



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# RISK I STÄNDIG VARIATION

En begreppshistorisk analys av riskbegreppet i svenska försvarspolitiska inriktningspropositioner

Josefin Classon

---

|                 |   |
|-----------------|---|
| Program:        | Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp        |
| Kurs (kurskod): | Magisteruppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH2507) |
| Nivå:           | Avancerad nivå  |
| Termin/år:      | VT/2020   |
| Handledare:     | Kerstin Bartholdsson                                    |
| Examinator:     | Vicki Johansson   |

# Sammanfattning

|                  |   |
|------------------|---|
| Program:         | Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp  |
| Kurs (kurskod):  | Magisteruppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH2507)   |
| Titel (svensk):  | Risk i ständig variation – en begreppshistorisk analys av riskbegreppet i svenska försvarspolitiska inriktningspropositioner. |
| Titel (engelsk): | Risk in constant variation – a conceptual history analysis of the term risk in Swedish defense policies.                      |
| Nivå:            | Avancerad nivå  |
| Termin/år:       | VT/2020   |
| Handledare:      | Kerstin Bartholdsson  |
| Examinator:      | Vicki Johansson   |
| Nyckelord:       | Risk, begreppshistoria, försvarsbeslut, riskbegrepp, risksamhället, globalisering   |

---

|           |  |
|-----------|--|
| Syfte:    | Studiens syfte är att bidra med kunskap om och i så fall hur betydelsen av ett begrepp med politisk mening förändrats över tid. Genom att studera fyra svenska försvarspolitiska inriktningspropositioners användning av riskbegreppet vid olika tidpunkter.   |
| Teori:    | Studiens teoretiska ramverk utgörs av Ulrich Becks teori om risksamhället. Vilken gör antaganden om att ökad modernisering, teknisk utveckling och globalisering skapar fler och mer komplexa risker. Samt att denna process i sin tur påverkar och förändrar riskers egenskaper, nationell säkerhetspolitik och samhället i stort.  |
| Metod:    | Genomförandet av studien sker genom en kvalitativ textanalys. Där den textanalytiska inriktningen begreppshistorisk metod används för att undersöka riskbegreppets kontext, betydelse och eventuella förändring i de fyra svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna.  |
| Resultat: | Studiens resultat visar att riskbegreppet i det undersökta materialet har visat sig vara föränderligt och att det har tilldelats olika betydelser under den undersökta tidsperioden. Riskbegreppet har förändrats främst genom att det kontinuerligt fått en bredare betydelse i de svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna. Av den anledning att fler aktörer, samt fler internationella, regionala och nationella risker har kopplats till riskbegreppet i förändringsprocessen. Vidare har även ett ökat antal tekniska, ekonomiska, militära och ekologiska risker succesivt kopplats till riskbegreppet. |



# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Inledning</b> .....                                  | <b>2</b>  |
| 1.1 Problemformulering .....                              | 3         |
| 1.2 Forskningsöversikt .....                              | 3         |
| 1.3 Syfte och frågeställningar .....                      | 7         |
| 1.4 Riskbegreppet .....                                   | 7         |
| <b>2 Teoretiskt ramverk</b> .....                         | <b>8</b>  |
| 2.1 Risksamhället .....                                   | 8         |
| <b>3 Tillvägagångssätt</b> .....                          | <b>11</b> |
| 3.1 Urval och material .....                              | 11        |
| 3.2 Avgränsningar .....                                   | 12        |
| 3.3 Kvalitativ textanalys .....                           | 13        |
| 3.4 Begreppshistorisk metod .....                         | 13        |
| 3.5 Analysmetod .....                                     | 15        |
| <b>4 Försvarspolitiska inriktningspropositioner</b> ..... | <b>16</b> |
| 4.1 Synkron analys .....                                  | 16        |
| Prop. 1986/87:95 .....                                    | 17        |
| Prop. 1995/96:12 .....                                    | 18        |
| Prop. 2004/05:5 .....                                     | 20        |
| Prop. 2014/15:109 .....                                   | 22        |
| 4.2 Diakron analys .....                                  | 25        |
| <b>5 Avslutande diskussion &amp; slutsatser</b> .....     | <b>30</b> |
| 5.1 Riskbegreppets förändring över tid .....              | 30        |
| 5.2 Diskussion .....                                      | 32        |
| 5.3 Slutsatser .....                                      | 35        |
| 5.4 Fortsatt forskning .....                              | 36        |
| <b>Litteratur &amp; källförteckning</b> .....             | <b>37</b> |

