser vara av politisk vikt. Inom agendan rangordnas frågor, där vissa säkerhetsklassade frågor prioriteras, vilket ger dem uppmärksamhet, extra resurser och speciella åtgärder (Buzan 1991:370). Under senare tid har den sedan länge dominerande uppfattningen om vad som ska inrymmas i den nationella säkerhetsagendan kritiserats och utmanats.

”The most important underlying theme (and tension) in the environmental security literature is the (open-ended) question of the desirability of understanding environmental issues as security issues. Securitizing environmental issues calls for extraordinary responses from governments equal in magnitude and urgency to their response to (military) security threats” (Barnett 2001:9f).

Rådande debatt inom säkerhetsfältet handlar om hur den statliga säkerhetsagendan bör vidgas. Vidgningen av säkerhetsagendan handlar inte bara om att ett antal nya koncept ska inkluderas i det traditionella perspektivet, utan innebär också att vårt grundläggande sätt att tänka på säkerhet måste förändras (Buzan et al 1998:195). Frågan huruvida säkerhetsstudierna står inför ett paradigmskifte har ställts och undran om vad som ska säkras och hur detta ska ske har blivit allt mer påtaglig och komplex i jämförelse med säkerhetsläget under kalla kriget (Haldén 2001:1ff).

1.1 Problemformulering och syfte

Dystra samhällsprognoser präglad av miljöproblemens centrala roll i en framtid karakteriserad av ”insecurity”¹, blir allt vanligare (Seymour & Dubash 2004:34). Conca och Dabelko anser att det i ett historiskt perspektiv finns många exempel på hur människan haft problem med miljön, dock inte av samma dignitet som de nu globalt rådande (1998:3). Miljöproblematikens effekter måste sättas in i ett sammanhang, där en icke fungerande miljöpolitik kan generera negativa effekter på naturen som i sin tur påverkar ekonomin, militärapparaten och slutligen samhället i stort – vårt sätt att leva (Mathews 1989:167f).

¹ ”Insecurity” – en kombination av hot och sårbarhet mot samhället uppstår (se Soroos 1995). Finns också de som hävdar motsatsen, se exempelvis Lomborgs ”The sceptical environmentalist 2001”

Syftet med studien är att undersöka om Sveriges säkerhetsagenda har vidgats över tid – 1990 - 2006. Samt att förklara hur en policyförändring kan förhindras eller motverkas genom interna konflikter inom en regering. Det centrala är hur säkerhetsdebatten i form av svenska politiska utsagor diskuteras och framförallt vilka effekter eller val som görs av de aktörer som har makt att säkerhetsisera. “To study securitization is to study the power politics of a concept” det är således inte aktörerna eller reella hot som utgör den analytiska kärnan, utan det är praktiken kring säkerhetsiseringen (Buzan et al 1998:32)².

1.1.1 Frågeställning

Har den svenska nationella säkerhetsagendan utvecklats i takt med omvärlden och dess omvälvande förändringar för att beakta och inkludera alternativa hot.

- Har den Svenska nationella säkerhetsagendan förändrats för att inkludera klimatförändringar som hot?
- Varför förekom(mer) det varierande ståndpunkter angående säkerhetsiseringen av klimatförändringar inom den svenska förvaltningen?

² Uppsatsen kommer således inte att behandla om det rent faktiskt förekommer klimatförändringar, hur påtaglig sådana kan tänkas vara eller vilka risker de eventuellt skulle medbringa. För teknisk information om klimatförändringar se exempelvis IPCC.

2. Metod

Denna uppsats har en förklarande ambition med en förståelse och öppenhet för alternativa epistemologiska förhållningssätt (se Aggestam 1999:9, ref. Layder 1998:41). Kausala samband tros kunna observeras, samtidigt stöds uppfattningen om att det finns påverkande dolda strukturer (Marsh & Furlong 2002:20). Strukturer är betydelsefulla för att förklara hur aktörer interagerar, samtidigt som aktörers betydelse inte skall negligeras om en helhet skall skönjas (se McAnulla 2002:278).

Olika perspektiv inom säkerhetsdomänen har varierande uppfattningar om hur nationell säkerhet ska upprätthållas. Grunden till dispyten ligger i metodologiska skillnader och normativa ställningstaganden. Den vetenskapsteoretiska synen som här ligger till grund, ansluter sig till vad Buzan et al framhåller som en konstruktivistisk approach och menar att säkerhet har sin grund i vad de kallar en säkerhetiseringsakt som formas av sociala och politiska faktorer (1998:204). Säkerhet i den aktuella bemärkelsen anses vara något konstruerat av aktörer med makt och inflytande i den politiska miljön (Ibid:203f). Genom att undvika emanciperande ideal samt frågan om en vidgad säkerhetsagenda är något positivt eller negativt kan säkerhetiseringsprocessen förstås på ett mer objektivt sätt (se Ibid 1998:34f).

2.1 Tillvägagångssätt

Den empiriska ambitionen är att genomföra en systematisk analys och översikt av svensk policyförändring över tid. Det är främst idéerna i skriftliga och muntliga empiriska framställningar som är tänkt att undersökas och analyseras i denna idécentrala studie (Esaiasson et al. 2001:219; 242). Enligt Goldmanns terminologi är det den verbaliserade policyn som är i fokus – handlingslinjen som en aktör förklarar följa eller ämnar följa (1982:235). Analysen har två olika delar, en mer deskriptiv del och en senare del där materialet analyseras.

Buzan et al menar att diskursanalysen³ är det bästa alternativet vid studerandet av säkerhetisering. ”*the defining of security is textual: a specific rhetorical structure that has to be located in a discourse.*” (1998:176).

”*A discourse is a specialist language which enables social power by describing the world in a particular way, and which makes possible certain claims to truth, hence justifying certain forms of action*” (Barnett 2001:6, ref. Foucault 1977).

Ett samhällsfenomen, som säkerhet, kan uppfattas som ”verkligt” genom dess existens i en diskurs som regeringar iscensätter, vilket kan motiveras med det faktum att stater tenderar att handla utefter deras uppsatta policier som därmed får reella konsekvenser (Marsh & Furlong 2002:31).

³ Diskursanalys – språket är med och formar ”verkligheten”. Texters innehåll om samhälleligt acceptabla gränser och regler, samt vad som betraktas som normalt och vedertaget är centralt (Esaiasson et al 2003:235).

Genom att studera propositioner och annat relevant material från olika perioder kan en uppfattning av den svenska politiken skapas, vilken kan ligga till grund för en studie med förklarande ambitioner (jfr Esaiasson et al 2003:235f). Det empiriska materialet i studien har genomgått ett raster, i form av noggrann systematisk läsning, där texter som behandlat uppsatsens problematik tagits ut och skapat ett underlag som analyserats.

Den kumulativa vetenskapsprocessen har anammats och befintliga vedertagna teoretiska konstruktioner har varit vägledande för studien (jfr Lundquist 1993:108). Esaiasson et al anser att en författare alltid har en förhandsuppfattning om var förklaringar till ett studerat fenomenet kan hittas (2003:123). Det deduktiva arbetssättet och författarens subjektiva syn kan alltså medbringa problem för studiens objektivitet och validitet, genom att empiriska variabler beroende på val av teori och epistemologisk syn införlivas i studien (Landman 2003:54). Risken för spuriösa samband⁴ och dess validitetsrelaterade problematik bör beaktas. Åtgärder som tagits för att stärka validiteten i denna empiriska fallstudie är studiens karaktär av jämförelse över tid samt att tidigare vedertagen forskning bejakats, som båda anses ha en positiv inverkan på denna problematik (se Esaiasson et al 2003:64;162f).

2.2 Material

Det empiriska primärmaterialet utgörs till största del av regeringspropositioner. Propositioner⁵ färdigställs av ett/flera departement beroende på sakområde, följt av ett godkännande på ett regeringssammanträde för att senare representera regeringens policylinje (Regeringen 1). Departementsskrivningar, kommittédirektiv och offentliga utredningar används också som underlag, dock inte som regeringens samlade policylinje. De första propositionerna i studien offentliggjordes 1990 varpå studien följer propositioner fram till 2005 och berör relevant klimatpolitik samt propositioner kring nationella säkerhetsagendans vidgning.

Ett vanligt problem i studier som denna är kritiken kring tolkning av det empiriska materialet. För att gardera uppsatsen mot liknande problem eftersträvas intersubjektivitet med tydlig argumentation och kriterier för slutsatsdragning (Esaiasson et al 2003:237). En frekvent referering och citering av det empiriska materialet kommer att prioriteras i analysen för att öka insynen i studien, för att läsaren skall kunna förstå hur och varför slutsatser dras och därmed avgöra om de är rimliga och framförallt korrekta (Lundquist 1993:52). Uppsatsen har kumulativt lutat sig på Karl Poppers barmhärtighetsprincip för att komma till rätta med denna problematik, vilket innebär att texter förutsätts vara förnuftiga i dess strävan att dess innehåll skall tas på allvar (Esaiasson et al 2003:248).

⁴ Spuriösa samband – andra variabler (än de undersökta) påverkar den beroende variabeln i studien, vilket kan resultera i felaktiga slutsatser (Esaiasson et al 2003:92).

⁵ Propositioner kan bestå av förslag till lagstiftning; innehålla förändringsförslag av existerande lag eller förslag till riktlinjer (Regeringen 1).

2.3 Avgränsning

Buzan delar av analytiska skäl in den nationella säkerheten i fem sektorer och tre analysnivåer⁶ (1991:363f). Miljösektorn är den sektor som i minst utsträckning säkerhetsiserats, beroende på att den nyligen nått den politiska agendan och inte förankrats eller hunnit etablerats i politiska kretsar (Buzan et al 1998:74;77). Klimatförändringar ingår i kategorin alternativa hot som genom den kritiska teorin kandiderar om utrymme på den nationella säkerhetsagendan, bredvid de traditionellt förankrade hoten. Anledningen till varför miljösäkerhet och hot om klimatförändringar ligger i studiens fokus är att de nyligen tillkommit som politiska frågor och att fokuseringen avgränsar det empiriska materialet på ett effektivt sätt.

Staters inflytande sträcker sig över alla politiska domäner och deras makt överlappar den internationella, statliga, regionala och lokala nivån (Buzan 1991:58f). Ambitionen om säkerhetsagendans vidgning har lett till en ökad betoning av alternativa abstraktionsnivåer, där mänsklig säkerhet⁷ vuxit fram som en motpol till den statliga säkerheten (se Barnett 2001; Foster & Wise 1999). Uppsatsen har anammat ett statligt säkerhetsperspektiv grundat på ovanstående samt med motiveringen att ett allt för brett analysredskap lätt blir trubbigt och svårhanterligt (Bengtsson 1998:13f).

Det bör framhållas att säkerhetsdomänen tros vara en arena där många olika sorters aktörer interagerar och försöker påverka skeendet (se Eriksson & Noreen 2002:3). Staters roll bör dock understrykas, inte minst med tanke på dess historiska och institutionella fördelar⁸ (Buzan et al 1998:37; Waever 1995:48f).

⁶ De fem nationella säkerhetssektorerna är den militära-, ekonomiska-, politiska-, sociala- och miljösektorn. De tre analysnivåerna är individ-, statlig- och systemnivå (Buzan 1991:19f).

⁷ "Human security" innebär kortfattat att det är den individuella säkerheten som bör prioriteras (Stripple 2005:44). "Human security" anses vara bredast av de alternativa säkerhetskoncepten (se UNDP 1998).

⁸ Uppsatsen kommer inte att behandla internationella faktorer och deras påverkan. Dock inte sagt att de inte är relevanta, tvärtom har omvärldsförändringar i stor utsträckning påverkat processen. EU och GUSP är omtalade exempel på detta och figurerar i svenska policy dokument.

