

Mittuniversitetet Sundsvall
Institutionen för Samhällsvetenskap
Statsvetenskap D
Vårterminen 2009
Handledare: Ingemar Wörlund



Sverige och Nato

– En studie om de svenska relationerna till
Nato efter det kalla krigets slut

Mattias Hansson

Abstract

The purpose of this essay is to examine the Swedish relations to Nato and by doing so see on what terms the cooperation is executed and why. However, Sweden is not a member of Nato and is thereby not seen as an ally of the organization but even so Sweden has a close cooperation with Nato. The theories used in this essay is The Rational Actor Model and The Organizational Behaviour Model by Graham Allison and Philip Zelikow. To this a number of additional theories are used as to complement these two main theories. The aim with these theories is to see which one gives the most satisfying explanation of the Swedish strategy to cooperate with Nato and still not be a member of the alliance or if all theories are needed. A qualitative approach is used with a case study and qualitative text analysis of the Swedish military defence strategy. To form this essay a number of documents are used from the Swedish government and its defence committee where explanations are given to the cooperation with Nato. The documents that are used in this essay span from 1995 to 2009 and the reason to why this time period is used is because Sweden prior to the end of The Cold War had a strict defence strategy that was very neutral. After the end of The Cold War Sweden has opened up more to international cooperation, among others the membership of the EU and the sister organization Partnership for Peace by Nato. Further on, this essay also gives an explanation of the Swedish analysis of the security aspects in the world since this helps give an understanding to why Sweden form its defence strategy the way it does. The result of this essay is that the actions of Sweden are rational in its cooperation with Nato on the basis of the security conditions Sweden face. The military neutrality is one aspect Sweden chooses to preserve, and to do so and still cooperate with Nato Sweden is a member of the Partnership for Peace by Nato. In this organization Sweden chooses in which operations they participate. The defence strategy of Sweden is to preserve peace in the world around oneself and by doing so make sure peace is secured for oneself. To reach this goal international crisis operations are performed through cooperation with Nato in the Partnership for Peace. One explanation to why Sweden does not apply to be members of Nato is because of its organizational structure concerning defence strategy. Sweden only cooperate with Nato through Partnership for Peace because the goal of the Swedish organization is to keep the country military neutral. The reason for this is its standard operational procedures which the organization has when it comes to defence strategy. A Swedish membership in Nato could however also be seen as a rational choice since Sweden most unlikely would stand by and do nothing if another EU-country would be attacked. Many countries in the EU are members of Nato which means that Sweden would also defend that alliance. Thereby it would be seen as Sweden is prepared to contribute defensively if a member is attacked.

Sammanfattning	1
Inledning	3
Syfte	5
Avgränsning	5
Teori	6
Rationella aktörsmodellen	6
<i>Utrikespolitiskt beslutsfattande</i>	6
<i>Varseblivning och beteende</i>	7
<i>Osäkra beslut, krissituationer och omgivningens karaktär</i>	8
Organisationsmodellen	10
<i>Ensidigt tänkande inom grupper</i>	11
<i>Staters säkerhet</i>	11
<i>Allianser</i>	12
Teoriernas operationalisering och användning	14
Metod	15
<i>Kvalitativ metod</i>	15
<i>Textanalys och idékritik</i>	15
<i>Fallstudie</i>	15
<i>Tillvägagångssätt</i>	16
<i>Operationalisering</i>	17
Empiri	18
Det kalla krigets slut	18
<i>Utvecklingen av Nato efter kalla krigets slut</i>	19
<i>Syftet med alliansen idag</i>	20
<i>Efter 11 september 2001</i>	20
Svensk syn på försvarssituationen 1995, hotbilder, säkerhet och synen på Nato	21
<i>Hotbilder mot Sverige 1995</i>	21
<i>Nato</i>	22
<i>Partnerskap för fred</i>	22
Svensk syn på samarbete med Nato 1999	23
Svensk syn på samarbete med Nato 2003	24
<i>Partnerskap för fred</i>	24
<i>Sveriges samarbete med Nato</i>	24
Försvarsberedningens syn på hotbilder och mål 2004	26
<i>Internationellt samarbete</i>	27
<i>Storleken på svenskt deltagande i krishanteringsinsatser ledda av Nato</i>	28
Svenskt inflytande och insyn vid krishanteringsinsatser ledda av Nato	29
<i>Nato som standard för försvarsmateriell</i>	29
<i>Luftsamarbete</i>	30
<i>Övning</i>	30
<i>Ökad säkerhet internationellt ger Sverige ökad säkerhet</i>	31
Analys	32
Rationella aktörsmodellen	32
<i>Utrikespolitiskt beslutsfattande</i>	33
<i>Varseblivning och beteende</i>	34
<i>Osäkra beslut, krissituationer och omgivningens karaktär</i>	35
Organisationsmodellen	36

<i>Ensidigt tänkande inom grupper</i>	36
<i>Staters säkerhet</i>	36
<i>Allianser</i>	37
Referenslista	39
Litteratur	39
Internetkällor.....	39

Sammanfattning

Denna uppsats har för avsikt att undersöka det svenska säkerhetspolitiska samarbetet med Nato och därigenom utreda hur detta går till samt varför ett sådant finns. Problemet som föreligger undersökningen är att Sverige samarbetar nära med Nato men trots detta väljer att stå utanför alliansen. De teoribildningar som används till analys är Rationella aktörsmodellen och Organisationsmodellen från Graham Allison och Philip Zelikows bok *Essence of Decision*. Vidare används ett antal hjälpteorier till dessa från *Internationell politik*. Syftet är att således med dessa teorier ge en förklaring till den svenska säkerhetspolitiska strategin med samarbetet med Nato och sedan se vilken av dessa ger bäst förklaring eller om båda är nödvändiga. Undersökningen använder sig av ett kvalitativt tillvägagångssätt där textanalys används med hjälp av en fallstudie av den svenska försvarsstrategin. För att göra teorierna mätbara undersöks rapporter från Försvarsberedningen och Regeringen där förklaringar ges till hur omvärldsanalysen ser ut och varför samarbete med Nato är viktigt samt hur det sker. De rapporter som studerats är från åren mellan 1995 och 2009. Anledningen till att undersökningen riktar in sig på tiden efter kalla kriget är på grund av att Sverige höll hårdare på alliansfriheten under kalla kriget och efteråt öppnat mer för samarbete internationellt. Bland annat genom medlemskap i EU och i Natos systemorganisation Partnerskap för fred. Vidare tittar undersökningen på den omvärldsanalys Sverige gör för att således ge en förståelse varför Sverige väljer att utforma den säkerhetspolitiska strategin på det sätt man gör. Det resultat denna undersökning kommer fram till är att det svenska agerandet i utformandet av dess säkerhetspolitiska strategi är rationell utifrån de förutsättningar landet har. Sverige väljer att bevara den militära alliansfriheten samtidigt som man samarbetar med Nato genom landets medlemskap i Partnerskap för fred där Sverige själva väljer i vilka insatser man bidrar till. Sveriges säkerhetspolitiska strategi är att säkra fred i dess omvärld och på så vis säkra fred för sig själva, detta uppnår man genom internationella krishanteringsinsatser via samarbete med Nato i Partnerskap för fred. En förklaring till att Sverige inte väljer att gå med i Nato fullt ut är hur organisationen kring säkerhetspolitiken är uppbyggd. Att Sverige endast väljer samarbete via Partnerskap för fred beror på organisationens mål att bevara Sverige militärt alliansfritt. Organisationens beslut om samarbete beror alltså på standardiserade handlingsmönster vilket medför att Sverige inte går med i Nato utan väljer samarbetet

via Partnerskap för fred på grund av att den avser bevara den militära alliansfriheten. Vidare vore dock ett svenskt inträde i Nato rationellt utifrån att Sverige knappast vore neutrala om ett annat EU-land blir angripet. Många EU-länder är också medlemmar av Nato vilket medför att Sverige därigenom vore beredda att ge de försvarsgarantier Nato kräver av sina allierade. Undersökningen tittar inte på vilka personer och den politik som står bakom besluten till samarbetet med Nato. En sådan undersökning vore ett möjligt komplement till denna för att ge djupare förklaring till det svenska förhållningssättet till Nato och varför Sverige endast väljer samarbete via Partnerskap för fred.

Inledning

Efter andra världskrigets slut sökte Sverige inget medlemskap i Nato grundat på de tolkningar man gjort av kriget samt landets framtida försvarspolitiska position. Då Sverige lyckats hålla sig utanför kriget genom dess neutrala ställning valde man en liknande hållning till Nato för att slippa se landet bli indraget i ett möjligt nästa krig. Om Sverige gått med i organisationen hade landet visserligen fått en stark säkerhetsgaranti men även dragits med i konflikter mellan andra medlemskapsländer i västblocket och det konkurrerande östblocket. Man såg riskerna för stora att dras in i ett krig om ett medlemskap i Nato ingicks främst på grund av att man på andra sidan Östersjön hade Sovjetunionen. Sovjetunionen hade man för avsikt att hålla goda relationer med vilket ett medlemskap i Nato inte kunde främja vilket således medförde att Sverige tog till strategin om alliansfrihet. Vidare under 1960 och 1970-talet höll man kvar vid samma tanke genom att framställa Norden som ett område med låg spänning i avseende på politik och militärt.

Sverige räknade efter andra världskrigets slut kallt i sitt försvarsplanerande om ett angrepp mot landet skulle inträffa skulle också hjälp komma från de övriga västmakterna. Man antog att dessa länders egenintresse skulle få dem att hjälpa försvara Sverige vilket innebar att man i landet endast planerade sitt försvar så till vida att ett Sovjetiskt anfall kunde hållas tillbaks så länge att de övriga västmakterna kom till undsättning. Vilket vore ett sätt att planera om Sverige faktiskt varit medlem i Nato. Sverige hade även under denna tid efter kriget ett samarbete med amerikansk militär i form av teknik vilket medförde en irritation från amerikansk sida att Sverige fortfarande hävdade sin neutralitet.¹

Nato är en organisation Sverige haft svårt att acceptera enligt författaren Ann-Sofie Dahl. 1995 avgick moderaternas och folkpartiets från sina platser inom försvarsberedningen på grund av att man hindrats studera de säkerhetspolitiska konsekvenserna för ett medlemskap i Nato. Sverige antog under efterkrigstiden officiellt en neutral hållning till med alliansfrihet i krig och neutralitet i krig. Men inofficiellt i hemlighet har Sverige haft ett nära samarbete med Nato. Inom organisationens högkvarter sågs Sverige vara den tysta samarbetspartnern, nästan som ett medlemsland. Kommer då Sverige även i framtiden hävda sin neutralitet eller

¹ Agrell, Wilhelm (1994) *Alliansfri – tills vidare*, Bokförlaget Natur och Kultur, Stockholm, sida 16-18

kommer man gå med fullt ut i Nato? I dessa tider då det svenska försvaret nedrustas anser vissa att ett Nato-samarbete vore önskvärt för att komma undan den försvarspolitiska problemet.²

Många hävdar enligt författaren Wilhelm Agrell att Sverige bör behålla ställningen som neutrala och således ej gå med i ett samarbete med Nato på grund av traditionella orsaker. Sverige har dock haft samarbete med Nato och närmat sig organisationen de senaste åren bland annat genom att i Bosnien låta svensk trupp stå under befäl från Nato.³

Det problem som föreligger är alltså trots att Sverige hävdat sin militära alliansfrihet samarbetat med Nato under efterkrigstiden och kalla kriget i exempelvis form av teknik och militära operationer under organisationens flagga.