# 1 Inledning

Vad tänker vi på när vi tänker på en risk? Vi tänker kanske på smältande glaciärer, sjunkande eller stigande inflation, eller kanske på genmanipulerad mat? Vårt moderna västerländska samhälle är bekvämt och vi har under flera årtionden vaggats in i en trygghet att saker och ting fungerar som de ska. Vilket kan göra det svårt för oss att tänka hur vardagen skulle se ut om våra självklara hjälpmedel och system inte längre fungerade. Dock är vårt högteknologiska moderna samhälle sårbart, nästan all samhällsviktig verksamhet är beroende av el och digitala system. Globaliseringens gränslösa flöde av kapital, varor, människor och information knyter samman världen på ett sätt som vi aldrig tidigare har sett. Globaliseringen innebär även att vi ser en signifikant ökning av ett antal ”nya” globala risker; klimatförändringar, ekonomiska kriser, terrorism och pandemier. Allvarliga risker som dessa stannar inte inom ett lands gränser utan rör sig över hela världen (MSB, 2012).

Svensk krisberedskap och riskhantering har sedan andra världskriget genomgått vågor av uppmärksamhet och engagemang. Efter kriget förstärktes försvaret och krisberedskapen på grund av kalla krigets hot. Efter det kalla krigets slut skedde en stor omstrukturering av samhällets säkerhet: totalförsvaret avvecklades, det militära försvaret minskades kraftigt, och krisberedskapen samt riskhantering fick minskat politiskt intresse. I takt med ett osäkerhetssynpunkt förändrat och i vissa delar försämrat omvärldsläge från början av 2000-talet och framåt, får krisberedskap och riskhantering ett större fokus och intresse i politiken. Vid Rysslands annektering av Krim ökar det svenska politiska intresset för säkerhets- och försvarsfrågor ännu mer, och sedan dess bedöms det militära hotet i närområdet som högt (Andersson & Försvarshögskolan, 2019). Dessa frågor har även fått större närvaro i svenska folkets vardag, i och med exempelvis terrordådet på Drottninggatan 2017, skogsbränderna 2014 och 2018, men också covid 19-pandemins uppenbara förståelse för hur snabbt sjukdomar sprids i vår globala värld.

Riskhanteringsforskningen har i takt med det ökade intresset för krisberedskap och riskhantering fått en växande uppmärksamhet. Dock har själva riskbegreppet i sig fått stå tillbaka inom forskningen till förmån för faktiska verktyg och metoder för hantering av risker (Persson, 2002). I denna studie står riskbegreppet i centrum, med avsikt att bidra med kunskap om ett begrepps eventuella föränderlighet. Detta sker genom en analys av riskbegreppets

innehållsliga betydelse vid olika tidpunkter i svenska försvarspolitiska inriktningspropositioner, för att se om dess betydelse har förändrats.

## 1.1 Problemformulering

Krisberedskap och riskhantering är frågor som de senaste åren placerats sig högre och högre upp på den politiska dagordningen i Sverige. Det försämrade omvärldsläget och den ökade osäkerheten i närområdet har gjort att riskbegreppet fått en större närvaro i politik, media och i våra vardagliga liv. Men trots att krisberedskap och riskhantering numera är högaktuella politiska ämnen, anses riskbegreppet i sig inte fått samma uppmärksamhet (Persson 2002; Hultman 2005). Riskbegreppets betydelse och förekomst i politiska sammanhang kan antas vara beständigt, men begrepp är mentala företeelser som upptäcks och konstrueras av människor, och tar sitt uttryck genom vårt språk. Ett begrepp kan därför avse olika fenomen i sinnevärlden, men i tanken uppfattas vara uttryck för samma sak (Teorell & Svensson, 2007). Begrepp förekommande i politiska diskussioner, liksom risk, beskrivs i forskning och metodlitteratur innehållande någon form av politisk mening, samt som omstridda och föränderliga (Teorell & Svensson 2007, Boréus & Bergström, 2012, Hultman 2005, Allwood, 1989).

Filosofen Johannes Persson har fört en diskussion om att riskbegreppet inte har utvecklats på motsvarande sätt som riskforskningen har gjort. Persson menar att riskbegreppet är liksom riskforskningen i behov av att utvecklas och undersökas, då den verklighet som begreppet används i ständigt förändras. Begreppet har olika aspekter och det en person uppfattar som risk kan en annan se som en möjlighet, eller en teknik under utveckling. Därför menar Persson att riskbegreppet är i ständigt behov av utveckling och översyn av dess grundläggande begreppsapparat. Riskforskningen har dock istället fokuserat på att skapa och utveckla verktyg för riskbedömning och riskhantering, och enligt Persson undvikit en viktig del i att utveckla riskforskningen: begreppsutveckling och begreppsförståelse (Persson, 2002).