3 Teori

3.1 Teoretisk bakgrund

Teorier kan liknas vid verktyg, byggda för att fånga upp specifika fragment av verkligheten. Fragment som en teori inte är skapt för att fånga går förlorad, vilket innebär att en teori visar ett specifikt perspektiv av empirin snarare är den objektiva sanningen (Engdahl 2003:22). Allison och Zelikow har metaforiskt illustrerat detta på ett bra sätt: *”the use of a microscope, rather than a telescope, produces a different image of the same fundamental reality”* (1999:380). En teori kan således utnyttjas både för att illustrera och för att avskärma vissa delar av den empiriska verkligheten (Ney 1999:2).

Robert Cox anser att en *”Theory is always for some one, and for some purpose”* (Hobden & Wyn Jones 2001:211. ref. Cox 1981:128). De normativa värdegrunderna är onekligen involverade i den rådande säkerhetsdebatten. *”Thus, studying global environmental politics means understanding the conflict of interest that surround environmental issues as well as asking how interests values and visions related to the environment are shaped”* (Conca & Dabelko 1998:5).

3.2 Säkerhet och miljö – miljösäkerhet?

Inom säkerhetsdiskursen har det vuxit fram olika perspektiv med varierande synsätt på nationell säkerhet. Miljöaspekten inom säkerhetsfältet är en ny men allt mer uppmärksammas del av hur den vidgade säkerhetsagendan utvecklas. Det finns ingen enhetlig eller konsoliderad definition av begreppet miljösäkerhet och få försök har gjorts för att förena de befintliga definitionerna (Barnett & Dovers 2001:157). Det traditionella perspektivet skulle med stor sannolikhet förkasta att det finns en miljösektor inom säkerhetsområdet, med sitt realistiska och neorealistiska ideal (se Waever 1995:52).

Det traditionella perspektivet fokuserar på det faktum att utomstående fiende/stat medbringa hot och risker. Enligt det kritiska perspektivet är detta inte längre det enda problemet. Ansvaret för miljöhoten anses inte enbart kunna läggas på en utomstående aktör, då det egna samhället och livsstilen är grunden till säkerhetsrisken (Barnett 2001:89-90). *”Thus the problem is not humankind’s struggle with nature, but humankind’s struggle with the dynamics of it’s own cultures”* (Barnett 2001:131. ref. de Wilde 1996). Logiken bakom tankarna kan kopplas till *”tragedy of the commons”*, där den enskildes handlingar medför negativa externaliteter för det allmänna, då den enskilde inte kan sätta in sina handlingar i ett större perspektiv (se Hardin 1998).

Buzan illustrerar vad som krävs för att skapa sig en valid uppfattning av nationell säkerhet. *”Only when one has a reasonable idea of both the nature of threats, and the vulnerabilities of the objects towards which they are directed, can one begin to make sense of national security as a policy problem”* (1991:112). Det krävs en förståelse för vad som kan skada staten, samt vad statens svagheter är innan en nationell säkerhet kan klargöras. Buzan förutsätter att miljösäkerhet handlar om upprätthållandet av de faktiska

levnadsförhållandena på planeten, som all mänsklig verksamhet på det ena eller andra sättet är beroende av (1991:19f).

För att undvika att den nationella säkerheten undermineras måste miljöhoten tas på allvar, eftersom de indirekt är kopplade till andra faktorer som även enligt det traditionella perspektivet bör ingå i den nationella säkerheten (Dyer 2001:448). Uppkomsten av den kritiska inställning till det traditionella perspektivets dogmatiska fokusering på den statliga militära säkerheten beror främst på de omvälvande förändringar i omvärlden, som inte anses vara förenliga med det traditionella synsättet. Miljösäkerhetssektorn utgör med andra ord en optisk lins som ger oss möjlighet att tydliggöra grunden till existentiella hot som manifesterar sig i andra sektorer (Buzan et al 1998:83).

3.3 Säkerhetisering

Säkerhetisering innebär att en sakfråga höjs över konventionell politik, genom att extra befogenheter ställs till förfogande, samt att konventionella riktlinjer och regler suddas ut som bildar den demokratiska gråzon som omger säkerhetspolitiken. Detta beror på att säkerhetspolitiska hot ger indikationer om att en fråga måste behandlas brådskande, om att överlevnaden står på spel, samt om att staten har ansvar att behöva delge extraordinära åtgärder (Eriksson 1998:11).

Buzan et al (1998) har i boken ”Security – a new framework for analysis” byggt upp ett analytiskt ramverk som här anammats. Interaktionen och kopplingarna mellan olika säkerhetssektorer och aktörsnivåer är viktiga att förstå för att en helhet ska kunna skönjas (Buzan 1991:363f). Fokuset ligger här som bekant på miljösektorn som enligt författarna har en rad sannolika referensobjekt som är utsatta för existentiella hot på olika nivåer, från arters överlevnad på mikronivå till klimatförändringar på makronivå (Buzan et al 1998:23).

Kärnan i säkerhetsstudierna handlar enligt Buzan et al om att studera existentiella hot mot specifika objekt, som säkerhetiseras av politiska aktörer, vilket ger dessa aktörer ökade befogenheter som sträcker sig bortom konventionellt handlande (1998:4f). Teoretiskt kan en sakfråga placeras längs ett spektrum där den ena polen är icke-politisering (ingen statlig inblandning); i mitten ligger politiseringen (frågan är policy-stämplad och erfordrar regeringsbeslut och resurser); den andra polen är säkerhetisering (frågan anses vara utsatt för existentiellt hot och är således i direkt behov av extraordinära åtgärder, som legitimerar handlande utanför normalt accepterat politiskt beteende (Ibid 1998:23ff).

Teorin förutsätter att tre olika typer av enheter införlivas i analysen som centrala gestalter för hur säkerhetiseringensprocessen tar form.

	Referensobjekt	Säkerhetsiseringsaktör	Funktionell aktör
TEORI	Fenomenet som är existentiellt hotat och har legitima krav på överlevnad.	Säkerhetsiserar frågor genom att förklara något (referens objekt) existentiellt hotat.	Påverkar dynamiken inom en säkerhetssektor, utan att vara något av föregående alternativ. (Buzan et al 1998:35ff).
	Sveriges säkerhet	Sveriges regering	Departementen
EMPIRI	Upprätthållandet av samhällets rådande levnadsförhållanden och existens – Sveriges säkerhet	Regeringen – är den aktör som har möjlighet att säkerhetsisera och implementera statlig policy.	Försvarsdepartementet och utrikesdepartementet spelar en avgörande roll. Allt fler departementen har dock införlivas i den säkerhetspolitiska domänen, bl.a. miljödepartementet

En viktig aspekt i teorin är att närvaron av existentiella hot och extraordinära återgårdar är nödvändiga för att processen av en sakfråga ska kunna klassas som en säkerhetsisering, vilket också skiljer den från den mer allmogliga politiseringsprocessen (Buzan et al 1998:21). Säkerhetsiseringen av en fråga legitimeras först när befolkningen godkänner hotet genom att anamma vad säkerhetsiseringsaktören lyft fram som ett existentiellt hot mot ett gemensamt objekt (Ibid:1998:25 & 31).

3.4 Hur kan vi studera statlig policy?

Goldmann menar att det går att observera mönster eller strukturer i statlig policy, som kan utnyttjas för att förklara eller förstå offentligt beteende (1982: 230). Orsakerna till en policyförändring är kausala och kan bero på olika faktorer, där S.O.P⁹ är den främsta anledningen till de identifierbara strukturerna. Det analytiska fokuset i denna studie ligger snarare på hur faktorer kan stabilisera en policyförändring än hur de kan förändra densamma (Goldmann 1982:240).

Faktorer som utlöser en förändring bör dock beaktas vid en policyanalyserande studie, då det är viktigt för att kunna kartlägga de stabiliserande orsakerna. Condition-, inlärnings- och residuala faktorer utgör enligt Goldmann de tre bakomliggande orsaksfaktorerna som föranleder policyförändring – Conditions handlar om förändringar i rumsliga/miljömässiga omständigheter som aktörer anpassar sig till; inlärningsfaktorer innebär att en policy även kan förändras av feedback från policyn, där en aktör lär sig; residuala faktorer kan förändra en policy utan att vara de två ovan nämnda, exempelvis resultatet av förändrad maktbalans inom en organisation (Ibid:232;240).

Idéer är en kognitiv företeelse (följaktligen förutsätts en aktör ha infört nya idéer när en policy förändras) och denna analys har anammat hypotesen om anpassningen till ny kunskap. Det vill säga att ny information förkastar och underminerar gamla trossatser som en policy varit byggd på, vilket resulterar i en policyförändring (Ibid:238). Det kan till exempel gälla att den tidigare policylinjen medfört negativa konsekvenser som inte tidigare varit kända eller att nya förutsättningar kommit in i bilden och därmed i behov av rationalisering.

⁹ S.O.P – Standard Operating Procedures (Allison et al 1999:169).

3.4.1 Policy stabilisatorer

Enligt Goldmann finns det hypotetiska stabilisatorer som kan delas in i administrativa, politiska, kognitiva och internationella faktorer som alla i sin tur har underliggande variabler som kan motverka en policyförändring (se 1982:248). En stabilisator är enligt Goldmanns egna ord:

”A stabilizer of policy P of Agent A: any attribute of P, of the ideas upon which P is based, of A, or of A’s relations with the environment that reduces the effects on P of changes in conditions for P, of feedback from P, and of residual factors” (1982:240).

Stabilisatorerna avgör orsaksfaktorernas förändringseffekt och kan blockera, reducera eller försena en policyförändring (Ibid:241). Baserat på att någon av de tre ovannämnda orsaksfaktorerna sätts i verket, avgörs förändringen av hur känsligt policysystemet är för omgivningen, till vilken utsträckning som alternativ finns och hur kostsamma dessa alternativ kommer att vara (Ibid:246).

3.4.2 Statlig förvaltning som stabilisator

Statlig förvaltning kan medföra policystabiliserande effekter, då det inom en förvaltning interagerar olika aktörer vars intresse, kompetens och perception kan hamna i konflikt med andra aktörer eller organisationers rutiner, vilket kan resultera i kontraproduktiva utkomster. I det aktuella fallet har det observerats en dissonans mellan olika instanser inom regeringen, som resulterat i en stabiliserande effekt. Varpå tre modeller verkar vara fördelaktiga instrument för att förklara problematiken – governmental politics, organizational process och cybernetic paradigm.

Modeller med varierande analytiskt fokus belyser policyförändring och stabilisering i stater på olika sätt, vilket innebär att de kompletterar varandra (Allison et al 1999:379;392). Det är viktigt att belysa politiska ställningstaganden och policylinjer ur olika vinklar med tanke på att monokausala förklaringar oftast är otillräckliga i dessa sammanhang (Holsti 1995b,s252).

Governmental politics är en modell som utgår från att en stat inte agerar som en enhetlig aktör. Det handlar snarare om en förhandlingsspelsprocess¹⁰ där en mångfald aktörer interagerar och gör allt för att få sina egna intressen, uppfattningar och mål uppfyllda (Allison et al 1999:255f). Policy processen handlar i det här fallet om en multimedverkande process, där individer på inflytelserika platser påverkar beslutsförloppet (Ibid:263;305). Buzan et al instämmer och menar att olika departement inom en regering handlar utefter deras sakkunnighet (1998:40). Citatet “*where you stand depends on where you sit*” speglar en intressant logik i den här kontexten och innebär att en individs ståndpunkt i en sakfråga påverkas av omgivande faktorer (Allison et al 1999:307).