² Dahl, Ann-Sofie (1999) *Svenskarna och Nato*, Timbro, Stockholm, sida 8-10

³ Agrell, Wilhelm (1994) *Alliansfri – tills vidare*, Bokförlaget Natur och Kultur, Stockholm, sida 10

Syfte

Undersökningen har för avsikt att utreda varför Sverige samarbetar säkerhetspolitiskt med Nato men står utanför alliansen och se om det beror på rationella beslut och hur organisationen kring säkerhetspolitiken är uppbyggd. Undersökningen har således till syfte att utifrån den svenska försvarsstrategin undersöka om det är rationella tankar och beslut som ligger bakom valet att samarbeta med Nato samtidigt som man inte är medlem i alliansen. Samt undersöka om dessa tankar och beslut har organisatoriska orsaker.

Avgränsning

Undersökningen sträcker sig från kalla krigets slut 1989 fram till idag, 2009 och anledningen till detta är att Sverige under perioden fram till 1989 förde en väldigt strikt neutral säkerhetspolitik. Under 90-talet och framåt har dock förutsättningarna förändrats och möjligheterna för svenskt internationellt samarbete har öppnats genom bland annat inträdet i EU och det nära samarbete man har med Nato via Partnerskap för fred. Undersökningen koncentrerar sig på det svenska engagemanget i Partnerskap för fred då det är där samarbetet med Nato främst bedrivs.

Teori

Rationella aktörsmodellen

Ett beslut antas tas utifrån olika alternativ med ett önskat mål och följer aktörens handlingslinje eller policy. Bakom de beslut som fattas står agenter vilka är rationella i sina handlingar. Rationalitet utmärks av ett beteende eller handling vilket är det bästa möjliga för en given situation där agenten är värdemaximerande och väljer handlingar som innebär så lite ansträngning som möjligt för så stor möjlig vinst. I beslutsfattande där osäkerheten är stor kommer agenten att fatta det beslut som ger största möjliga förväntade förtjänst. Rationellt handlande har ett antal grundstenar vilka är mål, alternativ, konsekvenser och valmöjlighet. När det gäller mål handlar agenten utifrån önskade uppsatta mål där vissa är mer önskvärda än andra. Agenten väntas kunna rangordna möjliga utfall av olika handlingar och vilket utfall som är mest önskvärt. Agenten väljer alltså utifrån ett antal alternativ och beroende på situation varierar antalen alternativ. Varje beslut till handling agenten har möjlighet att välja kommer leda till olika konsekvenser och denne kommer välja det alternativ vilket ger störst förtjänst.⁴

Utrikespolitiskt beslutsfattande

En viktig process för att förstå utrikespolitiskt beslutsfattande är hur beslutsfattaren uppfattar sin omgivning och vilka faktorer som påverkar denne eller dem. De strukturer samt processer som är bakomliggande till besluten är viktiga i försöken att förstå varför ett beslut tas. För att förstå ett beslut behöver man studera beslutsfattarnas beskrivningar av situationen där motiv, kommunikation inom den beslutsfattande organisationen och vilka kunskaper de inom organisationen besitter. Dock finns omständigheter utanför beslutsprocessen vilka påverkar beslutsfattarna vilket innebär att väldigt många faktorer påverkar och måste tas med i förklaringen till varför ett beslut tas. Man behöver se till ett flertal både slumpartade och mer regelbundet återkommande omständigheter. Faktorer kan hittas på alla nivåer, individuella faktorer där en ledares personliga attribut ses som orsaken, faktorer som

⁴ Allison, Graham och Zelikow, Philip (1999) *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, New York, sida 16-18

rör staten och systemet där vilken typ av regim staten är och dess nationella utmärkande egenskaper ses som orsaker.⁵

Varseblivning och beteende

En viktig del i internationellt beslutsfattande är hur beslutsfattarna uppfattar världen omkring sig. Människan väljer hela tiden vilken information som är viktig och sällar därför bort sådant man anser vara irrelevant. Det viktiga är alltså beslutsfattarnas varseblivning om politik och hur de uppfattar andra aktörer på den internationella arenan. Inte alltid gör människan rationella handlingar utan tolkar information på ett irrationellt vis. Vad människan uppfattar beror på vilka teorier man tror på och de förutfattade meningar man har och trots att om snabba förändringar sker är människan ofta motsträvande mot detta och väljer istället att omtolka det nya så att det överensstämmer med våra gamla föreställningar. Detta innebär att länder vi ser vara våra vänner kommer alltid att göra goda gärningar mot oss medan det omvända istället gäller för våra fiender. Människan söker alltså efter balans i invanda strukturer om hur saker och ting väntas vara. Skulle då de vi anser vara goda utföra, i våra ögon, onda handlingar så ser vi det som en temporär avvikelse vilket inte kommer att ske igen. Samma gäller för de vi anser vara våra fiender. I och med beslutsfattarnas strävan efter denna fasta struktur kommer detta att påverka hur information behandlas efter att man valt en politisk linje. Beslutsfattarna kommer således att försöka tolka och speciellt ta upp den information de anser ge bevis till att de beslut som tas är riktiga. Man ser alltså sina egna beslut som konstant positiva och sina motståndares som negativa och är ovillig att erkänna sig ha fel och fienden rätt. När beslutsfattarna får ny information om sin omvärld medför det att de föreställningar vi har stärks då den nya informationen tolkas till att passa in i redan existerande uppfattningar om hur världen fungerar. Den nya informationen vilket inte passar in ignoreras man istället eller så passerar den helt obemärkt förbi eftersom det inte är vad man söker efter. Vidare är beslutsfattare inom utrikespolitik uppmärksamma på konspirationer och andra möjliga fällor de kan dra sina länder i. Vilket medför att vänliga handlingar från fiender lätt tolkas som ett sätt att försöka lura sig till fördelar eller för att frammana en falsk säkerhet.

⁵ Jönsson, Christer och Elgström, Ole och Jerneck Magnus (1992) *Internationell politik*, Studentlitteratur, Lund sida 47-49

När det gäller hur utrikespolitiska beslutsfattare förklarar sitt agerande och andra aktörers agerande så lägger man stor vikt vid att se till andra aktörers egenskaper och särdrag då man försöker förklara deras handlade. Istället ser man sitt eget handlade bero på faktorer i sin egen omgivning vilka tvingar fram beslut om handlade. Man tillskriver sig själv som positiv och vänligt menande medan en annans aktörs vänliga beteende tolkas som något denne blivit tvingad till av omständigheterna. Alltså kan man se att vi är goda och våra gärningar är i huvudsak av detta slag men ibland på grund av omständigheterna måste göra handlingar av ondo medan andra aktörer är onda men på grund av omständigheter ibland tvingas handla fredligt. Vidare är kulturella skillnader viktiga då beteenden skiljer sig åt mellan dessa. Där ett agerande ses som normalt kommer andra aktörer som handlar annorlunda än det egna tolkas fientligt i värsta fall eller i mildare fall endast uppseendeväckande. Utrikespolitiska beslutsfattare har en väldigt stark tro på sin förmåga och sina beslut vilket medför att de inte överväger alternativa tolkningar utan nöjer sig med den egna slutsatsen. Man kan alltså utifrån detta säga att hur stater uppfattar andra stater är starkt förankrade och en uppfattning om vem som är fienden är svårt att ändra. Samt att tilltron till ens egen förmåga till att dra slutsatser gör det svårt att ändra på gamla traditionella tolkningar. För att ändra en gammal fiendebild krävs drastiska beslut och beslut med högt risktagande och stora möjliga kostnader. Vidare går det även genom att flera vänliga beteenden i följd successivt ändra den fientliga bilden till något positivt.⁶

Osäkra beslut, krissituationer och omgivningens karaktär

Utrikespolitiskt beslutsfattande präglas till stor grad av osäkerhet vilket beror på tre faktorer. Dels informationsfaktorn, tidsfaktorn och omgivningens karaktär. I alla beslut, oavsett om de är av utrikespolitisk art eller ej, krävs mycket och korrekt information. Däremot när det gäller utrikespolitiskt beslutsfattande är informationen dock svårare att erhålla då det råder osäkerhet om vad som är riktigt och mängden kan också vara knapphändig. Anledningen till att informationen är osäker när det gäller utrikespolitik är att det till en början krävs kunskap om hur andra stater formar sina avsikter och militära styrka. Att samla in information om hur andra stater tänker agera innan de handlat är även väldigt svårt då stark sekretess råder om utrikespolitiska beslut. Stater vill inte avslöja sina avsikter till andra konkurrerande stater och har

⁶ Jönsson, Christer och Elgström, Ole och Jerneck Magnus (1992) *Internationell politik*, Studentlitteratur, Lund sida 52-56

många gånger för avsikt att vilseleda andra aktörer. Informationskällorna kan i många fall vara osäkra då ingen av dessa kan ge exakt underrättelse av situationer. De viktigaste kanalerna är diplomatin, militära underrättelseväsen och massmedia men de tenderar att vrida och vinkla information till sin egen gagn. Informationsinhämtande inom andra stater begränsas av de kontaktmöjligheter diplomaten eller underrättelsetjänsten tillåts. Om relationerna mellan länderna är svåra eller rent av fientliga försvårar detta insamlande av information ytterliga då kontaktmöjligheterna försvåras än mer. Vidare försvåras detta även av diktatoriska länder då dessa ogärna lämnar ut information till andra stater och om insamlandet av information sker i krisområden. Denna svårighet till informationsinsamlande medför således missvisande bilder av andra staters militära styrka och intentioner. Diplomater passar sig för att ge formuleringar som anses vara stötande i kontakten med andra stater vilket medför en risk att diplomaten anpassar sig efter vad staten man ger budskap till vill höra. Den militära rapporteringen medför även den vissa problem då organisationen hela tiden strävar efter att stärka dess egen ställning. Detta innebär att militära underrättelsetjänster överdriver hotbilden mot staten. Man överskattar information vilket man insamlat med hemlig eller okonventionell metod och undervärderar istället den information vilket insamlas på öppna allmänna källor. Massmedia överdramatiserar istället händelser då endast det negativa lyfts fram i det som händer i världen. Man tar exempelvis endast upp krig, konflikter och katastrofer istället för att rapportera om positiva framsteg mellan stater. Massmedia skapar opinion inom demokratiska stater vilket medför att de indirekt har påverkan i det utrikespolitiska beslutsfattandet.