## 1.2 Forskningsöversikt

Johannes Persson har fortsatt sin diskussion om bristen på begreppsutveckling i *Risker i kunskapens mellanrum* (2007) och menar att svaret på vad en risk är har flera möjliga svar. I boken, som grundar sig på ett antal fallstudier, gör Persson ett försök till att utveckla riskbegreppet. Persson menar att riskbegreppet definieras och uppfattas olika inom olika

samhällskategorier. Inom exempelvis ekonomi kopplas riskbegreppet ofta samman med nyttofunktioner och inom teknik som ett sätt att bedöma möjlighetsaspekten. Sammantaget ger det upphov till olika betydelser och dimensioner av begreppet. Riskbegreppet används även i vardagligt språk och inom forskning som att risker är objekt runtomkring oss. Persson förtydligar genom att beskriva en orsakskedja, där riskobjektet är central. Med riskobjekt menas de objekt som innehåller sådana riskkällor att de kan medföra negativa effekter, vilket kan vara enstaka ting, tillstånd eller processer. Alla riskobjekt innehåller eller kan utlösa en mekanism, som vi exponeras för och som även leder till negativa konsekvenser (Persson, 2007).

Persson för även en diskussion kring vad han kallar *samhällets risker*, vars mest framträdande egenskaper är att de formuleras och omformuleras i olika sammanhang. Detta får konsekvensen att risken eller riskobjektet hanteras både politiskt och juridiskt, och färdas från "vetenskaplig upptäckt" eller katastrof till media, vardagsrum och politiska debatter. Här menar Persson att riskbegreppet förändras och anpassas för att risken ska passa de olika sammanhang som den behandlas inom. Vidare är de risker vi ger mening eller gör betydelsefulla sådana som vi kan relatera till, alltså risker som indirekt ställer till med "meningsfulla" mänskliga problem. Persson summerar sin diskussion med att risk förändras i takt med att människor och världen förändras, då vi påverkar vilka riskobjekt som finns och vilka som får ta plats (Ibid.).

Även Sociologen Erika Wall har arbetat begreppsutvecklande med riskbegreppet, där Wall i sin doktorsavhandling *Risikförståelse* (2010) introducerar begreppet riskförståelse. Doktorsavhandlingen grundar sig på enkätstudier och fokusgruppsintervjuer för att undersöka riskförståelsen hos utvalda målgrupper. Wall utgår från att risker skapas och definieras genom social interaktion i specifika sociala och rumsliga sammanhang. Platsanknytning och meningsstruktur är viktiga beståndsdelar i riskförståelsen, och förklarar varför individer med likartad syn på vilka risker som finns ändå kan tilldela dem olika innebörd och mening. Människors förståelse för och uppfattning om risk konstrueras enligt Wall i social interaktion, samt att fysiska kontexter har betydelse för hur begreppet förstås och används. Wall konstaterar att risk och riskförståelse bör studeras som ett fenomen som varierar, inte enbart på samhällsnivå utan också på grupp- och individnivå (Wall, 2010).

Martin Hultman docent i teknik-, vetenskap- och miljöstudier har arbetat med en översikt av hur riskbegreppet förstås och används. Hultman menar att det finns olika kunskapsperspektiv som påverkar hur risk används och uttrycks, något han benämner som riskperspektiv.

Riskperspektiv påverkar enligt Hultman vilka fenomen som definieras som risker och hur riskerna anses kunna hanteras. I rapporten *Att förstå risker* (2005) studerar och presenterar Hultman olika riskperspektiv som finns inom sociotekniska system, samt vilka konsekvenser perspektiven får för hur risker uppfattas och hanteras. Rapporten är skriven som en del i ett forskningsprojekt, med syftet att sammanställa och kategorisera riskperspektiv som existerar i riskforskning och risklitteratur. Med sociotekniska system syftar Hultman på system där teknik, organisation och mänsklig aktivitet är beroende av varandra. Hultman definierar och analyserar åtta olika riskperspektiv: Ingenjörsperspektivet, riskorganisering, det reflexiva modernitetsperspektivet, det ekonomiska perspektivet, governmentality, det kulturella perspektivet, det ekologiska perspektivet samt risker som daglig praktik. En av rapportens viktigaste slutsats är att särskilda riskperspektiv är dominerande och har tolkningsföreträde: ingenjörsperspektivet och ekonomiperspektivet. Detta innebär att alla andra riskperspektiv måste formulera sina argument i relation till dessa. Ingenjörsperspektivet innebär ett perspektiv på risk med ett tekniskt fokus där utveckling är positivt och att ”vi får det onda med det goda”. Det ekonomiska riskperspektivet utgår istället från att risk värderas och uppfattas utifrån ekonomiska termer så som kostnad och nytta (Hultman, 2005).