Cybernetic paradigmet förutsätter att information inom statliga organ inte är rationellt överlagt som i rationella teorier och inte heller systematiskt negligerade som i kognitiva teorier (Goldmann 1982:245). Rationella modeller är begränsade i sin rationalitet, lyder kritik från vissa håll och beslutsfattare anses många gånger fatta beslut utifrån tumregler

¹⁰ Förhandlingsspel/Bargain games –interaktionen mellan aktörer i en hierarkisk organisation där förhandlingar och kompromisser görs (Allison et al 1999:255).

snarare än från rationell värde-maximerad information (Ham och Hill 1993:83). Enligt Cybernetic paradigmet handlar policyförändringar i stället om påverkan längs någon av de utstakade orsakskanalerna, där kritisk feedback måste omkullkasta interna värderingar för att leda till förändring (Goldman 1982:245). Vidare framhålls att problem bryts ned i segment och adresseras till experter inom olika områden för att sedan resultera i färdigprogrammerade svar – S.O.P (Ibid:245f).

S.O.P innebär att handlingsalternativ ytterst sällan skapas ad hoc utan sker per automatik inom byråkratiska organisationer och institutioner (Ibid:246). Organizational behavior är skapt för att analysera organisationers och institutioners betydelse i beslutsprocesser då de påverkar aktörerna som interagerar i organisationerna. En regering består inte bara av interagerande individer som väljer mellan rationella handlingar, det finns också sammankopplade organisationer som påverkar handlingsförloppet genom sina inarbetade rutiner (Allison et al 1999:143). Byråkratisk tröghet och den ofta förekommande hierarkiska ordningen resulterar ofta i att informationen inte når beslutsfattarna i toppskiktet av organisationen vid tiden för sina verkställande beslut (Ibid:223). Istället fattar de beslut på tillgänglig information och guidas av de troliga konsekvenserna som en effekt av sina handlingar (Gregory 1997:178). Organisationers handlingar är uppbyggda av dessa SOP:s vilka medför att individerna i organisation handlar efter enkla standard procedurer och följer rutinerna i organisationerna (Allison et al 1999:169;178).

4. Sveriges säkerhetssyn på klimatförändringar – ett tidsperspektiv

4.1 Klimatpolitikens begynnelse

Den svenska klimatpolitiken är grundad på 1991 och 1993 års klimatpolitiska beslut som i sin tur är baserad på FN:s ramkonvention om klimatförändringar från 1992 (se UNFCCC). I proposition 1990/91:88 som låg till grund för Sveriges policy, framgår att en eventuell klimatförändring intar en särställning i miljöarbetet då den ansågs vara ett av de allvarligaste globala miljöproblemen som var att vänta i framtiden (s13f). Det ansågs också att Sverige skulle sträva efter att klimatförändringarna skulle begränsas på en nivå som var hållbar för samhället och naturen (Prop.1990/91:88,s14).

Den miljöpolitiska inriktningen för tiden var att skydda människors hälsa (Prop.1990/91:90,s11). Klimatfrågan kan redan vid detta läge ses som politiserad enligt Buzan et al:s kategorisering. Regeringen var involverad i frågan och resurser tillsattes i ökad utsträckning, vilket kan manifesteras genom beslutet om att en ny skärpt miljölag trädde i kraft – miljöbalken – med en ökad tyngd för miljöhänsyn där människors hälsa och miljön var utgångspunkter (Prop.1990/91:90, s57ff).

Början av 90-talet blev en start för den svenska klimatpolitiken och det dröjde inte länge innan klimatförändringar nämndes i samband med hot och nationell säkerhet. Redan i proposition 1992/93:179 behandlades klimatförändringar och andra miljöstörningar, där det framgick *”att låta utvecklingen fortsätta i enlighet med dagens trender skulle förändra livsbetingelserna på jorden på ett mycket påtagligt sätt.”* (s28). Levnadsbetingelserna var här något som ansågs vara äventyrat, vilket vittnar om med vilken dignitet regeringen tog dessa problem. Nyanser av vad som presenterats under den kritiska teoriskolan lyser igenom de statliga diskurserna, men dessa ståndpunkter var på intet sätt implementerade eller ens debatterade vid detta stadium.

4.2 Klimatpolitiken tar form

Under 90-talets mitt formades klimatpolitiken och språkbruket hårdnade i policydokumenten. I propositionen som delgav de svenska miljömålen påpekades att: *”Regeringens övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta.”* (1997/98:145,s1). Politiseringen av miljöpolitiken var i det här fallet en långt gången process och i jämförelse med den tidigare ganska vaga policyformuleringen, fanns här en klar målsättning för den tänkta policylinjen.

Tiden hade även mognat för en granskning och eventuell förändring av den svenska säkerhetsagendan. Det ansågs för tiden inte föreligga något direkt militärt hot mot Sverige, då krigets slut hade medfört dramatiska omvärldsförändringar, vilket banade väg för introducerandet av icke-militära hot (s20).

"På samma sätt som det väpnade angreppet mot vårt land utgör dessa icke-militära hot och påfrestningar risker för vårt land och vår nationella säkerhet. För att trygga vår säkerhet mot sådana hot utgår regeringen från ett vidgat säkerhetsbegrepp, som omfattar allt det som kan påverka vår nationella säkerhet. Att betrakta säkerhet endast i militärt perspektiv är på gränsen till det tredje årtusendet ett förlegat synsätt." (Prop.1995/96:12,s8).

Samma proposition deklarerade att Sverige ansågs kunna ställas inför en rad allvarliga hot och risker omvälvda av svårförutsägbarhet, där miljökatastrofer nämns som ett alternativt hot som kan få vittgående konsekvenser för befolkningen. Det förelåg behov av ett bredare säkerhetsperspektiv som tog hänsyn till yttre och inre hot, samt påfrestningar i krig och fred, då länders och individernas säkerhet alltmer ansågs sammanflätade. Det krävdes ett försvar för nationernas säkerhet i krig men också för den enskilda människans säkerhet i fred (Prop.1995/96:12,s8). Återigen kan influenser från det kritiskt teoretiska lägret anas, med ett ökat medvetande om alternativa hot och risker.

"Grunden för den breda säkerhetssyn som regeringen förespråkar är att Sveriges säkerhet i vid mening påverkas av ett bredare spektrum hot och risker än tidigare. En gemensam nämnare för det vi uppfattar som hot och risker är att någon händelse, företeelse eller något förhållande påverkar det internationella samfundet, vår nation, landets befolkning, viktiga samhälls funktioner eller vår livsmiljö på ett oacceptabelt sätt" (Prop.1995/96:12,s48)

Regeringens uppfattning om att säkerhetsagendan var i behov av en vidgning framgår tydligt i denna proposition och måste liknas vid ett inledande försök till säkerhetiseringen av en vidare agenda från regeringens sida.

Säkerhetiseringsprocessen handlar om en språklig akt. *"In this usage, security is not interersting as a sign refering to something more real; it is the utterance itself that is the act. By saying the words. Something is done (like betting, giving a promise, naming a ship)." (Waever 1995:55).* Följaktligen höjs en sakfråga vid etiketteringen som säkerhetsfråga – när en aktör påstår att en fråga är existentiellt hotad och i behov av extraordinära åtgärder. Rent analytiskt handlar det inte om att avgöra om det föreligger ett faktiskt hot, utan det handlar om förståelsen för processen av vad som av kollektivet uppfattas som ett hot (Buzan et al 1998:26).

Proposition 1997/98:145 innebar något av ett genombrott i samband med utnämningen av några prioriterade områden som ansågs vara viktiga för att Sverige skulle kunna uppnå de uppsatta miljömålen. Regeringen ansåg att det fanns behov för en integrering av miljöaspekter inom säkerhets-, handels- och biståndspolitiken för att kunna lösa de stora miljöproblemen innan nästkommande generation (s348).

"Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för miljö och hållbar utveckling ges en säkerhetspolitisk dimension. En politik som syftar till global säkerhet måste, förutom att förebygga konflikter och krig, bidra till att bevara jordens livsuppehållande system." (Prop.1997/98:145, s349)¹¹.

I enlighet med Buzan et als socialkonstruktivistiskt förankrade teori kan citatet tolkas som att klimatförändringsproblematiken i detta läge tog ett första steg i en säkerhetiserings process. Där regeringens ståndpunkt som säkerhetiseringsaktör lyfte fram förslaget om miljöproblemens behov av en säkerhetspolitisk dimension.

Klimatförändringarna ansågs utgöra ett hot som globalt miljöproblem med stor politisk betydelse, trots att forskarsamhället bara kunnat delge en grov bild av vad som skulle karaktärisera framtida klimatförändringar (Prop.1997/98:145,s297). Klimatförändringar

¹¹ Klimatförändringar nämns i samband med citatet, vilket kommer att framgå nedan under 5.2.

beskrevs vidare som ett problem som överlappade den säkerhetspolitiska sfären, vilket resulterade i att regeringen iscensatte ett pilotprojekt vars syfte var att utreda miljöförändringars betydelse för den nationella säkerheten (Prop.1997/98:145,s349). Ökade resurser, som är en vital del för säkerhetiseringsprocessen, sattes in för att undersöka allvaret och indikerar regeringens uppmärksammande och ökade betoning av problemet (Buzan et al 1999:23).

4.2.1 Folklig förankring

Sista pusselbiten i Buzan et als teori är att en säkerhetisering av en fråga ska förankras hos befolkningen, som måste ge sitt godkännande (1998:31). Redan i propositionen 1996/97:4 gick det att utläsa att regeringen insåg vikten av att den vidgade säkerhets-synen skulle genomsyra hela totalförsvaret¹² och ”Därigenom skapas förutsättningarna för en folklig uppslutning kring landets säkerhets- och försvarspolitik och de nya förutsättningarna för denna som omvärldsutvecklingen medfört” (s63).

Regeringen visade en tydlig strävan att få medborgarna att uppmärksamma behovet av en vidgad säkerhetsagenda. En statlig policy som säkerhetiserar ett referensobjekt är inte tillräckligt för en fullbordad säkerhetiseringsprocess, utan aktionen slutförs när ett säkerhetsargument når den punkt av retorik och semantisk struktur att medborgarna accepterar den tagna policyn och tolererar överträdelser mot konventionella regler som gäller vid ordinär politik (Buzan et al 1998:25).

I SOU 2000:23 beskrivs betydelsen av att delge befolkningen information om klimatproblematikens hotbild och Sveriges handlingsalternativ för att undvika att problemet negligeras och marginaliseras (s159). Regeringen uppvisar medvetna handlingar för att förankra en alternativ hotbild som kräver nya åtgärder i säkerhetens namn och fram till detta stadium verkar regeringens policylinje vara tydlig. Situationens komplexitet kom dock att stegra med ett ökat kunskapsläge hos regeringen.

4.3 Klimatpolitikens mognad

Mot slutet av 90-talet kom regeringens ståndpunkt att förändras. De tidigare policy-deklarationerna hade varit vida i definitionen om vad som utgjorde ett nationellt säkerhetshot, samtidigt som de inte heller explicit uttalat vad som menades med alternativa hot som breddat säkerhetsagendan. Regeringen kom att omformulera en mer solid policy på området, som gav ett mer genomtänkt intryck.

De traditionella säkerhetshoten hade vid tiden, trots vad som framgick ovan, fortfarande en framträdande positionen i svensk säkerhetspolicy och i proposition 1996/96:4 beskrivs akterna hot på följande sätt: ”Det finns fortsatt anledning att uppmärksamma de hot och risker, s.k. lågnivåhot som kan följa av till exempel [...] miljöförstöring och brist på naturresurser samt det moderna komplexa samhällets sårbarhet” (s52f). Valet att kategorisera alternativa hot som lågnivåhot vittnar om en uppfattning hos regeringen som ger indicier om att det traditionella perspektivets dominans på säkerhetsarenan. Lacy analyserar amerikanska förhållanden och anser att miljörelaterade hot inte tas på allvar

¹² Totalförsvaret – består av det militära försvaret och det civila försvaret (Prop.2001/02:10, s39).

utan på sin höjd behandlas som ett andra sortens hot som inte får stjäla utrymme, fokus eller resurser från den militära apparaten och dess fokus på väpnade angrepp (2005:22; 31;57).