Knappheten och ovissheten på information är alltså ett stort problem i utrikespolitiska beslut men även tidsfaktorn är ett problem. Viktiga beslut måste många gånger tas på väldigt kort tid och beslutsfattarna har väldigt sällan möjlighet att påverka tidsaspekten. Många gånger måste beslut tas omedelbart med stora konsekvenser till följd. En krissituation uppstår om viktiga värden står på spel och tiden för beslut är pressande kort där på den internationella arenan handlar om krig eller fred beroende på vilka beslut som fattas. Beslut som fattas i en krissituation blir lidande av det stressmoment vilket uppkommer av bristen på tid, överraskningsmomentet och vikten

av att beslutet blir bra. Stressen påverkar alltså rationaliteten negativt då färre alternativ övervägs och ett kortsiktigt konsekvenstänkande hos beslutsfattaren.

Inom den internationella politiken sker många möten mellan aktörer från olika kulturer och skilda värderingar. Beslutsfattare har många gånger svårt att förstå varandras tankesätt vilket leder till missuppfattningar. En förståelse krävs av andra kulturers seder och värderingar för att lyckas göra sig förstådd. De beslut en stat tar påverkar inte alltid endast den stat eller stater man hade för avsikt, även övriga stater kan påverkas man inte från början menade att påverka. Detta medför alltså att en stats handling kan få oanade följder och således blir utrikespolitiska beslut svåra räkna ut vad de leder till. Utrikespolitiska beslutsfattare tar då gamla erfarenheter i akt då de fattar beslut, man ser till de beslut man tagit under flera år tillbaks för att enklare veta vad konsekvenserna blir av ens handlande. Om ett beslut varit lyckat vid ett tidigare tillfälle kommer staten ta lika beslut vid ett liknande händelse. Beslutsfattare försöker således räkna ut en oviss framtid genom att se tillbaka i historien. Inom utrikespolitiken råder även lång tid mellan handling och resultat i många fall vilket leder till svårigheter att utgöra vilken handling gav vilken konsekvens.⁷

Organisationsmodellen

När ett beslut tas antas det vara organisationer med specifika beteendemönster som handlar. Organisationer har alla standardiserade handlingsmönster vid olika händelser vilket betyder att personerna där i arbetar koordinerat och mot samma mål utifrån givna handlingsregler. En organisation utvecklar även en sorts egen kultur vilket påverkar individernas beteende och normer så att de överensstämmer med organisationens vilja. Ledare inom organisationer kan rubba dess ordning men aldrig kontrollera det specifika beteendemönstret. Alltså är en stats beteende beroende på hur dess organisationer är uppbyggda och vilka rutiner dessa byggt upp vid en mängd händelser. Däremot betyder detta inte att organisationer är oföränderliga, de utvecklas under lång tid och lär sig under denna tid att ändra ett visst beteende. Fortare går det vid händelse av stora kriser eller katastrofer vilka tvingar organisationen att utvecklas

⁷ Jönsson, Christer och Elgström, Ole och Jerneck Magnus (1992) *Internationell politik*, Studentlitteratur, Lund, sida 58-66

snabbt till de nya situationerna. Hur en organisation lär sig eller snabbt förändras beror på dess nuvarande handlingsätt och kapacitet.⁸

Ensidigt tänkande inom grupper

I utrikepolitiskt beslutsfattande tas många beslut av grupper vilka under lång tid lärt sig samarbeta och tänka väldigt likartat. Det uppstår ett sorts grupptänkande där alla personer har likvärdiga bakgrunder, är väl sammansvetsade och har en stark gruppkänsla. Detta medför att gruppen har svårt att se nyanserat på sina beslut utan att någon utifrån granskar och kritiserar gruppens tänkande. Gruppens gemensamma tänkande innebär att de har en övertro på sin egen förmåga att fatta rationella och väl genomtänkta beslut. Istället innebär den sammansvetsade gruppens tänkande bli väl inriktat mot en stereotyp bild av motståndare och övriga utanför den egna gruppen. Om någon i gruppen går emot och kritiserar kommer denne att möta ett starkt grupstryck mot sig och kommer således att ta tillbaka sin kritik eller hamna utanför gruppen. Detta grupptänkande leder till att beslutsfattandet får brister där flera alternativ och reservplaner inte övervägs utan man nöjer sig med en lösning. För att undgå detta grupptänkande krävs rådgivning och kritik utanför gruppens kärna för att lättare möjliggöra omprövning av beslut.⁹

Staters säkerhet

Staten har olika typer av mål råder inom utrikespolitiken där en av dem är av arten säkerhet. När det gäller säkerhet strävar staten hela tiden för sin egen fortlevnad vilket medför att staten söker territoriell okränkbarhet där landsgränserna blir mycket viktiga då dessa är skäl för konflikt. Stater strävar även efter självbestämmanderätt vilket ger dem handlingsfrihet inom som utanför statens gränser såväl vid fredstid som i händelse av hot mot staten. Staten är suverän i och med att den utan påtryckningar och beroenden från andra stater kan föra sin egen politik. För att staten ska upprätthålla sin suveränitet skapar staten säkerhetsmål vilka består av både offensiva och defensiva mål. Om en stat ser sig som tillfredställd söker den driva en defensiv säkerhetspolitik för att bevara rådande situationer genom att aktivt arbeta för stabilitet i sitt närområde och försöker motverka möjliga konflikter. Om staten istället ser sin

⁸ Jönsson, Christer och Elgström, Ole och Jerneck Magnus (1992) *Internationell politik*, Studentlitteratur, Lund 143-144

⁹ Ibid. sida 56-58

framtid oviss och möjliga hot finns kommer staten agera med en offensiv strategi för att säkra sin fortsatta existens.

I arbetet för att stärka statens säkerhet tar man dels till en nationell strategi genom att stärka landets försvar för att minska sårbarheten mot yttre angrepp. Internationellt försöker staten ta till en strategi vilken har för avsikt att minska hoten mot staten. En metod staten då använder är att propagera för ens egna fredliga normer. Men staten kan även ge vika för starkare, aggressivare staters önskemål helt enkelt för att undvika konflikter. Staten försöker således undvika hot och på så vis bevara den egna territoriella integriteten och sin egen självbestämmanderätt. Hot finns i olika slag, dels politiska vilka syftar till att exempelvis rubba en annans stats politiska stabilitet, samhälleliga hot riktar istället in sig på att förstöra rådande kulturer inom staten exempelvis språk, religion och andra normer som anses specifika för kulturen. Samt de hot av militärt slag vilket är den traditionella inriktningen i säkerhetspolitisk analys.

I säkerhetsarbetet där planeringen av strategin förstärker den egna staten medför det att stater i grannskapet uppfattar sig själva ha minskat sin försvarskapacitet. Denna uppfattning leder till en upprustningsprocess där den ena statens stärkande av sitt försvar leder till att nästa stat kommer att stärka sitt eget. För att undvika denna kapprustning bör stater se till gemensamt försvarsintresse där allas säkerhetsbehov ingår i strategin och skapar på det viset stabilitet inom det internationella systemet.¹⁰

Allianser

En allians bildas mellan två eller flera parter med syftet att tillsammans bekämpa en gemensam fiende. Allianser bildas utifrån säkerhetspolitiska frågor och staterna väljer samarbete utifrån den hotbild de bedömer finnas mot den egna staten, däremot behöver inte nödvändigtvis staterna komma överens inom andra sakfrågor. Stater väljer allianspartner utifrån säkerhetspolitiska bedömanden och syftet är att med andra staters hjälp stärka den egna militära styrkan men även för att hindra fienders möjlighet till allians med den man allierar sig med. Förutsättningen för att ett samarbete inleds är att staterna ser fördelarna överväga nackdelarna förutsatt att

¹⁰ Jönsson, Christer och Elgström, Ole och Jerneck Magnus (1992) *Internationell politik*, Studentlitteratur, Lund sida 74-79

samarbetet inte är påtvingat. I ett påtvingat samarbete blir den dominerande partens intressen istället vägledande. Allianser bildas av stormakter vilka vill befästa sin roll i världen och små stater inom områden där stormakten har starka intressen har då inte valmöjligheten att stå utanför alliansen. Stormakten erbjuder skydd mot dess fiender men även från stormakten själv. Men frivilliga allianser är inte heller fria från tvång då någon av alliansmedlemmarna vill handla avvikande från de övriga kommer påtryckningar eller tvångsåtgärder sättas i kraft för att få den eller de avvikande parterna att samarbeta. Om alliansen ska uppnå sitt mål krävs att alla medlemmar drar sitt strå till stacken och ställer upp på de gemensamma ansträngningarna. I de fall där en allians av militärt slag råder tar de dominerande staterna stort ansvar när det gäller exempelvis ekonomi och aktioner i och med att dessa stater ser alliansen så pass viktig för sin fortsatta ställning. Mindre stater tar istället inte lika stort ansvar och överlåter istället detta till de dominerande staterna vilket är en grogrund till konflikt inom alliansen med tvångsåtgärder eller uteslutning till följd. Dessa mindre stater får vid inträdande i alliansen utöver militärt samarbete också politiskt stöd mot fiender. I en allians av det militära slaget ligger den kollektiva säkerhetens som grund till att stater väljer att bli medlemmar och alla har således ett ansvar säkerhetsmässigt. Dock tar de större, dominerande staterna det största säkerhetspolitiska ansvaret och försvarar de mindre mot att de accepterar de frontlinjer man stakat ut. Dominerande stater placerar också ut trupper och arsenaler hos sina medlemsländer vilket medför att om någon angriper denna stat angriper de även den dominerande staten inom alliansen. Krigshandlingen blir då inte endast riktad mot den attackerade staten utan även den ledande, dominerande staten.