Senare år har vad Hultman kallar det ekologiska riskperspektivet fått mer uppmärksamhet, dock inte lika stort faktiskt inflytande. Det ekologiska perspektivet utgår från en helhetsbild där människa och miljö är sammanflätade. Varvid den ena partens nytta inte överväger risken för att den andra parten ska utsättas för negativa konsekvenser. Hultman konstaterar att olika riskperspektiv ger olika utrymme för människor att komma till tals, samt att det är först när en risk etablerats som ”sanning” som samhället, medborgare och forskare försöker hantera den (Ibid.).

Forskarna inom informatik Annika Andersson, Karin Hedström och Fredrik Karlsson genomförde 2015 på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap [MSB] en studie med syfte att utvärdera svensk terminologi på informationssäkerhets- och riskhanteringsområdet. Forskarna använde sig av intervjuer, där experter från olika yrkeskategorier fick definiera en uppsättning grundläggande begrepp, varav ett av de undersökta begreppen var risk. Forskargruppen identifierade ett antal problem, bland annat att begrepp som inte finns med eller som definierades olika i styrdokument blev otydliga och svårtolkade. Konsekvensen av detta var att det ofta uppstod situationer där samma begrepp användes med olika definitioner. Studien visade på ett behov av att utvidga och contextualisera



definitionerna kring de viktigaste begreppen inom informationssäkerhet och riskhantering. Studien föreslog ett kontinuerligt arbete med att skapa fasta uppsättningar av de definitioner som används inom området. Studien visade även på ett behov att omdefiniera begreppsdefinitioner löpande, då informationssäkerhet och riskhantering är områden i ständig förändring. Forskarna fastslog att nya begrepp kommer dyka upp och gamla kommer byta betydelse. Varför studien gav rekommendationen att all framtida begreppsutveckling borde effektiviseras, samordnas och ske löpande (Andersson et al., 2015).

Som framgår ovan visar tidigare forskning att det finns olika perspektiv och diskussioner kring riskbegreppet. Persson (2007) utgår från ett antagande om att riskbegreppet definieras och uppfattas olika inom olika samhällskategorier, vilket ger upphov till olika betydelser och användningar av begreppet. Persson (2007) utvecklar det med sitt begrepp *samhällets risker* och gör antagandet att riskbegreppets betydelse formuleras och förändras i olika sammanhang, samt att risk förändras i takt med att människor och världen förändras. Wall (2010) utgår från liknande antaganden som Persson, men fokuserar mer på sociala interaktioner och fysiska kontexter i förandet av risk. Andersson, Hedström och Karlsson (2015) menar likt Wall att riskbegreppet är i ständig variation i takt med samhällets förändring. Forskargruppen menar att begreppsutveckling måste ske kontinuerligt och löpande, då riskbegreppet kan komma att förändras. Hultman (2005) däremot, antar att riskperspektiv avgör hur riskbegreppet används och dess betydelse. Följaktligen vilka fenomen som pekas ut som risker, vem som har makten att definiera dem och hur de ska hanteras. I ovannämnd forskning finns likheter och skillnader, men sammantaget pekar forskning på att riskbegreppet påverkas och förändras kontinuerligt, samt att det används olika beroende på sammanhang. Men också att det behövs kontinuerlig begreppsutveckling av riskbegreppet som kan visa på hur och om dess betydelse förändras, vilket för oss till studiens syfte.

### 1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att bidra med kunskap om och i så fall hur betydelsen av ett begrepp med politisk mening kan förändras över tid. Detta görs genom att studera fyra svenska försvarspolitiska inriktningspropositioners användning av riskbegreppet vid olika tidpunkter. Den övergripande forskningsfrågan är: *Har riskbegreppets betydelse förändrats i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken under perioden 1987–2015?*

Studiens övergripande forskningsfråga kommer att besvaras med hjälp av följande frågor:

- Inom vilken kontext används riskbegreppet i de svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna?
- Vilken betydelse ges riskbegreppet i de svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna?
- Har riskbegreppets betydelse historiskt förändrats i de svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna?

### 1.4 Riskbegreppet

Risk har många aspekter och perspektiv, vilket gör det svårt att definiera. Beroende på vilken aspekt av risk som undersöks kan ordet få olika innebörd, som redogörs för i forskningsöversikten. Men för studien krävs ändå en utgångspunkt och en grundförståelse för vad risk vanligtvis syftar på. Nationalencyklopedin definierar risk på följande sätt: *Risk, i allmän betydelse möjlighet att något oönskat skall inträffa* (Carlsson, Bläckberg & Magnusson, u.å.). Den vanligaste definitionen är tvådimensionell, där risk är dels en identifiering av en oönskad händelse och dels möjligheten att den inträffar (Persson, 2005).