Logiken kan kännas igen från svenska förhållanden, även om det är svårt att uttala sig om i vilken utsträckning detta förelåg. Tidigare presenterade propositioner antydde att de alternativa hoten, tillsammans med klimatförändringar, ansågs vara nationella säkerhets-hot. I proposition 1996/97:11 framgår att statsmakten behövde en ambition för samhällets beredskap inför hela det spektrum av händelser som kunde inrymmas inom det vidgade säkerhetsbegreppet (s8). Det framhölls också att det inte handlade om att vidga försvarsmaktens befogenheter att gälla i fredstid, utan om att skapa ett system med syfte att säkerställa en god beredskap mot fredstida hot (Ibid:9).

Regeringen framhöll svårigheten att dra en skarp gräns mellan vad som var fredstida risker och vad som skulle betraktas som säkerhetspolitiskt relevant (Prop.1996/97:4,s62). Regeringen tenderade att skilja mellan fredstida hot och traditionellt förankrade hot, vilket är en tolkning som stöds av proposition 1998/99:74 som var en kontrollstation av säkerhetsbegreppets utveckling, mening och innebörd. Propositionen drar klarare gränser och en tydligare kategorisering av vad som innefattades i svensk säkerhet.

4.3.1 Klargörandet

Samhället framställdes som allt mer komplext i propositionen 1998/99:74 med en sårbarhet som krävde en vidgad säkerhetsagenda, dock med vissa viktiga undantag, vilka behandlas nedan. Förebyggande- och beredskapstänkande för hantering av extraordinära situationer, som utan att hota Sveriges fred eller självständighet, likväl innebar svåra påfrestningar på samhället, ansågs ingå (Prop.1998/99:74,s45).

Det finns en central akademisk kritik från det traditionella perspektivet som är viktig i sammanhanget, där införandet av miljörelaterade hot i den nationella säkerhetsdiskursen anses underminera säkerhetsbegreppet (Dyer 2001:441f). Den traditionella hotbilden och källan till ”insecurity”, organiserat våld, anses inte vara analytiskt jämförbart med miljöhot (Dyer 2001:443.ref.Deudney 1991:22-8). Om begreppet utökas att innefatta alla tänkbara hot som påverkar statlig välfärd anses begreppet förlora sin innebörd för att slutligen undermineras¹³.

Efter de inledande åtagandena om en vidgad säkerhetsagenda, som mer eller mindre fångade in alla tänkbara hot, började istället tecken på att en traditionellt förankrad kritik här fått gehör. ”*Samtidigt som säkerhetsbegreppet vidgas är det inte rimligt eller hanterligt att anse att allt som kan påverka landets och medborgarnas situation har säkerhetspolitisk relevans*” (Prop.1998/99:74,s45). Undantagen som nämndes ovan är en mycket viktig detalj som sätter diskussionen om klimatförändringsproblematiken som ett nationellt säkerhets-hot på sin spets. ”*Däremot bör inte som säkerhetspolitiska hot i sig betraktas sådana tänkbara försämringar i levnadsstandard och livsvillkor som kan förknippas med långsiktiga förändringar av [...] miljöförstöring och klimatförändringar etc.*” (Prop.1998/99:74,s45).

¹³ Deudney har framförallt tre invändningar mot att innefatta miljö-säkerhet i den nationella säkerheten. Den första består av att det är analytiskt missvisande att införliva miljöproblem i den nationella säkerheten, då det har lite gemensamt med den nationella säkerhetens traditionella fokus – mellanstatliga konflikter. Den andra handlar om att upphöjningen av miljöproblem kan få kontraproduktiva effekter och avslutningsvis anses det inte föreligga några bevis för att miljöproblem orsakar konflikter (se 1998:304f).

Klimatförändringen ställdes explicit utanför säkerhetspolitiken. Regeringen ansåg att de hot som skulle inkluderas i den nationella säkerheten behövde vålla en viss dignitet, som hotade samhället eller dess invånare (Ibid). Regeringens agerande kan här liknas vid vad Waever kategoriserar som av-säkerhetsisering, vilket innebär att sakfrågor hindras från inträde eller avlägsnas från säkerhetsagendan (se 1995:57f).

4.4 ”Säkerhetsisering” av klimatförändringsproblematiken

Proposition 1998/99:74 förkunnade vidare att klimatförändringsproblematiken och liknande hot främst borde behandlas inom andra politikområden än de traditionella säkerhetsområdena – försvars- och säkerhetspolitiken (Prop.1998/99:74,s45). Kontrollstationens intåg medför konsekvenser om huruvida klimatförändringar och andra miljöhot verkligen inlett en säkerhetsiseringsprocess. För att få ett klarhet behövs vidare insikt i samma proposition.

Kontrollstationen satte nämligen upp fyra exempel på hotsituationer som ansågs utgöra troliga hotsituationer under överskådlig tid i den svenska säkerhetspolitiken med ett bredare perspektiv. De tre första exemplen berörde Sveriges förmåga att kunna anpassa sig till att möta nya typer av väpnade hot. Den fjärde och sista hotsituationen ansågs utgöras av ”*Svåra påfrestningar på samhället i fred, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarets resurser behöver utnyttjas*” (Prop.1998/99:74,s47).

Den sista situationen utgör enligt min mening något av en paradox till ställningstagandet att klimatförändringar inte utgjorde ett säkerhetspolitiskt hot, med referenser från vad de tidigare propositionerna lyfte fram om tänkbara effekter av klimatförändringar och dess relaterade hot. Förvisso ansågs kravet om knappa tidsförhållanden vara nödvändigt, vilket inte är ett karaktäristiskt drag för klimatförändringar. Tidsfaktorn medför tolkningsproblem i detta fall, då klimatförändringar ofta uppfattas som långsiktiga problem. I SOU 2000:23 framgick det att hotet om globala klimatförändringar medförde politiskt ovanliga tidsperspektiv – upp till 50 år (s47). Tidsproblematiken är dock högst beroende av vem som tillfrågas. Från kritiska håll anses klimatförändringarna och dess relaterade hot ha varit ytterst påtagliga med en överhängande dignitet under en längre tid (Buzan et al 1998:82f).

Regeringens ståndpunkt angående om klimatförändringar utgjorde ett nationellt säkerhetshot eller inte är svårtolkad, då tidigare propositioner givit ett annat intryck mot vad som förmedlades i proposition 1998/99:74. Regeringen verkade pendla mellan två olika ståndpunkter i frågan - en med ett mer traditionellt teoretiskt synsätt på säkerhet och en med ett kritiskt perspektiv som vill vidga säkerhetsagendan med klimatförändringar. Problematiken eller tvetydigheten ökar ytterligare redan i samma proposition. I kapitlet som behandlar det civila försvaret framgår det dessutom att tekniska fel till naturkatastrofer utgör de typer av påfrestningar som hotar samhällets normala funktion (Prop 1998/99:74,s149).

Buzan et al framhåller att säkerhetsisering i grunden handlar om en prioritering av frågor mellan olika säkerhetsiseringsaktörer, vilket ger utrymme för förhandlingar mellan olika intressesfärer. Vidare menas att om en sakfråga inte lyckas prioriteras över nästan alla andra politiska frågor, så har den inte säkerhetsiserats fullt ut (1998:176). I det aktuella fallet kan en prioritering av den traditionella sektorn märkas, men den alternativa

hotsfären måste sägas ha fått en ökad säkerhetspolitisk nyans, som skiljer den från majoriteten av politiska frågor.

Det ska understrykas att en fullständig säkerhetisering inkluderar extraordinära medel och tillstånd att agera utanför konventionellt politiskt handlande (se Ibid:188). Definitionen gör en jämförelse mellan politiska sakområden svår, då existentiella hot endast kan förstås i relation till ett referensobjekt. Buzan et al menar att det finns ett inbyggt säkerhetsdilemma mellan de olika säkerhetssektorerna, då en sektors säkerhet kan vara ett hot för andra sektorer¹⁴ (1998:169).

De fyra ovan utstakade hotsituationerna ansågs av regeringen utgöra de mest troliga hoten mot Sveriges säkerhet och det borde därför finnas ett effektivt sätt att motverka dessa hot (Prop.1998/99:74,s47). Totalförsvarets resurser medgavs kunna användas för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred (Ibid,s46). Regeringen ansåg vidare att det inte förelåg någon överhängande risk för ett väpnat angrepp inom ett 10 års period och menade att resurserna till totalförsvaret skulle delas mellan de fyra kategorierna av hot, däribland att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred, som faststälts i kontrollstationen 1998/99:74 (Prop.1999/00:30, s31f). Säkerhetspolitiken eller främst försvarspolitikerna och det traditionellt förankrade fokus på mellanstatliga hot började med detta att luckras upp.

4.5 Säkerhetspolitik och klimatpolitik post år 2000

Efter år 2000 kan en uppföljning och verifiering av de regleringar som sattes upp i proposition 1997/98 observeras och sammanfattas i en hotskala från allvarliga påfrestningar i fredstid till regelrätt krig (se Prop.2001/02:10). Där behandlas också en helhetssyn som har sin grund i proposition 1995/96:12 och var tänkt att prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera fredstida hot och krig. ”*Helhetssynen bör omfatta det som hotar gemensamma säkerhetsintressen, vårt nationella oberoende, samhällets existens eller väsentliga samhällsvärden i övrigt*” (Prop.2001/02:10,s49). Även om det var krigets krav som huvudsakligen avgjorde beredskapsåtgärderna så var det enligt regeringen också viktigt att behoven för fredstida störningar bejakades (Prop.2001/02:10,s50). Det framstår att regeringen hade svårt att fastställa vilka hot som explicit hade säkerhetspolitisk relevans som tyder på nivåskattningsproblem (se Esaiasson et al 2003:120;159).

Regeringen delade i proposition 2001/02:10 försvarsberedningens¹⁵ syn om att det inte var lämpligt att inkludera alternativa hot i begreppet totalförsvaret. Totalförsvaret ansågs nämligen ha en folklig förankring med anknytning till krig, vilket tillät särskilda befogenheter och fullmaktslagar, något som de alternativa hoten inte kunde beviljas. Andra relaterade skäl var att krig var ett exceptionellt tillstånd som inte kunde liknas vid de då aktuella fredstida hoten, samt att korrigeringar i begreppet totalförsvaret, som var ett författningsreglerat koncept, hade fått stora följdverkningar (s39). ”*Försvarsberedningen föreslår i stället att ett mer heltäckande begrepp, samhällets säkerhet och beredskap, används för att beskriva de förebyggande åtgärder och föreberedelser i övrigt som krävs*

¹⁴ Klimatförändringar utgör inte ett direkt hot i den militära säkerhetssektorn på samma sätt som miljösäkerhet inte är det första som drabbas vid väpnat angrepp

¹⁵ Ett sammansatt organ, med representanter från samtliga riksdagspartier, vars mål är att med så bred enighet som möjligt nå enighet om hur Sveriges säkerhetspolitik skall utformas, för att senare ligga till grund för regeringens propositioner (Försvarsberedningen).

inför olika typer av allvarliga kriser.” (Prop.2001/02:10,s39). Detta skulle ge en bättre helhetssyn och att bättre passa det tvärssektoriella syn- och angreppssättet som eftersträvades.