När en militär allians skapas skrivs också ett avtal för att reglera de rättigheter och skyldigheter staterna får i och med detta. Anledningen till att avtalet skrivs är att visa övriga världen att de står vid sina ord i händelse av konflikt. Men det finns dock ingen garanti för att medlemsstaterna kommer att hålla dessa avtal på grund av egna säkerhetspolitiska skäl vilket leder till en osäkerhet inom alliansen med risk för avbrutet samarbete som följd. Mindre stater löper även risk att dras med i stormaktens

konflikter och hamna i situationer de inte kan påverka, de blir brickor i konflikter mellan stormakter.¹¹

Teoriernas operationalisering och användning

Med undersökningen vill jag utifrån teorin om rationella aktörsmodellen och organisationsmodellen undersöka Sveriges beslut och dess orsaker till att forma försvarspolitiken på det sätt man gör. Teorierna kommer användas för att ge en förklaring till svenskt agerande när det gäller förhållandet till samarbete med Nato. Undersökningen ser på vilka försvarspolitiska handlingar och resonemang som utförts från 1989 fram till 2009 rörande Nato. De övriga teorierna kommer användas som komplementära teorier i analysen för att belysa de problem Sverige ställs inför. Dessa teorier fungerar som hjälpande teorier till de grundläggande, Rationella aktörsmodellen dels Organisationsmodellen. Utrikespolitiskt beslutsfattande, varseblivning och beteende samt osäkra beslut, krissituationer och omgivningens karaktär står under Rationella aktörsmodellen. Ensidigt tänkande, staters säkerhet och allianser står under Organisationsmodellen. De teorierna används för att ge en djupare förståelse än vad enbart Rationella aktörsmodellen och Organisationsmodellen själva kan åstadkomma. Vidare kommer undersökningen använda teorierna för att se vilken som bäst förklarar det svenska agerandet eller om båda måste användas.

¹¹ Jönsson, Christer och Elgström, Ole och Jerneck Magnus (1992) *Internationell politik*, Studentlitteratur, Lund. Sida 118-123

Metod

Kvalitativ metod

Undersökningen använder sig av kvalitativ metod för att förklara varför Sverige samarbetar med Nato men inte är medlemmar av organisationen. Den kvalitativa metod som används är textanalys där främst dokument från försvarsberedningen och regeringens skrivelse används. Utifrån dokumenten kommer de teoretiska utgångspunkterna att användas till att testa deras förklaringskraft av det svenska agerandet.

Textanalys och idékritik

Genom att utföra en textanalys tas, ur dokumenten, de väsentliga delarna och för att uppnå detta krävs noggrann genomgång av dokumenten.¹² I undersökningen har stora delar inte blivit inkluderade av de rapporter som gått igenom på grund av att den information som där framkommit inte varit aktuell. Istället har de delar som rör samarbetet med Nato tagits med samt utvecklingen av hotbilder mot Sverige vilka har varit nödvändiga att ta med då de ligger som en grund till landets samarbete med Nato. En idékritisk undersökning har för avsikt att analysera om beskrivning och argumentation lever upp till vissa uppställda rationella eller moraliska normer.¹³ Undersökningen kan antas vara av idékritiskt uppläggning då den har föra avsikt att undersöka argumentationen eller beskrivningarna till varför ett samarbete är viktigt med Nato men att det också är viktigt att stå utanför. Samt se hur dessa förklaringar förhåller sig utifrån teorierna.

Fallstudie

Ramen för denna undersökning av det svenska samarbetet med Nato ligger i en fallstudie av Försvarsdepartementets analys av nödvändigheten i ett samarbete med Nato. Undersökningen tar upp rapporter skrivna efter kalla krigets slut och börjar med en rapport skriven 1995 och slutar med en från 2008/09. I dessa rapporter tas beskrivningar och argumentation rörande Nato fram och teorierna appliceras därefter i analysen på dessa. Fallstudien är en undersökning av en specifik företeelse och genom att fokusera på endast en företeelse kan samverkan mellan olika utmärkande faktorer

¹² Esaiasson, Peter et al. (2005) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts Juridik, Stockholm, sida 237

¹³ Ibid. 2009. Sida 239

belysas.¹⁴ I denna undersökning kan denna företeelse anses vara det svenska förhållandet till Nato och således vara en anledning till att fallstudien väljs som metod. Användandet av dokument utgör en god källa vid kvalitativa fallstudier i och med att de utgör en empirisk grund i det sammanhang det valda problemet och frågeställningen berör¹⁵.

De dokument som är valda kommer från Försvarsdepartementet och Regeringen. Enligt Merriam bör de dokument som används vid undersökningen granskas utifrån dess ursprung, motiv till framställning, vem som är upphovsman och i vilket sammanhang dokumentet tillkommit.¹⁶ De dokument denna undersökning använder sig av kommer från statliga organisationer och då främst Försvarsdepartementet och Regeringskansliet. Dessa dokument är gjorda på uppdrag av regering och riksdag där man anser att Försvarsdepartementet ska följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i världen. I och med det ansvar de som står bakom dessa dokument har anses dessa vara tillförlitliga och således ge goda insikter i hur det svenska samarbetet ser ut till Nato.

Vidare är dokumentinsamling den metod som bäst lämpar sig i denna undersökning då dessa ger bättre och mer information till lägre kostnad än om exempelvis intervjuer använts. Merriam tar upp att om dokumentinsamling är att föredra om det innebär ett mindre kostsamt sätt vilket ger bättre och mer information än andra möjliga metoder.¹⁷ I denna undersökning hade mycket väl intervjuer kunnat användas men då dessa hade varit mer kostsamma än att inhämta informationen via dokumenten har denna metod inte använts.

Tillvägagångssätt

För att svara på syftet och frågeställningarna kommer dokument, litteratur och artiklar som förklarar den svenska säkerhetspolitiken från slutet av kalla kriget fram till idag sökas. Det som söks är försvarets syn på säkerhetspolitiken efter kalla kriget och dess syn på medlemskap i Nato. Således kommer en fallstudie av den svenska säkerhetspolitiken göras där en kvalitativ textanalys används. Fall kommer att sökas där Sverige samarbetat med Nato. De förklaringar som kommer fram från försvarets

¹⁴ Merriam, Sharan B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund, sida 24-25

¹⁵ Ibid. sida 121

¹⁶ Ibid. Sida 120

¹⁷ Merriam, Sharan B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund, sida 120

sida kommer sedan analyseras utifrån mina valda teorier. Däribland kommer teori om interaktion mellan stater på den internationella arenan och hur utrikespolitiska beslut fattas användas. Alliansers uppkomst behandlas samt vilken effekt integration har mellan stater. Vidare kommer teori om hur utrikespolitiskt beslutsfattande görs samt vilka mål och medel aktörerna har. Teori kommer även tas upp om hur den rationella aktören handlar för att förklara det svenska agerandet. Även teori om hur stater agerar försvarsmässigt på den internationella arenan kommer tas upp.

Operationalisering

Undersökningen har för avsikt att förklara det svenska samarbetet med Nato och varför man då står utanför organisationen utifrån valda teorier. För att göra undersökningen mätbar har samarbetet med Nato beskrivits ur dess systerorganisation Partnerskap för fred där Sverige är medlem. Undersökningen tittar på det svenska engagemanget i denna organisation och beskriver där i vilken mån Sverige bidrar och deltar. Vidare tittar undersökningen på de förklaringar man använder till samarbetet med Nato och då tas även hotbilder och den omvärldsanalys Försvarsberedningen gör upp då dessa är nödvändiga i förklaringen till samarbetet med organisationen. Utifrån detta är det sedan möjligt att utifrån teorierna göra en beskrivning på varför Sverige väljer att stå utanför Nato trots nära samarbete via Partnerskap för fred.

Empiri

Det kalla krigets slut

Försvarsberedningen såg 1995 att ett antal förändringar skett i och med kalla krigets slut där den mest påtagliga var att stormaktskonflikten uppfört mellan USA och Sovjetunionen. Man menar att 1989 markerar en abrupt förändring i världens sätt att fungera vilket också påverkar den svenska försvarspolitiken. Militär makt och ideologiska motsättningar spelar även efter detta år roll men mer på ett lokalt eller regionalt plan. De stater som förlorade mycket på de upprustningskostnader kalla kriget medförde var Östeuropeiska vilka mot sin vilja blivit påtvingade samarbete i den Sovjetiska unionen.

I början på 90-talet såg man även en förändring i världsordningen vilket inte enbart hade att göra med Sovjetunionens upplösande och det kalla krigets slut som på sikt ändrar grunderna för säkerhetspolitiken. Orsaken till detta är den ständigt ökande globaliseringen inom ekonomi, finanser och teknologi samt ökande befolkningsutveckling, miljöförstöring och klyftan mellan nord och syd. Befolkningsutvecklingens ökande takt och bristen på ekonomisk utveckling för att klara av detta leder till instabilitet politiskt och socialt samt ger ett ökat migrationstryck. I och med att förbindelser på den internationella arenan sker mer och mer utanför staternas kontroll och de allt mer knappa resurser jorden har att erbjuda medför större ytor för konflikt. En utökad säkerhetspolitik behöver ta dessa tendenser i akt då staters problem blir mer gemensamma och gränserna mellan inre och yttre säkerhet blir mer och mer svåra att bestämma.

Den internationella politiken påverkas således av dessa nya tendenser och det går inte att dra några slutsatser om hur framtidens världsordning kommer att se ut efter kalla krigets slut. Ett storkrig ses som avlägset men den internationella arenan ses som svår att förutse och väldigt komplex. Världen präglas av splittring när det gäller maktförhållanden då dess staters institutioner är ofullständigt utvecklade i fråga om militär, ekonomisk och politisk makt. Efter det kalla krigets slut har den tidigare världsordningen ersatts av ett läge där flera aktörer har stort inflytande med USA, EU och dess stormakter, Ryssland, Japan och Kina. USA har en maktbas vilket består av

militär och ekonomi, Ryssland består av militär, EU och Japan förlitar sin maktbas på ekonomi och Kina på militär och ekonomi. Dessa dominerande aktörer är heterogena och ojämnbördiga sinsemellan. Anledningen till att situationen efter kalla kriget är svårförutsedd beror på att den politiska spänning och stabilitet vilket rådde under kalla kriget nu längre gäller och att den inte ersatts av någon jämförbar princip.

Risker för konflikter ses inom andra delar än västvärlden där både interna och regionala konflikter riskerar öka. Där bland annat Rwanda, Burundi, Somalia, Jugoslavien, Kaukasus och Tjetjenien är några exempel. Där konflikten i Jugoslavien visar på att konflikter kan uppstå idag även i Europa.

Militär makt ses vara oanvändbart främst mellan utvecklade länder där ekonomisk integration medfört ett ömsesidigt beroende mellan länderna att militära aktioner mot varandra blir till en nackdel. Men däremot utgörs militär styrka fortfarande som ett maktmedel och är en viktig del i ett försvar mot möjliga hot.¹⁸

Utvecklingen av Nato efter kalla krigets slut

I och med kalla krigets slut kom Natos roll att ändras och organisationen utformade en ny strategi år 1999 i april månad. Man såg att organisationen står inför nya utmaningar och risker där rollen Nato har är att stabilisera samt arbeta för goda relationer i den euroatlantiska regionen. Nato hade en stor roll i lösningen av konflikterna i Balkan och under de tio år som gått efter kalla krigets slut har nya komplexa risker hotat freden i det euroatlantiska området. Organisationen har som mål att säkra och fortsätta de positiva förändringar som skett sedan kalla krigets slut och att möta och lösa nya möjliga konflikter på ett bra sätt. Nato måste således skydda sina intressen i en många gånger osäker värld med ett kollektivt försvar och låta de europeiska medlemmarna ta större ansvar. Medlemmarna måste fördjupa sina relationer med varandra och vara förberedda på nya medlemmars anslutning. Viktigast av allt ska Nato hålla en stark gemensam politisk vilja och starka militära resurser för att möta organisationens uppdrag.