Likt majoriteten av den forskning som redovisades i forskningsöversikten kommer följande studie använda ordet *riskbegreppet*. Användningen av *riskbegreppet* utgår från den semantiska tanken om att begrepp uttrycker ett ords mening eller föreställning, som i sin tur tillskrivs eller avser olika fenomen och objekt (Teorell & Svensson, 2007). För att förtydliga syftar

*riskbegreppet* i forskning och i studien på en samling av olika aspekter och komponenter av risk. Alltså vilka fenomen, aspekter och beståndsdelar som tillskrivs ordet risk (Persson, 2002).

## 2 Teoretiskt ramverk

Utifrån tidigare forskning kan ett politiskt begrepp, likt risk, antas vara föränderligt och påverkningsbart. Sociala och fysiska kontexter beskrivs påverka människors personliga uppfattning om risker, men också att riskbegreppet betydelse påverkas av vilka risker som ger oss ”meningsfulla” problem (Persson, 2007; Wall, 2010; Hultman, 2005). Ytterligare forskning kring specifikt risk presenteras av den tyska sociologen Ulrich Beck (1944–2015) som under sin verksamhets tid forskade kring risk i vårt moderna samhälle (Lidskog, 2015). Becks teori om risksamhället utgår från ett antagande om att desto mer vårt samhälle utvecklas och moderniseras, desto fler risker skapas av våra sociala, materiella, vetenskapliga och teknologiska framsteg (Beck, 1992). Teorin menar att risker är en del av samhällsutvecklingen och att de är en politisk kraft som förändrar världen. I risksamhället antas även produktion (identifiering) av risker vara av högsta prioritet (Beck, 2018). Därför har teorin om risksamhället valts som teoretiskt ramverk.

### 2.1 Risksamhället

Beck introducerade teorin om risksamhället redan 1986, och teorin har sedan dess utvecklats och fördjupats (Lidskog, 2015). Teorin om risksamhället utgår från tanken om en reflexiv modernitet, en modernitet som med teknisk och vetenskaplig utveckling skapar negativa konsekvenser för sig självt. Industrisamhället benämns som den första moderniteten, varvid en radikal modernisering äger rum som skapar den andra moderniteten (vår nutid). Den första moderniteten genomgår en oavsiktlig och osynlig förändring som underminerar grunden för den klassiska industriella moderniteten. Moderniseringsprocessen blir således ett problem för sig självt, den blir reflexiv. Reflexiv modernitet förklaras genom att ett modernt samhälle genom utveckling och kunskap lär sig mer om sin egen struktur och dynamik. Desto mer kunskap det moderna samhället får om sig själv, desto mer kommer samhället att förändras och strukturer bytas ut (Beck, 1999). Reflexiv modernitet undergräver därför grunden för det första moderna samhället och ändrar dess referensramar på ett sätt som varken är förväntat eller önskvärt (Beck, 1992).

Risksamhället är sammanhängande med reflexiv modernitet, på samma vis som den första moderniteten kämpade med att fördela producerade varor och välfärd jämligt, kämpar risksamhället med att fördela risker jämligt. Enligt Beck skapar nämligen vetenskapliga och industriella framsteg risker och faror som vi aldrig tidigare har upplevt. Under den första moderniteten fanns främst risker förknippade med naturen, så som naturkatastrofer, sjukdomar och hungersnöd. De risker vi upplever i den andra moderniteten är istället skapade av våra sociala, materiella, vetenskapliga och teknologiska framsteg. Problem uppstår då vi i denna process misslyckas med att fastställa eller förutse risker med nya uppfinningar eller innovationer (Beck, 1992). Den första moderniteten utgår från en strävan efter att utvecklas för att uppnå jämlikhet och solidaritet. Välfärd, humanism och frihet är ideal som delvis överges i övergången till den andra moderniteten och risksamhället. Risksamhällets fokus är istället risker och faror som skapas till följd av modernisering, och hur dessa kan minimeras, förhindras och ibland även döljas (Beck, 1999).

Till skillnad från den första moderniteten skapas risker i den andra moderniteten av teknisk-ekonomiska beslut och nyttomaximering. Resultatet av detta blir att i risksamhället är produktion (identifieringen) av risker viktigare än produktionen av välstånd (Beck, 1992). Som Beck själv uttrycker det: *Modern society has become a risk society in the sense that it is increasingly occupied with debating, preventing and managing risks that itself has produced* (Beck, 2006:332). Därför är risker en del av modernisering och vårt moderna samhälle. Risk ses till och med som ett avgörande karaktärsdrag i samhället självt, då det utgör en negativ sida av moderniseringsprocessen. Då risker stimulerar förändringar i sociala relationer, politiska och kulturella organisationer, samt samhället i stort. Beck menar att moderna risker inte är begränsade till tid och rum, utan flera av de risker vi står inför i risksamhället påverkar människor över gränser och tid (Beck, 1992).