Under senare år har det dock växt fram en tydligare insikt om när alternativa hot är av avgörande betydelse i de propositioner som behandlar försvarets omstrukturering. I proposition 2004/2005:5 framställs att när hot inte är förknippade med militärt väpnade angrepp utan istället med frågan om andra och med risker mot samhället i fred, förändras också behoven av åtgärder, vilket resulterat i en ny roll för den civila delen inom totalförsvaret. Behovet av en förändring motiverades av det nya säkerhetspolitiska läget och av en förändrad hot- och riskbild (s208). Under rubriken inriktning hos det civila försvaret i proposition 2001/02:158 står det:

”För att stärka samhällets förmåga att möta de nya säkerhetspolitiska hoten måste det civila försvarets ominriktning fortsätta. [...] civila försvarets resurser i första hand skall inriktas mot hot som kan uppstå ur nuvarande omvärldsläge. Hoten kan vara biologiska [...]” (s14).

Regeringens uppfattning om att ett militärt angrepp från en annan stat inte var att vänta under de närmsta åren kvarstod. Detta fick konsekvenser för det civila försvaret, då kravet på att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred inte på något sätt ansågs ha minskat (Prop.2004/05:5,s209).

”Tyngdpunktsförskjutningen mot fredstida händelser har medfört att den önskvärda förmågan alltmer går utanför vad som i traditionell mening varit försvarspolitik. De nu aktuella riskerna och hotens art gör att åtgärder för att få bästa effekt snarare behöver vidtas inom det politikerområde till vilket en verksamhet normalt hör och inom ramen för svåra påfrestningar på samhället i fred inom ramen för totalförsvaret” (Prop.2004/05:5,s209).

Regeringen ansåg fortfarande att totalförsvaret i första hand inte skall behandla dessa typer av hot, utan att det på ett pragmatiskt sätt skall lösas på lämplig instans. Civilförsvarets uppgift och utformningen av dess resurser ansågs vara till för att värna om civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhälls funktionerna samt att bistå försvarsmakten i krig (Prop.2004/05:5,s212).

Vissa extrema situationer ansågs kunna få konsekvenser med sådan dignitet att de hotade grundläggande värden i samhället, befolkningens liv och hälsa samt att de kunde få miljömässiga och ekonomiska konsekvenser (Prop.2004/2005:5,s209). Det ansågs nödvändigt att ha en generell förmåga att hantera de alternativa hoten där det civila försvarets resurser skulle nyttjas. Utformningen av civilförsvarets resurser ansågs dock i första hand utformas som en stödjande funktion till det militära försvaret, vilket visar att den traditionella säkerheten fortfarande vid 2002 var vägledande (Prop.2001/02:158) Det framgick dock också att det alternativ som på bästa sätt skulle kunna gynna det civila försvarets förmåga att hantera en svår påfrestning på samhället i fred borde väljas (s27).

4.5.1 Inflytandet inom säkerhetssfären förändrades

Buzan menar att det krävs en klar uppfattning av hoten och sårbarheten hos referensobjekten för att kunna förstå vad som utgör ett nationellt säkerhetshot (Buzan 1991:112). Håkan Juhålt, ordförande i försvarsberedningen, menade att målsättningen hade ändrats från vem till vad som hotar Sverige för att få en klarare bild av de relevanta hoten (minnesanteckning). Under senare tid har en gemensam hotbild, inom förvaltningen, blivit mer påtalig tillsammans med en ökad förståelse för fredstida hot. *”[...] en särskild*

förstärkt fredstida förmåga vid svåra påfrestningar på samhället i fred behövs och är väsentliga för den nationella säkerheten” (Prop. 2004/05:5, s211).

Försvarsberedningen ansåg 2003 att det borde finnas kapacitet att kunna hantera hot längs hela hotskalan och det konstaterades att det fanns ett behov att strukturera synen på hoten mot Sveriges säkerhet (Ds 2003:34,s41).

”En sådan, gemensam och samlad, nationell säkerhetsstrategi innebär både att hela hotskalan skall beaktas i säkerhets- och beredskapsplaneringen och att samhällets samlade resurser skall användas på bästa möjliga sätt om samhället hotas. En konsekvens av detta blir att flera politikerområden skall samverka och samarbeta effektivt i såväl planeringen som genomförande” (Ibid).

Under ett seminarium 2005 i försvarsberedningens och miljövårdsberedningens¹⁶ regi. Framgick försvarsminister Leni Björklunds ståndpunkt om att samarbete mellan olika instanser och andra politikområden, inklusive miljöpolitiken med växthuseffekten som specifikt hot, var en förutsättning för att nå ett lyckat resultat i säkerhetsarbetet (minnesanteckning). Miljöminister Lena Sommestad tillstod att det från miljöpolitikens håll fanns stora säkerhetsutmaningar och frågorna om risk och sårbarhet blev allt mer centrala för miljöpolitiken, samtidigt som klimatförändringarna ansågs vara det mest ”skrämmande” hotet (Ibid).

Sårbarheten framhölls som stor samtidigt som att många risker ansågs ha underskattats, där lösningen ansågs ligga i ett tvärsektorielt arbetssätt (Ibid). Det bredare säkerhetsarbetet skulle inkludera fler politiska områden¹⁷ än det traditionella säkerhetspolitiska etablissemanget – försvars- säkerhets- och utrikespolitiken – vilket skulle bidra till att öka samhällets robusthet (Ds 2006:1,s18ff).

”När hotbilden alltmer förskjuts från väpnade militära hot mot andra fredstida hot i samhället bedömer regeringen att de åtgärder som är nödvändiga att genomföra för att kunna hantera en svår påfrestning på samhällen i fred nu bör ställas i fokus. För att kunna skapa tillräcklig förmåga krävs ett långsiktigt arbete hos myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och näringsliv där det åtgärder som ger högst effekt för samhällets krishanteringsförmåga vid en svår påfrestning på samhället i fred kan prioriteras” (Prop.2004/2005:5,s210).

De fredstida förhållandena sattes alltså i fokus för det civila försvarets resurser, vilka är en del av totalförsvaret vars uppgifter att skydda och värna medborgare samt upprätthålla rådande samhällsfunktioner bestod (Ibid). Resurser som tidigare gått till försvarsdepartementet och dess underordnade instanser och ansetts som extraordinära medel för upprätthållandet av den nationella säkerheten, kom att fördelas över andra politikområden. Allokeringen av resurser från säkerhetsmyndigheterna är som bekant ett andra steg i den omvälvande processen mot en fulländad säkerhetsisering (se Buzan et al 1998: 21).

Innebörden av den senaste tidens säkerhetspolitiska utveckling är viktig för säkerhetsiseringen av klimatförändringarna som är en del av de problem vars politiska områden fått utökade resurser. Det är svårt att dra klara komparativa linjer mellan traditionella och alternativa hot då de i grunden är ytterst olika, vilket också är en stor del av problematiken. Klimatförändringar och de andra alternativa hotens säkerhetsisering har möts av varierat motstånd inom den svenska förvaltningen. Policy stabiliserande faktorer verkar har påverkat orsaksfaktorernas förändringseffekt och kan enligt Goldmann

¹⁶ Regeringens rådorgan i aktuella och framtida frågor med miljöanknytning (Miljövårdsberedningen).

¹⁷ Nu berörs även politiska områden som t.ex. bistånds-, kriminal-, miljö-, social-, arbetsmarknads- och näringspolitiken. (Ds 2006:1,s18)

blockera, reducera eller försena en policyförändring (1982:241). I det aktuella fallet kan det konstateras att policyn om en vidgad säkerhetsagenda försenats och reducerats.

Huruvida klimatförändringar ansetts utgöra ett existentiellt nationellt säkerhetshot i behov av extraordinära medel, verkar ha varierat över tid och mellan olika instanser inom regeringen. Säkerhetspolitiken i sig tenderar dock att ha utvecklats och fått nya karaktäristiska drag, med en bredare och mer central förståelse för att omvärldens omdaning medbringat alternativa hot som kräver nya åtgärder.

5. Hur förändrades säkerhetsperspektivet?

Vid klimatpolitikens introducerande i säkerhetssfären uppkom inga påtagliga protester eller invändningar mot att klimatproblematiken utgjorde ett säkerhetshot. Med proposition 1997/98:74 kom dock en återvändning till ett mer traditionellt förankrat säkerhetsideal, med betoning på de väpnade hotens relevans för den nationella säkerheten, vilken förmedlas på ett bra sätt av Walt: "Security studies may be defined as the study of the threat, use, and control of military force" (1991:212, ref. Nye & Lynn-Jones 1988). Åsikten att en allt för stor vidgning av säkerhetsagendan kunde få kontraproduktiva effekter verkar ha negligerats fram till denna proposition, där bland annat klimatförändringar som hot ställdes utanför den svenska säkerhetspolitiken.

Den aktuella problembilden kompliceras dock av förnimmelsen av en dissonans inom regeringen med interna motsättningar och skillnader. Det är avgörande för säkerhetiseringsprocessen att en aktör klargör att ett referensobjekt är existentiellt hotat och i behov av att säkerhetiseras (Buzan et al 1998:36). I större delen av ovanstående analys har regeringen antagits vara säkerhetiseringsaktör och frågan är om den statliga förvaltningen verkligen kan sägas agera utefter en centralstyrd ståndpunkt i denna fråga.

5.1 Meningsskiljaktigheter om policyförändring

En intressant aspekt av de analyserade propositionerna är att det under säkerhetiseringsprocessen funnits tydliga skillnader i sak mellan olika propositioner. Detta är problematiskt då propositioner utsägs vara regeringens samlade policylinje, som lämnas till riksdagen för underlag till lagförslag (Regeringen 1).

Två olika policylinjer blir enligt min mening möjliga av existerande ståndpunkter inom regeringen. Den ena policylinjen som förmedlas ger intrycket av att alternativa hot, tillsammans med klimatförändringar bör inkluderas i en vidgad säkerhetsagenda som anpassats till nya strukturella omvärldsförändringar. Den andra policylinjen ger bilden av att försvars- och säkerhetspolitiken är ett specifikt begrepp som inte bör inkludera alla tänkbara hot som kan uppstå mot samhället och därmed exkluderas klimatförändringar. Konflikten handlade inte så mycket om i fall klimatförändringarna kunde komma att innebära ett säkerhetshot mot Sverige, utan istället om klimatförändringar och liknande alternativa hot hade en säkerhetspolitisk relevans.

De olika teoretiska perspektiven gör sig påminda, där den traditionella teorin kan anas i propositionerna som betonar en säkerhetspolitik med fokus på väpnade hot, samtidigt som andra propositioner verkar vara influerade av ett mer kritiskt lagt perspektiv. Det problematiska i det här fallet är att dissonansen gäller Sveriges säkerhetspolitik, som är en känslig politisk sfär, med små utrymmen för interna konflikter.

Säkerhetiseringsprocessen inkluderar aktörer som säkerhetiserar och funktionella aktörer som påverkar processen (Buzan et al 1998:35f). Regeringen har som påpekats antagits vara säkerhetiseringsaktören och departementen samt deras underordnade organ kategoriseras som funktionella aktörer (se tabell 1). En del departement har ingen längre

erfarenhet av säkerhetsfrågor och deras kompetens och inflytande på området skiljer sig från andra mer erfarna departement. Försvars- och utrikesdepartementet och vissa av deras underordnade organ kan sägas utgöra ett säkerhetspolitiskt etablissemang med en historisk dominans och förankring inom säkerhetssfären (se Goldmann 1981:130f). Detta ger dem en mer inflytelserik position än andra departement även om de senares påverkan på intet sätt skall negligeras (se Eriksson & Noreen 2002:3).

5.2 Departementens betydelse

Antydningarna om att det förekommer delade meningar mellan olika regeringsinstanser har påtalats, ett exempel på denna problematik är de två samtida propositioner som följer nedan. Propositioner förbereds vid olika departement, beroende på sakområde (vilka anges i litteraturförteckningen). I proposition 1997/98:145 deklarerade regeringen, i samband med att miljö och hållbar utveckling ansågs vara i behov av en säkerhetspolitisk dimension, att:

”Miljökatastrofer, t.ex. i form av omfattande klimatstörningar [...], kan få allvarliga säkerhetskonsekvenser för stater och regioner. Stora flyktingströmmar och urlakade jordar kan utgöra hot mot länders ekonomiska, sociala och politiska utveckling och stabilitet. Resursbrist, t.ex. överexploatering av fiskebestånd, kan leda till spänningar och konflikter inom och mellan stater. Det internationella arbetet för miljö och hållbarutveckling har därför starka samband med nationers säkerhet och är en förutsättning för en väl fungerade demokrati ” (s349).