¹⁸ Försvarsdepartementet (1995) *Sverige i Europa och Världen Ds 1995:28*, Regeringskansliet, Stockholm sida 7-9

Syftet med alliansen idag

Nato har för avsikt att garantera frihet och säkerhet till sina medlemsländer via politiska och militära resurser. Alliansen baseras på grunder för demokrati, mänskliga rättigheter och underkastelse till ett samhälle styrt av lagar och arbetar för fred i Europa. Detta mål kan hotas av möjliga kriser och konflikter i området vilket medför att Nato arbetar för att skapa säkerhet hos sina medlemsländer samt bidra till stabilitet och fred i regionen.

Fundamentalt arbetar alliansen med medlemsländer vilka är suveräna men som hänger sig åt samarbete försvarspolitiskt, både politiskt och militärt, så att säkerheten garanteras för alla inom organisationen. Nato samarbetar dock inte enbart med sina medlemsländer utan har även för avsikt att samarbeta med andra stater vilka delar organisationens värderingar.¹⁹

Efter 11 september 2001

Dagen efter terroristattackerna ansåg man från amerikansk sida att attackerna sågs som ett väpnat angrepp och USA anammade ramen för kollektivt självförsvar i ljuset av detta. Man uppmanade sina Natomedlemmar att visa sitt stöd för USA genom att utföra åtgärder som sågs nödvändiga på grund av attackerna, alltså tillämpa kollektivt självförsvar som alliansen avser göra. Frågan blev nu hur Natos medlemmar skulle verka då ett anfall gjorts mot en allierad men USA handlade till största del på egen hand men med stöd från sina allierade i Nato, främst i form av politisk solidaritet. Natos grund består i att de allierade visar sitt stöd för medlemsländer i händelse av hot om yttre angrepp och alla medlemmar visar sitt stöd via att på bästa förmåga utifrån de egna förutsättningarna agera tillsammans med övriga allierade.²⁰

¹⁹ Nato Press Release, *The Alliance's Strategic Concept* <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> (2009-04-20)

²⁰ Försvarsdepartementet (2003) *Säkrare grannskap – osäker värld Ds 2003:8*, Regeringskansliet, Stockholm sida 113-114

Svensk syn på försvarssituationen 1995, hotbilder, säkerhet och synen på Nato

Hotbilder mot Sverige 1995

Den tekniska och ekonomiska utvecklingen medför att en bredare syn på hot och risker behöver antas. De traditionella säkerhetshoten kan trots att de begränsats under senare tid inte bortses från och nya konflikter vilka har blossat upp efter kalla krigets slut samt konflikter som härrör ur det globala samhällets utveckling. Kalla krigets slut innebär att risken för ett större krig i Europa är mycket litet men både inre väpnade konflikter och konflikter mellan stater har ökat i världen.

Sverige behöver ett gott internationellt klimat som främjar samarbete för att säkra en god utveckling i fråga om stabilitet och säkerhet. Sverige arbetar för att gemensam säkerhet och respekt för de mänskliga rättigheterna ska uppnås i världen vilket görs genom samarbete. Sverige ser att gemensamma institutioner byggs upp vilkas uppgift blir att upprätthålla säkerhet och goda relationer mellan stater. En viktig aspekt för landet är att maktbalans råder mellan de större aktörerna och då av mest betydelse i sitt eget närområde och då främst Ryssland. Maktbalansen kan inte upprätthållas utan externa parter och man ser som exempel till Nato som en sådan viktig organisation under kalla kriget. För att påverka den egna säkerhetspolitiska situationen agerar Sverige genom internationella insatser för att skapa gemensam säkerhet och på så vis skapa en säkrare miljö för sig själva. Även nationella åtgärder görs för att förbereda sig mot hot riktade mot Sverige och för att öka säkerheten i dess närområde genom politiska, ekonomiska och militära insatser. En viktig del i säkerheten står i den militära alliansfriheten vilket innebär ett försvar som på egen hand svarar på angrepp.

För att bidra till säkerheten internationellt samarbetar Sverige med ett antal multilaterala organisationer däribland EU i vilken inträde nyligen skett samt samarbete i FN och OSSE (Organisation för säkerhet och samarbete i Europa).²¹

²¹ Försvarsdepartementet (1995) *Sverige i Europa och Världen Ds 1995:28*, Regeringskansliet, Stockholm, sida 110-118

Nato

Hot mot Natos medlemmar anses 1995 vara mindre än tidigare och synen på det kollektiva försvaret som den viktigaste beståndsdelens har således minskat. Dock kvarstår uppgiften för alliansen att försvara sina medlemmar mot möjliga yttre hot men med mindre fokusering på stark militär. Nato anses ha en stor roll i att skapa säkerhet i det Europa som uppstått efter kalla krigets slut. De medlemsländer som finns inom Nato vill ej utöka de befintliga medlemmarna utan hålla sig till de resurser man redan har och alla stater ska inte behöva delta i alla insatser alliansen tar på sig att utföra och kan även samarbeta med stater utanför alliansen.²²

Man ser i Sverige att EU och Nato hanterat intressekonflikter på ett föredömligt sätt. Man ser i försvarsberedningens rapport att Nato är en viktig del i Europas framtida säkerhet. Alliansen ses som ett bra instrument för främst USA:s närvaro i Europa och deras insats till att skapa stabilitet och fred i området. För att en för svensk del fortsatt säkerhet behövs samarbete med USA säkerhetspolitiskt men även ett defensivt inriktat Ryssland. Men för svensk del är det viktigaste att de baltiska staterna integreras i Europa och håller demokratiska ideal, är stabila och självständiga stater. Rysslands utveckling är även mycket viktigt för svensk del.

Men vid den här tidpunkten finns ingen anledning för Sverige att ansluta sig till Nato då detta ej skulle innebära någon ökad säkerhet och öka svenska säkerhetspolitiska intressen. Alltså kvarstår den svenska militära alliansfriheten då detta anses vara den bästa metod till att skapa stabilitet i ens eget närområde.²³

Partnerskap för fred

Partnerskap för fred är en organisation Nato startade i januari 1994 där man bjöd in staterna inom NACC (Nordatlantiska samarbetsrådet) och de ur OSSE. Man hade för avsikt att skapa ett samarbetsprogram som skulle hantera motstridiga intressen gällande Natos utvidgning. Partnerskap för fred innebär att varje medlem bestämmer på vilka grunder och på vilket sätt man väljer att samarbeta. I och med detta skapas flera olika avtal mellan stater och Nato för hur samarbetet kommer att fungera och hjälper till att utveckla relationer med enskilda stater som har för avsikt att senare

²² Försvarsdepartementet (1995) *Sverige i Europa och Världen Ds 1995:28*, Regeringskansliet, Stockholm sida 48-51

²³ Ibid. sida 119-124

också fullt ut söka medlemskap i Nato. Organisationen har för avsikt att låta medlemmarna själva bestämma på vilka grunder de samarbetar med Nato och i vilken utsträckning och hur fort de närmar sig moderorganisationen. De viktigaste samarbetsområdena inom Partnerskap för fred som medlemmarna behöver ta ställning till hur de är kapabla att hjälpa till inom är fredsbefrämjande operationer, räddningsinsatser och humanitära internationella operationer samt arbeta för demokratiska värderingar och öppenhet. Under organisationens första år har arbetet främst handlat om fredsbefrämjande insatser och detta är också en mycket viktig del i samarbetet för svensk del. Sverige samarbetar med Nato genom Partnerskap för fred på alliansfria villkor.²⁴

Svensk syn på samarbete med Nato 1999

Sverige har för avsikt att utöka sitt fredsbefrämjande handlande internationellt genom sitt medlemskap i Partnerskap för fred, EU, OSSE och FN. Genom att utöka samarbetet med Nato i dess organisation Partnerskap för fred anses det inte strida med den svenska militära alliansfriheten då samarbetet ej innebär några gemensamma försvarsgarantier vid väpnade angrepp. Partnerskapet för fred innebär vidare en viktig del i Sveriges bidrag till att skapa en säkerhetspolitisk stabil omvärld och Sverige behöver aktivt fortsätta delta i organisationen. Sveriges deltagande bör i samarbetet med organisationen grunda sig på djupt samarbete med Partnerskap för fred och övning behöver därför riktas mot samarbetet med organisationen. Men samarbetet anses inte vara helt problemfritt efter Natos uppdelning av de stater som aspirerar på fullt medlemskap i Nato och de som fortfarande väljer den alliansfria vägen.²⁵

²⁴ Försvarsdepartementet (1995) *Sverige i Europa och Världen Ds 1995:28*, Regeringskansliet, Stockholm, sida 52-53

²⁵ Försvarsdepartementet (1999) *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55*, Regeringskansliet, Stockholm, sida 53-56

Svensk syn på samarbete med Nato 2003

Partnerskap för fred

I försvarsberedningens rapport från 2003 beskrivs samarbetet med Nato via Partnerskap för fred som en fortsatt viktig del i Europas och Sveriges hantering av kriser och i säkerheten för det euroatlantiska området. För svensk del är EAPR (Euroatlantiska partnerskapsrådet) en viktig del i hur det praktiska samarbetet mellan Nato och staterna i Partnerskap för fred ska se ut. EAPR används som forum för säkerhetspolitisk konsultation och hjälper därmed till att skapa ökat samarbete där stater inom Nato och Partnerskap för fred har gemensamma intressen. Partnerskap för fred anses från svensk sida vara ett av de viktigaste organ till samarbete för att utveckla den militära samarbetsförmågan och på så vis utföra gemensamma krishanteringar med goda resultat. För att fortsatt klara av uppgifterna på ett gott sätt bedriver staterna inom Partnerskap för fred militära övningar för alla tre typer av förband, vilka innefattas av sjö-, luft- och markförband. Partnerskap för fred kommer efter Natos utvidgning och dess internationella kamp mot terrorism anpassas därefter. I och med detta ges medlemmarna möjlighet att utifrån sina nationella utgångspunkter, intressen och behov medverka i Natos terrorismbekämpning. Handlingsplanen mot terrorism är sedan 2002 en viktig del i Natos arbete och därmed också i Partnerskap för fred. Sedan 2002 har även en vidareutveckling gjorts av Partnerskap för fred då Sverige gemensamt med Finland lagt fram vilket innebär för svensk del viktiga aspekter däribland ökad insyn och inflytande samt att organisationen i framtiden kommer innefatta stater österut.²⁶