Risksamhället utvecklas så småningom på, grund av globaliseringen, till ett globalt risksamhälle: world risk society [WRS]. WRS syftar på vårt nutida globala samhälle, där vi har skapat fler risker som inte tar hänsyn till gränser. De globala riskerna är inte bundna till enskilda platser eller individer, vilket gör att en enskild nationalstat inte har möjlighet att kontrollera dem (Beck, 1999). Enligt Beck är de globala riskerna en politisk kraft som förändrar vår värld, och han identifierar tre typer av huvudsakliga globala kriser: miljökriser, ekonomiska kriser och terrorism. Varav de två första är oavsiktliga negativa konsekvenser av beslut eller

handlingar som ämnade skapa något positivt, medan terrorism är avsiktligt negativt (Beck, 2002).

Globala risker antas påverka oss på ett annorlunda sätt, och Beck nämner begreppet ”staging”, vilket syftar på att globala risker är en projicering av verkligheten. De globala riskerna gör så att förväntningen av den faktiska katastrofen påverkar, även om den faktiska katastrofen inte har ägt rum i exempelvis det egna landet. Enbart genom att föreställa sig eller projicera den globala risken blir den framtida katastrofen som risken utgör närvarande, ofta genom att politiska beslut formas för att försöka förhindra den. Vilket innebär att det inte är terrorhandlingen, utan den globala projiceringen av ”akten” och de politiska handlingarna och reaktionerna som svar på denna förväntning av terror som påverkar oss mest (Beck, 2018).

Beck tar ståndpunkten att det har förekommit en gigantisk förändring av vårt moderna samhälle efter millennieskiftet, vilket har inneburit att även den nationella säkerhetspolitiken har genomgått förändringar. De globala riskerna raserar nämligen den traditionella bilden av en statlig aktör som en nations främsta hot och fokus, samt att innebörden för vad som är nationellt och internationellt upplöses. Detta innebär att säkerhet och riskhantering som enbart nationell förlorar betydelse, och globala allianser bildas med syftet att värna om så väl internationell som nationell säkerhet (Ibid.). Vidare förlorar statliga institutioner, vars enda uppgift är att skydda medborgare, betydelse. De globala riskerna innebär nämligen att statliga institutioner konfronteras med situationer där de verktyg och skydd som tidigare funnits inte längre fungerar. Varvid stater iscensätter symboliska förebyggande handlingar, som ger sken av kontroll och säkerhet (Beck, 2002). Sammantaget menar Beck att WRS leder fram till en värld där de globala riskerna tvingar fram transnationellt samarbete, då nationalstater inser sina begränsade möjligheter att enskilt påverka miljökriser, ekonomiska kriser och terrorism. Av den anledning att dessa risker inte kan begränsas till geografiska områden utan får globala och samtida konsekvenser. Beck menar att detta leder till den yttersta paradoxen då nationalstater tvingas, i syfte att skydda sina egna medborgare och nationella intressen, engagera sig i transnationella säkerhets- och riskhanteringsarbeten (Beck, 2018).

Teori om risksamhället är omfattande och ger ett intressant perspektiv på hur utvecklingen av det moderna samhällets påverkar vilka risker vi berörs av. Becks antaganden kan på olika sätt anses förklara vilka risker vi rör oss med i samhället och hur detta förändras, vilket kan tänkas vara av betydelse även för själva riskbegreppets föränderlighet. Risksamhällets antagande om

att ökad modernisering, tekniska utveckling och globalisering skapar fler och mer komplexa risker. Samt att denna process i sin tur påverkar och förändrar riskers egenskaper, nationell säkerhetspolitik och samhället i stort kommer utgöra studiens teoretiska ramverk. Mot vilket jag kommer att analysera riskbegreppets betydelse och dess eventuella förändring över tid.

### 3 Tillvägagångssätt

I följande kapitel presenteras studiens tillvägagångssätt. Inledningsvis presenteras och motiveras studiens material, urval och avgränsningar, och avslutningsvis studiens metod.

#### 3.1 Urval och material

Följande studie har som avsikt att bidra med förståelse för vad riskbegreppet historiskt har betytt och om dess betydelse har förändrats inom den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. För att genomföra studien har försvarspolitiska inriktningspropositioner valts som material. Försvarspolitiska inriktningspropositioner fattas i regel varje mandatperiod av Sveriges riksdag. Med undantag för åren 1901–1958 då beslutet togs vart tionde år. Arbetet med propositionerna sker genom att ansvariga myndigheter för det svenska försvaret utreder och utarbetar planer för vilken struktur och inriktning som försvaret ska ha under de kommande åren. Varvid ett förslag för en femårsperiod lämnas till regeringen. Regeringen tar därefter fram ett förslag grundat på myndigheternas utredningar och lägger fram en försvarspolitisk inriktningsproposition för godkännande i riksdagen. Varje proposition innehåller organisatoriska och ekonomiska riktlinjer för försvaret, men också säkerhetspolitiska och försvarspolitiska ställningstaganden (Björemann, 2009).