Det intressanta med detta citat är främst att det redogör för regeringens ståndpunkt om att klimatförändringar spelar in och kan medbringa säkerhetskonsekvenser kräver en säkerhetspolitisk dimension. Något senare kom den omdiskuterade kontrollstationen, proposition 1998/99:74 som framhöll att:

”Däremot bör inte som säkerhetspolitiska hot i sig betraktas sådana tänkbara försämringar i levnadsstandard och livsvillkor som kan förknippas med långsiktiga förändringar av [...] miljöförstöring och klimatförändringar etc..” (Prop.1998/99:74,s45).

Det verkar råda en viss ambivalens och en splittrad uppfattning om vad som ska ingå i den svenska säkerhetspolitiska agendan. Med tanke på att propositionerna tillsammans utgör regeringens policylinje, blir denna inte bara oklar, utan även paradoxal.

Goldmans tre orsaksfaktorer (conditions-, inlärning- eller residuala faktorer) veckar ha införlivats i säkerhetsdiskussionen och väckt idéer som lett till ovanstående citat och tankar bakom *”mindre risk för väpnat angrepp”* samt att utvecklingen av totalförsvaret skulle ha till uppgift att även motverka *”svåra påfrestningar¹⁸ på samhället i fred, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarets resurser behöver utnyttjas”* (Prop. 1998/99:74,s47).

En vidgad ambition fanns alltså även inom de/det departement som varit ansvariga för beredningen av proposition 1998/99:74, klarheten i denna ambition var dock inte lika tydlig. Det verkar ha funnits vissa stabiliserande faktorer, som spelat in i beredningen av proposition 1998/99:74 med fördröjande effekt, vilket inte var fallet i proposition 1997/98:145. Goldmann framhåller att: *”we are examining static rather the dynamic equilibria: we assume that we have identified a policy pursued by an actor and ask what*

¹⁸ Svåra påfrestningar – påfrestningar på samhället i fred som utgör extrema situationer med låg sannolikhet med en omfattning som ger allvarliga störningar på viktiga samhällsfunktioner (Prop. 2001/02:10, s48).

will happen to this policy if there is pressure for change” (1982:241). Vad var det då som stabiliserade påtryckningarna om införlivningen av klimatförändringar i en vidgad säkerhetsagenda i en del propositioner men inte i andra?

En regering består som bekant inte enbart av interagerande politiker och tjänstemän som agerar utefter olika rationella handlingsalternativ. Sammanlänkande organisationer påverkar också handlingsförloppet som följer SOP:s som är baserade på organisationens värderingar och kultur (Allison et al 1999:143). Organisationer har dessutom ofta en begränsad insikt i andra organisationers uppgifter och handlingssätt, vilket tillsammans med handlandet utefter S.O.P kan få kontraproduktiva följder (se Ibid:211).

Försvarsberedningens Annika Nordgren Christensen menar att klimatfrågan prioriteras olikt ur ett säkerhetsperspektiv inom regeringskansliet beroende på ett varierande kunskapsläge (Korrespondens 1). Departementens verksamheter bygger på att de har olika politikområden med en tillhörande kompetens, vilket kan resultera i meningsskiljaktigheter när olika departement hanterar ett gemensamt problem.

5.2.1 Departements skillnader

Goldmann förutsätter att en policyförändring kan sammanfattas med två karaktäristiska utkomster, där organisationens segmentering, värderingar samt mängden kritisk feedback är avgörande faktorer. I en organisation med stor segmentering och en liten negativ feedback som därutöver har toleranta organisationsvärderingar förblir policyn stabil. Om den kritiska feedbacken ökar i en organisation med icke-toleranta värderingar tenderar policyn att förändras (1982:246). Att regeringen utsattes för förändringstryck står klart i båda ovan citerade propositioner, den första av de två tenderar dock ha anammat hoten om klimatförändringar på ett mer påtagligt sätt än proposition 1998/99:74, sett ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Enligt miljö- och samhällsdepartementets diarium behandlades proposition 1997/98:145 på miljödepartementet och proposition 1998/99:74 på försvarsdepartementet (se litteraturförteckningen). De två propositionernas ursprung speglar en intressant aspekt av dissonansen inom regeringen. Miljödepartementet, som inte haft något inflytande inom säkerhetspolitiken och således ingen policy på området, hade inte några problem med att införliva alternativa hot i säkerhetspolitiken. Negativ information i form av idéer förmedlade att det fanns alternativa hot, däribland klimatförändringshot, som illustrerade den rådande säkerhetsagendans tillkortakommande. Effekten av den negativa feedbacken om alternativa hot, fick miljödepartementets icke-toleranta värderingar att resultera i en policyförändring, med en vidgad säkerhetsagenda som resultat.

Försvarsdepartementets säkerhetspolitiska bakgrund är, till skillnad från miljödepartementet, lång och består av en traditionellt dominerad säkerhetspolicy. Feedbacken om alternativa hot hade inte samma effekt på försvarsdepartementet, vilket tyder på mer toleranta värderingar som resulterade i en stabiliserande effekt av idéerna om vidgning av säkerhetsagendan, vilket stöds av proposition 1998/99:74. Goldman menar att en institutionaliserad policy av en tillgiven aktör förstärker stabiliteten i en policy (jfr 1982:252).

Grunderna som den traditionella säkerhetspolicyn är byggd på har varit fundamentala för försvarsdepartementets existens som statligt organ och försvarsdepartementets

S.O.P:s har sedan länge varit baserade på försvar mot antagonistiskt hot (se Allison et al 1999:214). Feedback var alltså inte tillräcklig för att påverka försvarsdepartementet att ändra den befintliga policyn, för att inkludera klimatförändringar i säkerhetsagendan. Illustrationen visar begränsningarna i de politiska strukturerna, som enligt Barnett, i ökad utsträckning är det största hindret för att effektiva miljörelaterade policier implementeras (2001:140).

Allison et al menar att organisationskultur¹⁹ kan påverka policyförloppets utkomst genom det arv som kan finnas i en organisationen. Trots att det vid den dåvarande situationen ansågs vara minimal risk för väpnat angrepp mot Sverige fanns det kvar en uppfattning om ”att den långsiktigt dimensionerade uppgiften inte desto mindre är och förblir att möta väpnat angrepp” (Prop. 1996/97:4,s61). Säkerhets- och försvarspolitikens historiska uppgifter har som framgått, varit att motverka och förbereda staten för väpnat anfall. Detta har påverkat strukturerna inom regeringen och underordnade organisationer som bedriver verksamhet i dess politikområden, vilket stärks av ovanstående citat, som framhäver den traditionella uppgiften trots vetskap om att infriandet av hotet är minimal och att andra hot är mer påtagliga.

Feedbacken om att klimatförändringar kunde utgöra ett hot mot den nationella säkerheten resulterade i olika utkomster beroende på vilket departement som behandlade problematiken. Enligt Cybernetic paradigm delas informationen som passerar förvaltningen in i olika sakkunskapsområden/segment, där det finns förprogrammerade handlingsalternativ för olika händelseförlopp (Allison et al 1999:186). Byråkratiska och hierarkiska organisationer har en tendens att agera per automatik, utefter systematiserade färdigprogrammerade handlingsmönster som har en stabiliserande effekt. Detta leder till att organisationen kan missa den flexibilitet och ad hoc förankrade handlingsbeteende som kan vara önskvärt för att korrigera organisationens aktioner utefter uppkomna omständigheter (Goldman 1982:245f;249).

De båda departementen tillkännagav att klimatförändringar medbringade hot, men det fanns dock en konflikt gällande hotets dignitet. Försvarsdepartementets ståndpunkt var att väpnade hot var det nationella hotet med största dignitet och att klimatförändringar inte kunde jämföras med de traditionella hoten, vilket illustrerades med att klimatförändringar placerades utanför försvars- och säkerhetspolitiken i proposition 1998/99:74. Miljödepartementet delade förmodligen uppfattningen om att väpnade hot hade en annan dignitet, men stod även för uppfattningen att klimatförändringar utgjorde ett nationellt hot i behov av en ”säkerhetspolitisk dimension” (Prop.1997/98:145). Smith förmedlar en intressant aspekt i detta sammanhang och menar att miljöhoten inte kan negligeras bara för att den traditionella säkerheten prioriteras, vilket skulle kunna vara en tolkning av miljödepartementets ståndpunkt (1999:148). Problematik ramar in en del av menings-skiljaktigheterna mellan de olika departementen, som kan urskiljas i tidskomparationen.

¹⁹”Organizational culture is thus the set of beliefs the members of an organization hold about their organization, beliefs they have inherited and pass on to their successors” (Allison et al 1999:153).

5.3 De interna aktörernas betydelse

Utifrån perspektivet governmental politics har de olika departementen olika intressen och försöker föra den politiska dagordningen i en för dem fördelaktig riktning. I det teoretiska kapitlet presenterades olika normativa ståndpunkter till hur säkerhet begrundas. Teoretiskt sätt borde detta innebära att aktörer inom miljödepartementet försökt lyfta upp miljörelaterade hot på säkerhetsagendan medan försvarsdepartementets intresse snarare ligger i att bevara den traditionellt förankrade ordningen. Denna argumentering stämmer väl överens med vad som presenterades i samband med hur olika intressen kan anas mellan olika propositioner och som dessutom varierat över tiden.

Aktörer inom förvaltningen och departementen påverkas av sin omgivning, vilket kan illustreras med ståndpunkter från olika instanser till de två analyserade departementen.

”Försvarsberedningen anser att säkerhetspolitiken även fortsättningsvis primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion. Till det räknas inte långsiktiga förändringar i handel och ekonomi vilka kan medföra försämrade levnadsvillkor, utarmning av naturresurser, klimatförändringar eller sociala förändringar. Däremot är det viktigt att se sambanden mellan långsiktiga förändringar och akuta situationer, t.ex. mellan klimatförändringar och omfattande översvämningar” (Ds 2003:34,s28).

Klimatförändringar och andra liknande hot ansågs inte ingå i säkerhetspolitiken av försvarsdepartementet, som påpekats tidigare i proposition 1998/99:74, vilket i detta citat delades av försvarsberedningen.

Material från miljödepartementet och vissa propositioner ger ett motsatt intryck, där klimatförändringsproblematiken utgör ett nationellt säkerhetshot. I SOU 2000:23 går det att finna att *”Hotet om klimatförändringar är ett av det mest komplexa problem som mänskligheten måste komma till rätta med.”* (s15). Ett annat illustrativt exempel kan vara miljö(och samhälls)departementets syn på samhället med en sårbarhet för klimatförändringar som finns inom flera områden²⁰, inte minst människors hälsa. *”Samhällets känslighet för klimatförändringar är stor inom flera viktiga områden, som säkra transporter, säker elförsörjning, dammsäkerhet, areella näringar och människors hälsa”* (Prop.2004/05:150,s17).

Med citatet i åtanke betyder detta att klimatförändringarna påverkar områden som betecknats som nyckelområden för den nationella säkerheten. Transporter och elförsörjning, för att inte tala om människors hälsa, är av hög relevans och har tidigare varit kategoriserade i vad som utgör svåra påfrestningar mot samhället i fred.