Sveriges samarbete med Nato

Inom en rad olika områden samarbetar Sverige med Nato och sedan 1994 är grunden för detta samarbete Partnerskap för fred i fredsbefrämjande aktioner samt gemensam övning. Samarbete finns med styrkor ledda av befäl från Nato i Bosnien och Kosovo. För dialog med Nato används organisationen EAPR där Nato ses som drivande då dess generalsekreterare är ordförande och sekretariatet från Nato också sitter. Samarbetet för svensk del med Nato består till stor del av militär variant via Partnerskapet för fred men även på det civila planet sker samarbete via ett antal

²⁶ Försvarsdepartementet (2003) *Säkrare grannskap – osäker värld Ds 2003:8*, Regeringskansliet, Stockholm, sida 66-67

svenska myndigheter. För att Sveriges försvar ska kunna utföra internationella fredsbefrämjande aktioner är samarbetet med Nato viktigt. Viktiga komponenter i samarbetet är att delta i den process där försvarsplaneringen görs tillsammans med Nato samt de medverka vid de övningar Partnerskapet för fred utför. Detta innebär att Sverige kan utanför ledning av EU ställa upp med militära resurser vid krishantering internationellt. Samarbetets omfattning för svensk del är i många fall likt det Nato utför med sina allierade medlemmar. Det område där största vikt ligger för Sverige är samarbetet i Kosovo där man låter trupp arbeta med Natos Kosovo-styrka. Ett fortsatt samarbete med övning anses som viktigt då EU inte avser bedriva övningar på förbandsnivå. Partnerskapet för fred blir således viktigt eftersom Sverige genom den organisationen kan öva med andra europeiska stater, och även Ryssland.

I och med att Sverige inte är medlem i Nato kan inte något direkt inflytande över besluten utföras då medlemmarna av Nato tar beslut som även rör staterna som samarbetar via EAPR och Partnerskap för fred. Men i praktiken kan Sverige dock påverka i de insatser landet själv är med i. Sverige kan således utforma inflytande i Kosovo och tidigare Bosnien men är beroende av vad Nato kan erbjuda vid varje insats. För svensk del sträcker sig inte garantin till att insyn och inflytande till andra insatser landet möjligen har intresse av blir lika de i Kosovo och Bosnien. Det partnerländerna till Nato får förlita sig på är det avtal man kom fram till 1999 med Nato där en viss insyn och inflytande garanteras i de sammanhang länderna direkt är påverkade eller involverade av. Avtalet anses från svensk sida inte vara tillräckligt för att garantera den information som krävs vis en insats eller möjligheten att påverka de beslut som rör ett svenskt deltagande.

Ramen för svenskt samarbete med Nato är inte enbart av militär natur. På det civila planet samarbetar man också genom Partnerskap för fred med att aktivt koordinera resurser från medlemmarna vid naturkatastrofer och större flyktingströmmar. En viktig civil aspekt är räddningstjänstövningar där man bland annat övat hur man ska gå till väga vid kemiska olyckor förorsakad av terroristangrepp. Det civila beredskapsarbetet Nato utför är många svenska myndigheter involverade i. Bland annat ingår Luftfartsverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket i samarbetet med Natos medlemmar.

En utveckling av det militära samarbetet med Nato är från svensk sida önskvärd med förutsättning att det är på den militära alliansfrihetens grund. Den militära alliansfriheten är inte något hinder för svenskt internationellt fredsbefrämjande säkerhetssamarbete enligt Riksdagen. Grunden för svenskt samarbete i Partnerskap för fred är att Sverige kan ta beslut från fall till fall i hur och om samarbete med Nato kommer göras. Alltså medför beslut fattade inom Nato inget ansvar för svensk del utan endast för dess fullvärdiga medlemmar.²⁷

Försvarsberedningens syn på hotbilder och mål 2004

I och med utvecklingen på det säkerhetspolitiska planet har vad som hotar ändrat karaktär från att under kalla kriget handla om väpnat angrepp till att på senare tid handla om hot från internationell terrorism, ostabila stater, organiserad brottslighet, infrastrukturens sårbarhet och naturkatastrofer. Således har även vad som behöver skyddas ändrats men trots det står grunden om att värna om fred och självständighet kvar som den starkaste anledningen för ett säkerhetspolitiskt arbete. Detta arbete har som yttersta mål att värna om individerna i samhället och grunden i detta arbete ligger i värderingar såsom demokrati, mänskliga rättigheter, frihet, trygghet, tolerans och ett rättssäkert samhälle där alla individer ses som jämlikar. För att försvara dessa ideal och möta hot mot dessa krävs förebyggande åtgärder både på ett nationellt och internationellt plan. Det behövs resurser som på ett effektivt sätt kan sättas in vid allvarliga, oväntade hot som påverkar hela samhället. Några exempel på hot som kan uppstå är allt från organiserad brottslighet till konflikter mellan stater och det idag allvarliga hotet från internationell terrorism och statsunderstödd sabotageverksamhet. Terrorism slår ofta mot samhällets ledning, nyckelfunktioner och resurser. Allvarligaste hotet kommer från användandet av biologiska eller nukleära medel. De psykologiska effekterna av terrorism är omfattande vilket kan ses från exempelvis bombdåden i Madrid vilket fick Spanien att dra tillbaka trupper från Irak eller opinionseffekten som skapats efter kidnappningen av italienska medborgare i Irak. Attackerna mot World Trade Center skapar även psykologiska effekter hos människor i form av rädsla och frustration.

Den svenska säkerhetspolitikens mål är att bevara landets fred och självständighet samt bidra till stabilitet och säkerhet i närområdet och även bidra till att stärka

²⁷ Försvarsdepartementet (2003) *Säkrare grannskap – osäker värld Ds 2003:8*, Regeringskansliet, Stockholm, sida 282-285

internationell fred och säkerhet. Det som behöver skyddas har skiftat karaktär på grund av den ökande globaliseringen.²⁸

Internationellt samarbete

Sverige är alliansfria militärt och ingår ej i några avtal om bindande försvarsgarantier. Däremot finns en stark solidaritet mellan staterna inom EU. Det anses som osannolikt att Sverige vid ett angrepp mot en annan stat inom EU vore neutrala och vice versa om Sverige vore utsatta för väpnat angrepp. Genom internationellt arbete med avsikt att stärka säkerheten kommer även den svenska säkerheten förstärkas alltså ska Sverige fortsätta att aktivt delta i internationella fredsinsatser.²⁹

En fortsatt viktig del i svenskt internationellt fredsbefrämjande är samarbetet med Nato i Partnerskap för fred. Natos utvidgning medför att förutsättningen till medlemskapet i Partnerskap för fred ändrats något då den fokus som låg på de mest utvecklade partnerländernas intressen ändrats. Sverige arbetar för att bättra sin förmåga till samarbete militärt och civilt för att hantera krissituationer internationellt. För svensk del är det även viktigt att säkra informationsbehovet, insynen och inflytandet i de aktiviteter landet samarbetar med Nato. De samarbeten Sverige har med Nato som ledning är insatserna i Kosovo, Bosnien och Afghanistan. Prioritet ligger i att förbättra den politiska dialogen mellan truppbidragande stater och Nato samt kvalificerad övningsverksamhet tillsammans med Nato och inte enbart inom samarbetet i Partnerskap för fred, detta inom ramen för den svenska säkerhetspolitiska linjen. Övningsområdet ska då beröra krishantering och ett utökat samarbete kommer således att gagna Sverige då dagens hot kommer ur en transnationell ökad rörlighet i dagens mer öppna samhälle där den gemensamma säkerheten blir allt mer viktig.³⁰

²⁸ Försvarsdepartementet (2004) *Försvar för en ny tid Ds 2004:30*, Regeringskansliet, Stockholm sida 52-56

²⁹ Ibid sida 40-41

³⁰ Ibid sida 46-47

Storleken på svenskt deltagande i krishanteringsinsatser ledda av Nato

Sverige har under tiden sedan 1995 bidragit med trupper till krishanteringsinsatser ledda av Nato. Till en början med bidrag till IFOR och senare SFOR, vilka är internationella fredstyrkor, i Bosnien-Hercegovina. Sedan 1999 bidrar Sverige med militär hjälp till KFOR i Kosovo och när Nato 2003 tog över den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF, i Afghanistan var Sverige med då den första insatsen ledd av Nato utanför Europa utfördes. Sverige har två gånger under åren 2004 och 2006-2007 haft ansvar för ledningen av ett antal geografiska områden inom Kosovo samt leder Sverige en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Afghanistan. Sverige anser att Nato har en organisation och ledning som möjliggör internationella krishanteringsinsatser vilket Sverige avser att medverka, detta för att främja svensk säkerhet genom att bidra till ökad säkerhet och fred internationellt. Det internationella samarbetet med Nato ger även den svenska försvarsmakten stora möjligheter att utveckla och pröva sin militära förmåga vid kriser. Det svenska bidraget till ISAF är idag 390 personer utav den totala mängden på 56000 personer där 41 stater bidrar och av dessa är 15 inte med i Nato. Den svenska insatsen är i största del fokuserad till Afghanistan. Mandatet för det svenska deltagandet i ISAF sträcker sig fram till årsskiftet mellan 2009 och 2010 och från regeringens sida är antalet tillåtna personer som bidrar till ISAF 855 personer. Under 2009 beräknas antalet öka från de tidigare 390 personer till ungefär 500 och det svenska bidraget till Afghanistan är idag dess största internationella militära insats. Sverige arbetar för att skapa ett stabilt och säkert Afghanistan som i och med detta ökar möjligheten att utvecklas i dess återuppbyggnad. Den svenska insatsen i Kosovo kommer vara under 2009 på ungefär 250 personer av 15000 sammanlagt varav 2000 personer bidras av stater utanför Nato. Anledningen till att Sverige bidrar med väpnad trupp till Kosovo är för att säkra en stabil utveckling regionalt på Balkan och på så vis skapa ett stabilare EU och FN.³¹

³¹ Regeringens skrivelse 2008/09:137 *Sverige samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet, Partnerskap för fred och krishanteringsinsatser*
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/28/95/0df9a78d.pdf> (2009-04-27) sida 11-13