Valet av material grundar sig i tidigare forskning och den valda metoden begreppshistoria. Tidigare forskning visar på att flera faktorer kan påverka ett begrepps betydelse så som kontext, sociala sammanhang och dominerande riskperspektiv. Samtidigt utgår begreppshistorisk metod från tanken om begrepp som väsen med livslängd och som tilldelas egenskaper och betydelse beroende på den kontext som de brukas inom (Van Vree et al., 1998). Därför har de försvarspolitiska inriktningspropositionerna valts som material, då de utifrån den begreppshistoriska utgångspunkten är textmaterial som kan redogöra för användningen och betydelsen av riskbegreppet under en längre period, och vid specifika tidpunkter under 1900-

och 2000-talen. Vidare valdes propositionerna som material utifrån min tanke om att varje proposition med sina säkerhetspolitiska och försvarspolitiska ställningstaganden kan tänkas representera olika tidsepoker i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Av den anledning att propositionerna formulerats om för varje mandatperiod.

För studien har fyra specifika propositioner valts ut: år 1987 (Prop. 1986/87:95), 1996 (Prop. 1995/96:12), 2005 (Prop. 2004/05:5) och 2015 (Prop. 2014/15:109). De fyra propositionerna har valts utifrån att de representerar varsitt årtionde och sammanfaller före eller efter specifika historiska händelser som kan antas ha förändrat den svenska försvars- och säkerhetspolitiska kontexten och således även riskbegreppet. Valet av propositionen från år 1987 grundar sig i att propositionen representerar den period då världen fortfarande var uppdelad i ett väst- och östblock, och kalla kriget fortfarande var aktuellt (Andersson & Försvarshögskolan, 2019). Propositionen från år 1996 skrevs i en förändrad värld, där både Sovjetunionen och Berlinmuren har fallit (Ibid.). Propositionen från år 2005 skrevs efter att världen upplevt flera stora terroråd, så som terrorattackerna i New York 2001 och bombdåden på Bali 2002 (Ibid.). Vidare är år 2015 det senaste året som den svenska riksdagen godkände en försvarspolitisk inriktningsproposition och följaktligen den mest ”moderna” propositionen (Försvarsdepartementet, 2015).

### 3.2 Avgränsningar

De valda propositionerna är omfattande och innehåller allt från ekonomiska anslag, lagförslag och operativa förmågor till säkerhetspolitiska ställningstagande. Därför inleddes studien med en genomsökning av propositionerna, för att identifiera förekomsten av ordet ”risk”. Med syftet att välja ut de delar av propositionerna som kunde användas för att besvara studiens frågeställning. Av den anledningen har den textanalytiska granskningen av propositionerna avgränsats till att undersöka de kapitel av propositionerna som redogjorde för säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter och ställningstagande, inom vilka riskbegreppet var mest förekommande. Kapitlen återkommer i alla av de valda propositionerna men tilldelas olika rubriker beroende på årtal. Undersökningen har därför avgränsats till följande kapitel i respektive proposition:

- Prop. 1986/87:95: Kapitel 2 Säkerhetspolitiska överväganden, Kapitel 3 Försvarspolitikens inriktning.

- Prop. 1995/96:12: Kapitel 2 Säkerhetspolitiken, Kapitel 4 Inriktning av totalförsvaret.
- Prop. 2004/05:5: Kapitel 5 Säkerhetspolitiska utgångspunkter, Kapitel 6 försvarspolitikens inriktning, Kapitel 8 Utveckling av den samlade krisberedskapen.
- Prop. 2014/15:109: Kapitel 4 Säkerhetspolitiken, Kapitel 5 Försvarspolitikerna.

### 3.3 Kvalitativ textanalys

Studiens tillvägagångsätt bygger på en kvalitativ textanalytisk ansats, som innebär insamling och tolkning av text. Grundtanken i en kvalitativ textanalys är att texter på olika sätt relaterar till människor; människor skapar texterna och människor är mottagare av texterna. Men också att texter speglar och reproducerar både medvetna och omedvetna föreställningar. Textanalysens syfte är att tolka texters mening och betydelse, men också att tolka det resultat som textanalysen presenterar (Boréus & Bergström, 2012). Vilket är anledningen till att kvalitativ textanalys valdes för studien, då jag med hjälp av textgranskning kommer att undersöka riskbegreppets betydelse och om dess betydelse har förändrats i det utvalda textmaterialet. I metodlitteratur existerar många olika textanalytiska inriktningar som skiljer sig i sätt att urskilja och undersöka texter (Esaiasson et al., 2012). I följande studie har den textanalytiska inriktningen begreppshistorisk metod valts, av den anledning att metoden syftar till att belysa både ytliga och djupgående aspekter av ett begrepps betydelse och förändring under en tidsperiod (Boréus & Bergström, 2012). Vidare innebär metoden en möjlighet till att bidra med nya perspektiv på sociala och politiska begrepp som lätt kan tolkas som naturliga eller självklara (Kurunmäki, 2012).