Den mest intressanta aspekten av det hela är dock den interna konflikt över säkerhetspolitikens fokus som uppdagats mellan olika organ inom regeringen. Eriksson menar att en nackdel med en vidgad säkerhetsagenda är att den kan missbrukas i maktpolitiska syften (1998:10f). Genom att säkerhetsisera en sakfråga kan demokratiska och byråkratiska hinder vars funktion som demokratiska säkerhetsspärrar kan kringgås, vilket är en källa till kritik mot vidgningen av säkerhetsagendan (Buzan et al 1998:24).

Förhandlingsprocessen är ett viktigt verktyg för att förstå skillnaden mellan departementen, där aktörer inom en organisation är drivna av tanken att få sin vilja anammad och implementerad (Allison et al 1999:255). Buzan et al hävdar att olika departement inom en regering handlar utefter deras sakkunnighet (1998:40). Inom

²⁰Klimatförändringarna ansågs kunna orsaka stora effekter på olika funktioner i samhället, som elförsörjning, infrastruktur och naturmiljö (Dir 2005:80,s2).

statliga organisationer finnas outtalade idéer som är avgörande för hur en policy tar form, samtidigt som det kan finnas individuella skillnader till varför en policy följs/inte följs (Goldmann 1982:236). Säkerhetsiseringsaktörens partipolitiska tillhörighet och institutionella egenskaper kan ge variation i utvalda referensobjekt som ska ligga till grund för en säkerhetsisering, beroende på olikheter i ansvars- och implementeringsområde (Buzan et al 1998:188f).

I organisationer, som framgått ovan, delas informationen in i olika segment för att på effektivaste sätt behandlas och analyseras som i sin tur skapar expertgrupper inom förvaltningen som inte har översikt över andra sektors verksamhetsområden (Goldmann :245f). Försvarsberedningen visar tecken på samma traditionellt förankrade synsätt på säkerhet som ovan figurerat i de stabiliserande propositionerna som har sitt ursprung i försvarsdepartementet (se litteraturförteckning). Kompetens och kunskap har onekligen varit vägledande i försvarsberedningens arbete men också departementets intresse. Citatet *“where you stand depends on where you sit”* speglar en intressant logik i den här kontexten och innebär att en individs ståndpunkt i en sakfråga påverkas av omgivande faktorer (Allison et al 1999:307). Med denna teori i åtanke skulle det betyda att försvarsberedningen påverkats av det intresse och de målsättningarna som figurerat inom försvarsdepartementet, vilket hör ihop med organisations kultur och värderingar, vilket behandlas tidigare.

Ett exempel på hur olika intressen kan styra inom en förvaltning i det aktuella fallet var hur introduktionen av helhetsbegreppet hade resulterat i att tre internt olika tolkningar av begreppets innebörd, som alla var fullt rimliga enligt regeringen. En var att då beredskap ska tas inför ett hot, bör alla rimliga hot från framtida olyckor till krig beaktas. En annan var att en helhetssyn borde förekomma på områden som var inbördes beroende av varandra. Den tredje tolkningen var att totalförsvaret skulle kunna stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred (se Prop. 2001/02:10, s50). De olika tolkningarna samexisterade vilket medförde att olika instanser och aktörer inom förvaltningen kunde ha olika uppfattningar om vad helhetsintrycket skulle innebära och agerar därefter.

Särintressena har haft en stabiliserande effekt i det aktuella fallet och i olika handlingsmönster. Olika hotbilder verkar ha figurerat på varierande instanser i förvaltningen och påverkat aktörernas säkerhetspolitiska målsättningar. Detta har manifesterat sig ovan på flertalet ställen, där olika ståndpunkter har speglat olika interna intressen inom regeringen. Vad har då förhindrat klimatförändringarnas införlivning i säkerhetsagendan? Det är viktigt att erinra om den tidigare divergensen mellan de olika funktionella aktörerna, där det säkerhetspolitiska etablissemanget har en tyngd på området, vilket gör deras åsikt inflytelserik. Policyförloppet stabiliserades bland annat genom att proposition 1998/99:74 motsatte sig en policyförändring, vilket kan tyda på att aktörerna bakom propositionen, eller försvarsdepartementet hade ett intresse av att behålla de befintliga strukturerna och den då rådande resursfördelningen.

Annika Nordgren Christensen menar att: *”Skillnaden mellan departementen är också att försvarsdep ”håller emot” breddningen eftersom det riskerar att knappa resurser från det militära”* (Korrespondens 1). De olika aktörerna borde onekligen ha intresse av att utöka sitt inflytande inom säkerhetspolitiken som är en ytterst viktig och inflytelserik domän. Försvarsdepartementets agerande för att förhindra att resurser och inflytande

försvann, var naturligt med tanke på att minskat inflytande inte är något eftersträvansvärt för en politisk aktör.

Det ska dock påpekas att även många av de ”stabiliserande” propositionerna behandlade klimatförändringar och alternativa hot som problem. Skillnaden jämfört med de propositionerna som vill ge klimatfrågan en säkerhetspolitisk dimension, var att den inte borde införlivas i den säkerhetspolitiska sfären. En teori bakom detta är att det rådde delade meningar om vad begreppet säkerhetspolitik innebar och vad som borde införlivas i detta politiska begrepp. En kritik, representativ för det kritiska läget i detta sammanhang, som anats i de propositioner som förespråkade klimatförändringarnas inkludering är att de alternativa frågorna borde höjas till den säkerhetspolitiska nivån för att få gehör och därigenom erhålla den nödvändig uppmärksamhet i form av ökade resurser och befogenheter (se Greager 1996:109; Barnett 2001:9f).

Resurserna som var tilldelade försvaret kom efterhand att omfördelas från att ha dominerats av stöd till militära försvaret, till att även inkludera en ökad del av det civila försvaret. Utgångspunkten för det civila försvaret var det vidgade säkerhetsbegreppet, vilket krävde samordning mellan olika myndigheter där den tidigare nämnda helhetssynen satte prägeln för samhällets hantering och uppbyggnad av hot och risker (1998/99:74,s149f).

5.3.1 Mot en gemensam säkerhetssyn

Politiska stabilisatorer bidrar med en intressant infallsvinkel till klargörandet av en policyförändring. En säkerhetisering kan hypotetiskt mötas av två extremscenarier, antingen fullkomlig konsensus kring processen eller en total opposition, vilket tillsammans med sakfrågans uppmärksamhet spelar in i förloppet (Goldmann 1982:251). Påverkande omständigheter och politiska åsikter av en aktuell policy varierar, vilket påverkar motståndet mot en förändring – hög konsensus tillsammans med lite uppmärksamhet tenderar att stabilisera en policy och ett omvänt förlopp tyder på en kommande förändring (Ibid).

I det aktuella fallet har vi sett hur omständigheter, där organisationers betydelse och andra externa faktorer, har resulterat i förändringar i klimatfrågan som också är en högexponerad fråga, samtidigt som det fanns oppositionella åsikter inom förvaltningen om huruvida det förelåg behov av att säkerhetisera samhället mot klimatförändringar och dess relaterade hot.

En anledning till att det anses vara svårt att behålla en strikt traditionell säkerhetsagenda är att inhemska politiska relationer medför problem i form av att olika intressen om vad som ska inkorporeras (Buzan 1991:340; 355f). Eriksson och Noreen framhåller att samtliga svenska riksdagspartier haft inflytande i processen och var överens om en vidgning av säkerhetsagendan även om det fanns skillnader mellan partierna. Miljöpartiet var den främsta företrädaren för en vidgning samtidigt som Moderaterna tydligast förespråkade en traditionellt förankrad säkerhetsagenda (2002:15). Säkerhet handlar om hur aktörer med makt att säkerhetisera prioriterar olika sakfrågor och det är naturligt enligt Buzan et al att olika aktörer tvistar om vad som ska inkluderas (1998:176). Enligt Goldmanns teori har klimatfrågan, eller konflikten kring den, alla indikerande

förutsättningar för en kommande förändring, frågan är bara vilka ideal och normer som skall anammas.

Buzan et al menar att miljöhot ofta är för avlägsna och komplexa, för att de centrala aktörerna som har makten att säkerhetsisera skall kunna känna att de medför existentiella hot (1998:82f;91). Detta är något som framgått i kombination med beslutsfattares bundna rationalitet i teorikapitlet och den breda variationen i det empiriska materialet vad gäller klimatförändringarnas dignitet (se Gregory 1997:178). Dessutom är information som ligger till grund för regeringens beslut segmenterad i olika intressesfärer, vilket gör det förståeligt att det kan samexistera olika tolkningar av den svenska policylinjen vad gäller klimatförändringar.

Fullständig information i det här läget skulle kräva att de traditionella hoten och de alternativa hoten/klimatförändringarna, skulle ha vägts mot varandra i en omvärldsanalys, vilket inte görs i de isolerade departementen. Försvarsminister Leni Björklund framhöll i samband med det tidigare nämnda seminariet angående risker och säkerhet att:

”Tidigare ville vi i vår sektor, säkerhets- och försvarssektorn, gärna avgränsa oss. Idag har vi en större medvetenhet om att en rad andra politikerområden påverkar vår säkerhet – både nu och i framtiden. Vi måste därför bli bättre på att samarbeta för att förstå vilka risker som hotar vår säkerhet.” (minnesanteckning).

Ståndpunkten att säkerhetsisera klimatförändringar och alternativa hot har varierat och beror delvis på att aktörer är beroende av normer och byråkratiska subkulturer inom de olika departementen samtidigt som aktörers intresse har påverkat skeendet. Renner anser att organisationsbarriärer i vårt expertdominerande samhälle måste rivas ned, så att koordinering och samarbete mellan olika instanser blir möjligt, vilket är nödvändigt för att kunna skapa incitament för miljösäkerheten (2004:330). I Sveriges fall verkar detta vara något som uppmärksammas, då det kan anas en gemensam plattform mellan de olika analyserade aktörerna, vilket illustrerades utav försvarsministerns yttring ovan.

6. Slutsatser

Säkerhetiseringsprocessen är en komplicerad politisk procedur vars komplexitet ökat med omvärldens omdaning sedan kalla krigets slut för att innefatta fler säkerhetssektorer. Enligt Buzan et al bör processen innefatta vissa stående element – existentiellt hot, extraordinära medel följt av folklig förankring. Klimatförändringar och många av de hot som underkastats termen alternativa hot, är inte i behov av de resurser eller medel som de traditionellt förankrade hoten, vilket försvårar en jämförelse dem emellan.

Utifrån studiens socialkonstruktivistiska syn bör konceptet nationell säkerhet begrundas i nytt ljus, då det traditionella säkerhetsperspektivets dominans i svensk säkerhetspolitik verkar ha kommit till ända. Denna studie har inte bara visat en förändring över tid utan också att det funnits interna motsättningar om vad som skall innefattas i den nationella säkerhetsagendan. Det handlar inte bara om att säkerhetsdiskursen har kompletteras med några nya koncept utan även om, som påpekades inledningsvis, att det grundläggande sättet att tänka på nationell säkerhet har förändras.

Enligt min mening har hotet om klimatförändringar aldrig nått den status som de traditionella hoten i form av väpnade angrepp och krig nått, som direkt anspelar på samhällets existentiellitet. Miljösäkerhetens anhängare antyder ofta miljösektorns indirekta betydelse för andra säkerhetssektorer i dessa sammanhang. En relevant kritik med tanke på dagens komplexa samhälle där mångfalden säkerhetssektorer bidrar med en mer nyanserad bild av den aktuella nationella säkerheten.

Klart är, att det skett stora förändringar inom den svenska säkerhetsdomänen med ett ökat utrymme för det civila försvaret och för andra politiska aktörer, vars kompetens och fokus ligger på den alternativa sfären av säkerhetshot. Ander Turessons menar att klimatpolitiken introducerats i den storpolitiska sfären som lätt tangerar säkerhetspolitiken, vilket är ett intressant inlägg (Korrespondens 2).