Svenskt inflytande och insyn vid krishanteringsinsatser ledda av Nato

De stater som ingår i Partnerskap för fred har möjlighet att genom ett ramverk för politik och militär påverka och få insyn i insatser ledda av Nato som de deltar i. Tillämpningen av detta ramverk ses över en gång per år där både allierade och partnerstaterna som bidrar med trupp får göra sin röst hörd om hur samarbetet fungerar. För att samarbetet ska fungera på bästa möjliga sätt behövs all nödvändig information finnas tillgänglig för såväl allierade som icke-medlemmar som bidrar med trupp anser Sverige. En väl fungerande process när det gäller delgivning av information är mycket viktig för säkerheten för svenska förband och för att dessa ska kunna arbeta på ett effektivt sätt. Sverige arbetar aktivt för att skapa bättre möjligheter till dialog och säkra nödvändigt inflytande och insyn, arbetet medför bland annat möten på ministernivå. Sverige har under en tid haft möten med sekretariatet för Nato som handlat om att identifiera områden där förbättringar behövs och för utvärdering av samarbetet. Dessa möten har främst handlat om tillgången av information för stater som inte är medlemmar av Nato men bidrar med trupp. Arbetet med denna fråga har medfört att medvetenhet har skapats på alla nivåer inom Nato och i och med detta har arbetssituationen för partnerofficerare inom Nato uppmärksammats då dessa behöver nödvändig information och tillgång till lokaler. Man arbetar även för möjligheten till större antal befattningar för partnerofficerare i Natos ledning. Sverige upplever att den information man får idag är betydligt bättre och mer välutformad än den man fått i början av samarbetet via Partnerskap för fred. Trots det behövs fortsatt arbete för att få ut största möjliga insyn och inflytande genom att bättra på de regelverk som finns idag.³²

Nato som standard för försvarsmateriell

Standarden av Natos försvarsmateriell utgör ingen formell världsstandard men kan anses göra det ändå i praktiken. Sverige kan inte med sitt medlemskap i Partnerskap för fred officiellt utföra någon direkt påverkan hur dessa standarder utformas men kan påverka genom att delta i Natos forskningsarbete om försvarsmateriell. Sverige är den partnerstat som bidrar mest till forskningen av de stater som ingår i Partnerskap för fred. Nato har fem kommittéer som alla är öppna till viss del även för partnerstater

och Sverige bidrar med arbete från försvarsmakten, försvarets materiellverk och totalförsvarets forskningsinstitut.³³

Luftsamarbete

Sverige förhandlar genom försvarsmakten med Nato och dess allierade om ett samarbete som rör informationsutbyte om luftlägesinformation för att stärka förmågan att hantera luftincidenter och utföra gemensamma övningar. Sverige deltar idag som en av två stater inom Partnerskap för fred i en organisation med Nato som används vid strategiska flygningar för transporter vid internationella insatser. Den andra staten är Finland och sedan är övriga tio stater allierade med Nato. Sverige anser att samarbetet är viktigt för förmågan att medverka vid krishanteringsinsatser.³⁴

Övning

Idag är huvuddelen av Natos övningar öppna för både såväl allierade som de inom Partnerskap för fred men övningarna riktar sig idag mot andra stater som har andra behov än Sverige. Då Nato agerar på många områden internationellt har behovet att öva med partnerstaterna ökat och kravet för att medverka är att förbanden når den standard Natostaterna har. I och med Sveriges omfattning på internationella insatser blir övningarna en mycket viktig del i förberedelserna. De övningar för förband ledda av Nato blir viktiga även för insatser under EU då EU endast övar staber på högre nivå tillsammans. Partnerstater har även möjlighet att delta i snabbinsatsövningar ledda av Nato men endast Sverige och Finland uppfyller de krav Natostaterna har på förband för snabbinsats och är således de enda av partnerstaterna som tillåts delta. Övning sker sedan en tid tillbaks även tillsammans med Nato på civilt plan, vilket nämns tidigare i försvarsberedningens rapport. Och årligen sker en krishanteringsövning där Sverige deltar. All övning som sker med Nato ger Sverige ökad förmåga att hantera såväl nationella som internationella kriser och skapa en god beredskapsplanering. Utbildning ges även inom ramen för Partnerskap för fred där kurser hålls för utbildning av militär och civil personal. Verksamheten utförs vid

³² Regeringens skrivelse 2008/09:137 *Sverige samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet, Partnerskap för fred och krishanteringsinsatser*
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/28/95/0df9a78d.pdf> (2009-04-27) sida 13-14

³³ Ibid sida 16

³⁴ Regeringens skrivelse 2008/09:137 *Sverige samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet, Partnerskap för fred och krishanteringsinsatser*
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/28/95/0df9a78d.pdf> (2009-04-27) sida 16-17

Försvarsmaktens internationella center, Folke Bernadotteakademien, Försvarshögskolan och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.³⁵

Ökad säkerhet internationellt ger Sverige ökad säkerhet

Det samarbete Sverige har i och med Partnerskap för fred och Nato ger möjlighet att öka stabiliteten i världen och således även för svensk del. Man arbetar bland annat med att skapa demokratiska ideal och reformera försvarsstrukturerna inom stater i södra Kaukasien, Centralasien och på västra Balkan. Prioritet ligger på att skapa säkerhetspolitisk stabilitet inom Ukraina, Georgien och staterna på Balkan samt Afghanistan. Exempel på arbete som utförs är förstörelse av minor, krigsmateriell, sanering och att göra gamla militärbaser användbara civilt. Sverige arbetar även med ammunitionsförstöring i ett antal stater. Detta arbete utförs inom ramen för Nato och Partnerskap för fred frivilligfonder.³⁶

³⁵ Ibid sida 17

³⁶ Regeringens skrivelse 2008/09:137 *Sverige samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet, Partnerskap för fred och krishanteringsinsatser*
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/28/95/0df9a78d.pdf> (2009-04-27) sida 18-19

Analys

Det svenska förhållandet till Nato behöver förklaras genom Rationella aktörsmodellen och Organisationsmodellen. Teorierna ger var för sig goda förklaringar men för att få en djupare förståelse krävs analys både av agerandet utifrån rationellt handlande och organisatoriskt. Rationella aktörsmodellen tar upp att handlandet utförs av en värdemaximerande aktör vilken tar bästa möjliga beslut utifrån givna förutsättningar. Organisationsmodellen menar istället att handlandet beror på hur organisationen är uppbyggd vilket gör att agerandet beror på dess grundläggande mål och handlingsmönster. Dessa teorier skapar tillsammans en bild med större förklaringskraft än om de enbart stod för sig själva.

Rationella aktörsmodellen

Sveriges val att samarbeta med Nato via Partnerskap för fred kan utifrån teorin anses rationellt. Man gör sitt val att inte gå med fullt ut i Nato efter att ha övervägt de fördelar och nackdelar ett medlemskap skulle innebära. I och med att ett medlemskap skulle medföra att Sverige blivit tvungna att lämna försvarsgarantier till Nato vid ett angrepp mot någon inom alliansen vilket Sverige genom att endast samarbeta via Partnerskap för fred undgår. Sverige väljer därför ett samarbete med Nato som grundar sig svenska villkor där landet självt väljer vilka insatser man bidrar till. Hade Sverige varit medlem av Nato vore ett bidrag till USA i dess kamp mot terrorism efter terrorattackerna 11 september, 2001 önskvärt av Nato från Sverige då man åberopade försvarsgarantin från amerikansk sida. USA uppmanade medlemmarna i Nato att bidra med stöd då det ansågs att attackerna klassades som väpnat angrepp, vilket alltså även hade inneburit Sverige om man varit medlem. Då Sverige inte vill lämna några försvarsbindande garantier men samtidigt ha det samarbete Nato innebär är Partnerskap för fred idealt. Teorin menar att rationalitet utmärks av ett beteende eller handling vilket är det bästa möjliga i en vald situation. Sverige är värdemaximerande och väljer handlingar som innebär så lite ansträngning som möjligt för så stor möjlig vinst, vilket landet anses uppnå i och med att samarbetet med Nato görs utan några försvarsbindande villkor. Rationella aktörsmodellen består av att staten agerar utifrån uppsatta mål, alternativ, konsekvenser och valmöjlighet. Sveriges mål är att arbeta för säkerheten i dess omvärld genom att delta i krishanteringsinsatser och på så vis skapa säkerhet för sig självt. Dagens hot kommer ur en transnationell ökad rörlighet i dagens mer öppna samhälle där den gemensamma säkerheten blir allt mer viktig. Ett

samarbete med andra är således rationellt eftersom man inte behöver allt arbete ensam och därför ger samarbetet med Nato goda möjligheter till att uppnå säkerhetsmålet och samtidigt är inom ramen för den militära alliansfrihet Sverige önskar. Utifrån de alternativ Sverige står inför är Nato den organisation man anser vara bäst lämpad att samarbeta med vid krishanteringsinsatser då dess organisation och ledning möjliggör dessa insatser. Detta samarbete skapar således en säkrare omvärld och ett säkrare Sverige. Men det som framkommer i försvarsberedningens rapport om att Sverige knappast skulle stå neutrala vid ett angrepp mot en annan europeisk stat medför att Sverige är beredda att ge försvarsgarantier. Åtminstone till de stater inom EU, där många också ingår i Nato. Alltså skulle ett fullvärdigt medlemskap i Nato också vara rationellt ur svensk synvinkel. Om Sverige skulle gå med kommer även insynen och inflytandet i organisationen öka.

Utrikespolitiskt beslutsfattande

I den beskrivning försvarsberedningen och regeringen gör av Sveriges samarbete med Nato via dess systerorganisation Partnerskap för fred kommer det fram att samarbetet är viktigt sett till den svenska säkerhetspolitiken. Sverige vill via det internationella samarbetet skapa ökad säkerhet och stabilitet i dess omvärld och på så vis skapa en god säkerhetspolitisk situation för svensk del. Medlemskapet i Partnerskap för fred medför att Sverige kan följa sin säkerhetspolitiska linje vilket innebär att främja internationell fred. Man anser från svensk sida att då Partnerskap för fred inte innebär några försvarsgarantier kan samarbete utföras med Nato då detta inte innebär några försvarsgarantier från Nato av Sverige om angrepp skulle ske mot en allierad. Anledningen till att Sverige samarbetar med Nato men inte går med i alliansen är enligt de uppställda motiveringar man anger ovan. Teorin om hur utrikespolitiskt beslutsfattande fungerar går att applicera på det svenska beslutsfattandet i och med att motiv läggs upp till varför man väljer samarbetet med Nato men ändå väljer att stå utanför. Ser man till hur Sverige agerat under kalla kriget och även efter är neutraliteten viktig och att man därför håller kvar vid denna tanke genom att inte fullt ut gå med i Nato. Däremot tas det upp att vid ett angrepp mot en annan stat inom EU kommer Sverige med största sannolikhet inte stå neutrala.

Teorin om utrikespolitiskt beslutsfattande vidhåller att beslut där i undgås alltid av motiv och beslutsfattarnas kunskap. Men när det framkommer att Sverige inte vill ha

försvarsbindande garantier ett medlemskap i Nato skulle innebära och medger att vid ett angrepp mot en annan EU-stat kan inte Sverige stå neutrala faller det motivet till viss del. Detta i och med att många EU-stater ingår i Nato och skulle då ett angrepp ske mot en stat med medlemskap i både Nato och EU antas Sverige ställa upp med försvar till båda organisationerna.

Ser man till det teorin tar upp om vilken typ av regim staten är och dess nationella utmärkande egenskaper beror det svenska agerandet på att landet har demokratiska värderingar och värdesätter mänskliga rättigheter och därav medverkar i Partnerskap för fred. Sverige kan genom medlemskapet ställa upp i fredsbevarande- och krishanteringsinsatser och således sprida sina ideal samtidigt som man värnar om sin egen säkerhet via en säkrare omvärld.

Varseblivning och beteende

Den svenska uppfattningen om dess omgivning är att Nato är den organisation man ser som bäst lämpad för samarbete med när det gäller internationella fredsbefrämjande insatser. Sverige ser samarbetet med Nato via Partnerskap för fred som ett sätt att bevara äldre strukturer där Sverige ses som neutralt men ändå kan samarbeta med Nato på egna villkor. Nato består av, ur svensk synvinkel, goda samarbetspartners då de alla är demokratiska och anammar mänskliga fri- och rättigheter. Att Sverige under lång tid ansetts vara neutrala kan enligt teorin påverka beslutsfattarna i att de måste behålla en viss neutralitet och därav endast kan samarbeta via Partnerskap för fred och inte via Nato som en fullvärdig medlem. Teorin menar att människan omtolkar nya händelser och företeelser så att de överensstämmer med gamla. De svenska beslutsfattarna söker alltså efter balans i invanda strukturer om hur saker och ting väntas vara och väljer därför att stå utanför Nato men samarbetar ändå via Partnerskap för fred. Vidare överensstämmer inte teorin då den handlar om relationen mellan stater och dess fiender, Nato är inte någon fiende till Sverige utan en samarbetspartner.

Osäkra beslut, krissituationer och omgivningens karaktär

När det gäller utrikespolitiska beslut är de svåra att förutse på grund av informationsfaktorn, tidsfaktorn och omgivningens karaktär. Informationen måste för svensk del vara exakt när det gäller sitt samarbete med Nato. Sverige arbetar hela tiden för att göra insynen och inflytandet bättre i de insatser landet är med och bidrar i. Utrikespolitiska beslut är osäkra i och med att det är svårt att få all nödvändig information som krävs då sekretess ofta föreligger staters avsikter och militära styrka. Eftersom Sverige inte är fullvärdiga medlemmar av Nato får landet inte all information som rör organisationen utan endast det som rör Partnerskap för fred. Sverige arbetar därför för att säkra så mycket informationen som möjligt för de insatser landet deltar i.

I och med samarbetet med Nato kan Sverige vara med och hjälpa till att fatta snabba beslut vid internationella kriser via Partnerskap för fred. När en kris sker är tidsfaktorn väsentlig eftersom beslut ofta måste tas snabbt under stress och då lätt blir irrationella där flera alternativ inte övervägs. Stressmomentet kan via samarbetet alltså delas bland flera parter men eftersom Sverige inte har några bindande försvarsgarantier till Nato kan landet välja i vilka kriser man hjälper till.

En anledning till att Sverige kan samarbeta så nära med Nato är de kulturella aspekterna. Sverige befinner sig nära kulturellt till staterna inom Nato vilket gör ett samarbete lättare då parterna förstår varandra. Och en anledning till att Sverige inte går med fullt ut i alliansen kan bero på enligt teorin den osäkerhet som råder i utrikespolitiska beslut. Ett beslut kan leda till oanade följder och ett inträde i Nato skulle kunna få konsekvenser man inte räknat med och väljer därför att stå utanför. Istället ser Sverige till gamla erfarenheter då beslut fattas, man ser till de man tagit under lång tid tillbaks för att på så vis på ett enklare sätt räkna ut vilka konsekvenserna blir av ens handlande. Eftersom beslutet att samarbeta med Nato via Partnerskap för fred varit lyckat under lång tid kommer Sverige enligt teorin även i fortsättningen samarbeta via Partnerskap för fred. Beslutsfattare försöker alltså räkna ut händelser i framtiden genom att se tillbaka till vad som varit lyckat tidigare.

Organisationsmodellen

När Sverige beslutar om dess samarbete till Nato beror det enligt teorin om en organisation med specifika beteendemönster som agerar. Svenska beslut antas vara resultat av standardiserade handlingsmönster. Att Sverige endast väljer samarbete via Partnerskap för fred istället för att gå med i Nato beror således på organisationens mål att bevara Sverige militärt alliansfritt. Organisationens beslut i Sverige om samarbete beror alltså på standardiserade handlingsmönster vilket medför att Sverige inte går med i Nato utan nöjer sig samarbetet via Partnerskap för fred. Organisationen utvecklar en sorts egen kultur där den påverkar individerna inom den att arbeta för ett militärt alliansfritt Sverige.

Ensidigt tänkande inom grupper

En förklaring till varför Sverige samarbetar så nära med Nato utan att vara med i organisationen kan vara att försvaret har inom den egna gruppen ett ensidigt tänkande. När en grupp under lång tid samarbetat och arbetat fram, i det här fallet ett förhållningssätt till Nato är det svårt att senare ändra på det. I och med att försvaret inom gruppen arbetat fram ett nära samarbete med Nato via Partnerskap för fred vilket anses innebära ett samarbete mer på Sveriges villkor än om man varit fullvärdiga medlemmar. Om någon inom gruppen kritiserar detta och påstår att Sverige bör gå med i Nato kommer gruppen stöta bort den personen. Därför innebär det med stor sannolikhet att denne kommer att följa gruppens tänkande så att personen inte riskerar att förlora sin plats i gruppen och hamna utanför.

Staters säkerhet

Sverige söker genom sitt utrikespolitiska handlande skapa säkerhet för sig själv genom att försäkra sig om att den territoriella integriteten behålls. Sverige är suverän och kan därför föra sin egen politik och har självbestämmanderätt med handlingsfrihet inom som utanför statens gränser. Sverige har som säkerhetsmål att skapa en fredlig omvärld som i sin tur säkrar freden för landet, därför är samarbetet med Nato viktigt vilka man anser vara den organisation som bäst klarar av internationella krishanteringsinsatser. Partnerskap för fred är således ett bra alternativ för Sverige som genom den organisationen kan samarbeta med Nato mycket på sina egna villkor då Sverige inte behöver ge några försvarsgarantier och kan välja själva vilka insatser

man bidrar till. Sverige använder den del teorin tar upp om att sprida och propagera för sina fredliga normer och på så vis minska hoten mot staten.

Allianser

Syftet med en allians är att gemensamt med andra partner stärka den egna säkerheten och militära styrkan mot yttre hot. Förutsättningen för att ett samarbete inleds är att staterna ser fördelarna överväga nackdelarna. Sverige är inte med i Nato men har ett nära samarbete och i den hotbild Sverige målar upp är inte längre utsattheten för angrepp från andra stater den tongivande hotbilden. Nu är istället hot från internationell terrorism, ostabila stater, organiserad brottslighet, infrastrukturens sårbarhet och naturkatastrofer de olika varianter man ser. Det säkerhetspolitiska arbetet har som yttersta mål att värna om individerna i samhället och för att försvara dessa ideal och möta hot mot dessa krävs förebyggande åtgärder både på ett nationellt och internationellt plan. Därför blir ett samarbete med Nato viktigt men återigen är Partnerskap för fred det alternativ som speglar svenska intressen bäst i och med att inga försvarsgarantier behöver göras. I och med Partnerskap för fred är Sverige enligt teorin på sätt och vis med i alliansen men på egna villkor då man är med för att stärka den egna säkerheten och militära styrkan via samarbete med andra stater. I en militär allians skrivs vilka regler som gäller vid angrepp mot någon av medlemmarna. Om ett angrepp skulle ske mot ett Nato-land hade Sverige varit skyldiga att hjälpa till om landet var med i alliansen men nu väljer Sverige istället själva om man hjälper till. Men som nämnts tidigare skulle Sverige knappats stå vid sidan och se på om ett annat EU-land och därav också i vissa fall Nato-medlemmar skulle bli angripna. I en allians löper även mindre stater risken att dras med i större staters konflikter och i Nato skulle alltså Sverige om landet var medlem stå inför risken att dras med i USA:s konflikter.

Efter undersökningens analys står det klart att frågan på varför Sverige samarbetar så nära med Nato men inte går med i organisationen att landet främst vill bevara sin militära alliansfrihet samtidigt som man samarbetar med Nato för att säkra fred för sig själva. Då Sverige har för avsikt att medverka i internationella insatser för att säkra fred både i dess omvärld och för sig själva blir samarbete med Nato en viktig del i detta arbete. För att bevara den militära alliansfriheten är Natos systerorganisation Partnerskap för fred nödvändig för att ett samarbete mellan Sverige och Nato ska

kunna ske. Denna organisation innebär att samarbetet sker mer på svenska villkor och landet behöver ej binda sig vid några som helst försvarsgarantier. Via Partnerskap för fred kan Sverige välja själva i vilka insatser landet samarbetar med Nato vilket medför ett rationellt säkerhetstänkande då man utifrån uppsatta mål väljer det medel som bäst säkrar svenska säkerhetspolitiska intressen. Däremot skulle ett medlemskap i Nato även vara rationellt ur svensk synvinkel, då man medger att Sverige knappast skulle stå neutrala om en stat inom EU angrips. Därav vore Sverige beredd att ge försvarsgarantier vilket Nato förutsätter dess medlemmar ge organisationen.

Referenslista

Litteratur

Agrell, Wilhelm (1994) *Alliansfri – tills vidare*, Bokförlaget Natur och Kultur, Stockholm

Allison, Graham och Zelikow, Philip (1999) *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, New York

Dahl, Ann-Sofie (1999) *Svenskarna och Nato*, Timbro, Stockholm

Esaiasson, Peter och Gilljam, Mikael och Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2005) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts Juridik, Stockholm

Försvarsdepartementet (1995) *Sverige i Europa och Världen Ds 1995:28*, Regeringskansliet, Stockholm

Försvarsdepartementet (1999) *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55*, Regeringskansliet, Stockholm

Försvarsdepartementet (2003) *Säkrare grannskap – osäker värld Ds 2003:8*, Regeringskansliet, Stockholm

Försvarsdepartementet (2004) *Försvar för en ny tid Ds 2004:30*, Regeringskansliet, Stockholm

Jönsson, Christer och Elgström, Ole och Jerneck Magnus (1992) *Internationell politik*, Studentlitteratur, Lund

Merriam, Sharan B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund

Internetkällor

Nato Press Release, *The Alliance's Strategic Concept*
<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> (2009-05-25)

Regeringens skrivelse 2008/09:137 *Sverige samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet, Partnerskap för fred och krishanteringsinsatser*
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/28/95/0df9a78d.pdf> (2009-05-25)