En viss begreppsförvirring kan anas i olika instanser i ovanstående analys, där begrepp som försvars- och säkerhetspolitik nyttjas utanför deras semantiska sammanhang. Försvarsberedningen frågade efter en distinktion mellan säkerhetspolitik och samhällets säkerhet och beredskap för att göra en dignitetsskillnad. Frågan är om denna distinktion erhöles och ackumulerades av andra involverade aktörer eller om de nyttjade det säkerhetspolitiska begreppets politiska tyngd för att lyfta det egna perspektivet.

Dissonansen inom förvaltningen speglade olika intressen i den centrala problematiken, samtidigt som respektive departements institutionella organisationskultur och värderingar spelade in i förloppet och påverkade. Miljödepartementet upphöjde genom sitt fokus på miljörelaterade frågor klimatförändringarna som ett nationellt säkerhetshot och välkomnade en vidgning av säkerhetsagendan. För försvarsdepartementet, som var en mer inflytelserik aktör inom säkerhetspolitiken, var en policyförändring mer kostsam på många plan, vilket fick en stabiliserande effekt, där vidgningen av klimatförändringar försökte hindras.

Inledningsvis nämndes att säkerhetsstudierna eventuellt står inför ett paradigmskifte. Frågan är om det är inledningen till detta skifte vi börjat se, för det finns onekligen tecken

på hur den svenska nationella säkerhetsagendan förändrats och utvecklats till vad som bäst kan beskrivas som en mer helhetstäckande säkerhetspolitik. En säkerhetspolitik som kan liknas vid ett ”paraply” vars område den måste skydda från ”det hotande regnet” har förändrats i omfattning och komplexitet.

7. Litteraturförteckning

Aggestam, K 1999. *“Reframing and Resolving conflict: Israeli-Palestinian Negotiations 1988-1998”*. Lund: Lund University Press

Allison, G, T; Zelikow, P, D. 1999. ”Essence of Decision”: *Explaining the Cuban Missile Crisis* (2th ed). Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Barnett, J. 2001. *“The Meaning of Environmental Security – Ecological Politics and Policy in the New Security Era”*. London: Zed Books.

Barnett, J; Dovers, S. 2001. *“Environmental Security, Sustainability and Policy”* in Pacific Review, Volume 13, Number 2, June 2001.

Bengtsson, R. 1998. ”Säkerhetspolitiskt drömläge, eller.....? Några funderingar kring utformningen av svensk säkerhetspolitik vid millennieskiftet” s. 13-17 i *Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer*. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB

Buzan, B. 1991. *“People, States and Fear – an agenda for international security studies in the post-cold war era”*. (2nd ed). London: Harvester Wheatsheaf.

Buzan, B; Waeber, O; de Wilde, J. 1998. *“Security – A New Framework For Analysis”*. London: Lynne Rienner Publishers.

Conca, K; Dabekdo, G, F. 1998. *“Green planet Blues; environmental politics from Stockholm to Kyoto”*. Boulder, Colo.: Westview.

Deudney, D. 1990. *“The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security”*. s. 304-313 i Conca, K; Dabelko, G, F. 1998. *“Green planet Blues; environmental politics from Stockholm to Kyoto”*. Boulder, Colo.: Westview.

Dyer, H. 2001. *“Environmental security and international relations: the case for enclosure”*. s.441-450 i Review of International Studies 27, 2001.

Engdahl, O. 2003. *I finansvärldens bakre regioner: en studie om finansiella offshore-marknader och ekonomisk brottslighet*. Göteborg: Department of Sociology Göteborg University.

Eriksson, J. 1998. ”Fallgropar i säkerhetspolitisk analys” s. 10-13 i *Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer*. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB

Eriksson, E; Noreen, E. 2002. *“Setting the Agenda of Threats: An Explanatory Model”*. Uppsala: Uppsala universitet.

Esaiasson, P; et al. 2003. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

- Foster, G, D; Wise, L, B. 1999. "Sustainable Security" i Harvard International Review, hösten 1999.
- Goldman, K 1982. "Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization" s. 230-266 i *World politics*, vol. 34, No. 2 (jan., 1982).
- Goldmann, K. 1981. "I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin: Precisering av en hypotes", s 123-134 i *statsvetenskaplig tidskrift*, vol 84.
- Graeger, N. 1996. "Environmental Security?" i *Journal of Peace Research*, Vol. 33, No. 1 (Feb., 1996), s109-116.
- Gregory, R. 1997. "Political rationality or incrementalism?" In Hill, M. "The Policy Process – A Reader" 2nd ed. Prentice Hall: Wheatsheaf.
- Ham, C; Hill, M. 1993. "The Policy Process in the Modern Capitalist State" 2nd ed. Harvester Wheatsheaf.
- Haldén, E. 2001. "Försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet" – en debattserie från Försvarsberedningen. Stockholm: Graphium Noreteds Tryckeri AB.
- Hardin, G. 1998. "The Tragedy of the Commons" s. 40-48 i Conca, K; Dabelko, G, F. 1998. "Green planet Blues; environmental politics from Stockholm to Kyoto". Boulder, Colo.: Westview.
- Hellevik, O. 1997. *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitetsförlaget
- Hobden, S; Wyn Jones, R. 2001. "Marxist theories of international relations", s. 200 – 223 i Baliys, John; Smith, Steve (red) *The Globalization Of World Politics*. 2th edition. New York: Oxford University press.
- Holsti, K, 1995b. "Explanations of Foreign Policy", s 250 - 288 i *International Politics. A Framework for Analysis* (7th ed) London: Prentice Hall
- Keohane, R O. 2002. "The globalization of informal violence, theories of world politics, and the "liberalism of fear". s.272-287 i Keohane, R O. 2002. (red) *Power and Governance in a Partially Globalized World*. New York: Routledge.
- Lacy, M. 2005. "Security and Climate Change – International Relations and the Limits of Realism". New York: Routledge.
- Landman, T. 2003. *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. London: Routledge.
- Lomborg, B. 2001. The sceptical environmentalist – measuring the real state of the world. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lundquist, L. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur

- Marsh, D; Furlong, Pl. 2002 "A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in political Science". s.17-41 i Marsh, D; Stoker, G. 2002. (red) *Theory and Methods in Political Science*. (2nd ed). New York: Palgrave Macmillian.
- McAnulla, Stuart. 2002. "Structure and Agency", s. 271-291 i Marsh, D; Stoker, G. 2002 (red) *Theory and Methods in Political Science*. (2nd ed). New York: Palgrave Macmillian.
- Mathews, J, T. 1989. "Redefining security" i *Foreign Affairs* 68:162-177.
- Ney, S. 1999. "*Environmental Security: a critical overview (n1)*" i *The European Journal of Social Sciences*, March 1999.
- Renner, M. 2004. "*Environmental security: the policy agenda*" i *Conflict, Security & Development* 4:3, dec. 2004
- Seymour, F; Dubash, N. 2004. "*Environmental security as a criterion for decision-making*" i *Conflict, Security & Development* 4:3, dec 2004.
- Soroos, M, S. 1995. "*Environmental Security*" i *National Forum*, vintern 1995.
- Stripple, J. 2005. "*Climate Change after the International – Rethinking security, Territory and Authority*". Lund: Department of Political Science.
- Sundelius, B. 2001. "*Totalförsvaret är överspelat – vi behöver ett samhällsförsvaret!*" – en debattserie från Försvarsberedningen. Stockholm: Graphium Noreteds Tryckeri AB.
- UNDP. 1998. "New Dimensions of Human Security" s. 298-304 i Conca, K; Dabelko, G, F. 1998. "*Green planet Blues; environmental politics from Stockholm to Kyoto*". Boulder, Colo.: Westview.
- Waever, O. 1995. "Securitization and Desecuritization" s. 46-86 i Lipschutz, R, D 1995. "*On Security*". New York: Columbia University Press.
- Walt, S, M. 1991 "*The Renaissance of Security Studies*" i *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (jun., 1991), s211-239.

8.1 Primärmaterial

Utifrån uppgifter från Miljö- och samhällsdepartementets diarium har beredningen av propositionerna som analyserats i denna uppsats sitt ursprung i det/de departementen som delges efter propositionens namn.

Proposition 1990/91:88 – Om energipolitiken. (Inrikesdepartementet och jordbruksdepartementet).

Proposition 1990/91:90 – En god livsmiljö. (Miljödepartementet).

Proposition 1992/93:179 – Om åtgärder mot klimatpåverkan m.m (Miljö- och naturresursdepartementet. Bilaga 1, dnr M1993/1083/5; Kommunikationsdepartementet. Bilaga 2, dnr K 1993/499/4; Näringsdepartementet).

Proposition 1995/96:12 – Totalförsvaret i förnyelse. (Försvarsdepartementet)

Proposition 1996/97:4 – Totalförsvaret i Förnyelse, etapp 2. (Försvarsdepartementet)

Proposition 1996/97:11 – Beredskapen mot svåra påfrestningar i på samhället i fred. (Kommunikationsdepartementet., Närings- och handelsdepartementet., Utrikesdepartementet).

Proposition 1996/97:84 – En uthållig energiförsörjning. (Närings- och handelsdepartementet)

Proposition 1997/98:145 – Svenska miljömål, miljöpolitik för ett hållbart Sverige. (Miljödepartementet)

Proposition 1998/99:74 – Förändrar omvärld - omdanat försvaret. (Försvarsdepartementet).

Proposition 1999/00:30 – Det nya försvaret. (Försvarsdepartementet)

Proposition 2001/02:10 – Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. (Försvarsdepartementet).

Proposition 2001/02:55 – Sveriges klimatstrategi. (Miljödepartementet)

Proposition 2001/02:158 – Samhällets säkerhet och beredskap. (Försvarsdepartementet, ev. också Socialdepartementet).

Proposition 2004/05:5 – Vårt framtida försvaret. (Försvarsdepartementet, se även beslut från Näringsdepartementet om kommunalekonomiska medel)

Proposition 2004/05:150 – Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag. (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet).

Departementsserien 2001:14 – Gränsöverskridande sårbarhet - gemensam säkerhet. (Försvarsdepartementet; försvarsberedningen).

Departementsserien 2003:34 – Vårt militära försvaret - vilja och vägval. (Försvarsdepartementet; försvarsberedningen).

Departementsserien 2001:44 – Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering. (Försvarsdepartementet; försvarsberedningen).

Departementsserien 2006:1 – En strategi för Sveriges säkerhet. (Försvarsdepartementet; försvarsberedningen).

Kommittédirektiv 2005:80 – Effekterna av klimatförändringar och hur samhällets sårbarhet för dessa kan minska. (miljö- samhällsdepartementet)

SOU 2000:23 – Förslag till Svensk Klimatstrategi (Klimatkommitén - miljödepartementet)

SOU 2001:41 – Säkerhet i en ny tid (Försvarsdepartementet; Betänkande från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.)

Minnesanteckning – Försvarsberedningens och Miljöberedningens gemensamma seminarium om risker och säkerhet den 12 oktober 2005.

Korrespondens 1 – Annika Nordgren Christensen, miljöpartiets sakkunnig på försvarsberedningen, har svarat på frågor och gett sin syn på delar av den aktuella problematiken.

Korrespondens 2 – Anders Turesson, regeringens internationella chefsförhandlare på klimatområdet, har svarat på frågor och gett sin syn på delar av den aktuella problematiken.

8.3 Internet källor

Regeringen 1 – <http://www.regeringen.se/sb/d/1522/a/13506> (2006-03-21)

Försvarsberedningen - <http://www.forsvarsberedningen.gov.se/> (2006-03-21)

Miljövårdsberedningen - <http://www.sou.gov.se/mvb/> (2006-03-21)

UNFCCC – FN:s ramkonvention om klimatförändringar från 1992: <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/conven.htm> (2006-03-21)

IPCC – intergovernmental Panel on Climate Change: <http://www.ipcc.ch/> (2006-03-21)