### 3.4 Begreppshistorisk metod

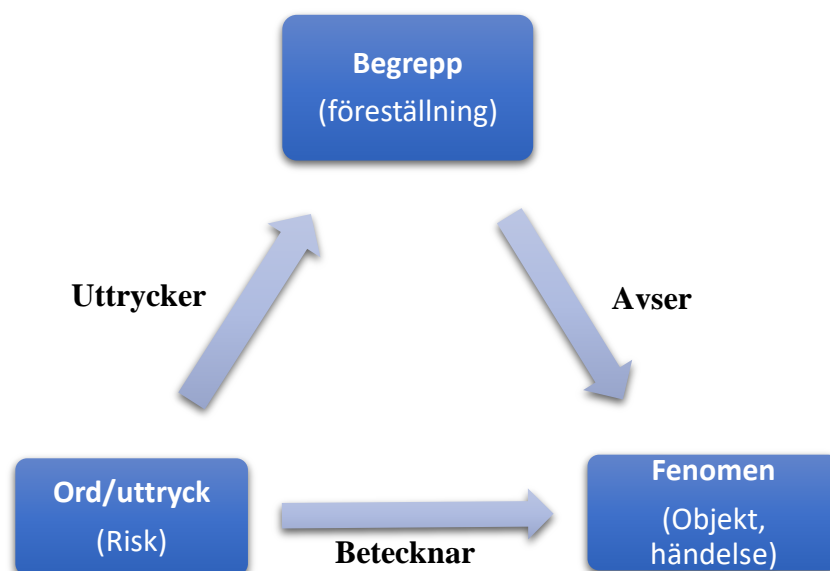
Begreppshistorisk metod utgår från att begrepp och begreppsförändring är en del av samhällslivet och samhällsutvecklingen. Med begreppsförändring menas att begrepp är koncentrationer av flera betydelser, där begrepp utgör knutpunkter för idéer och ord. Varför begrepp kan ses som ostabila mångtydiga historiska fenomen som kan genomgå olika förändringar i dess betydelse (Boréus & Bergström, 2012). Begreppshistorisk metod utvecklades på 1960-talet och har sedan dess formats inom två intellektuella traditioner: en tysk lingvistisk- kontextualistisk och den brittiska så kallade Cambridge-skolan. För denna studie har den tyska inriktningen valts, då den brittiska traditionen mer har riktat in sig på retorik. Den tyska, med Reinhart Koselleck som främsta teoretiker, fokuserar på språkets koppling till socioekonomiska strukturer. Enligt Koselleck är begrepp enheter där mänskliga handlingar,



idéer och socioekonomiska strukturer möter varandra. Den tyska inriktningen av begreppshistoria har en specifik analysmetod, där en viktig aspekt är tanken om att begrepp innehåller flera temporala nivåer. Olika grader av det förflutna, nutiden och framtiden existerar inom ett begrepp, varför politiska och sociala begrepp kan tolkas som knutpunkter i historien så väl som i samtiden. En analys av begreppsförändring kan därför ge nya perspektiv på politiska och sociala förändringar i stort (Kurunmäki, 2012).

Kosellecks metod utgår från två analytiska operationer, en synkron och en diakron analys. Den synkrona analysen utgår från att ett begrepps betydelse studeras utifrån hur det används och inom vilken kontext, samt genom att urskilja begreppets semantiska fält (Ibid.). Med semantiskt fält avses i det här sammanhanget ett fält bildat av olika ord med associationer och relationer till varandra, alltså ord eller begrepp som ofta förekommer i tal och skrift tillsammans (Johansson, 2012). Ett utvalt begrepp studeras därför utifrån vilka andra begrepp som används i samband med eller som kopplas till det vid en specifik tidpunkt. Det semantiska fältet är således områden av betydelse som knyts till begreppet (Kurunmäki, 2012). Den synkrona analysens syfte och semantiska fält kan förklaras genom en semantisk triangel:

Figur 1. Semantisk triangel.



(Teorell & Svensson, 2007)

Den semantiska triangel kan förklaras genom att ordet risk syftar på riskbegreppet, som i sin tur avser olika fenomen (andra begrepp och ord), som vi i tanken uppfattar som samma sak. Följaktligen antas i en begreppshistorisk metod att ett begrepps betydelse definieras genom att

sätta begreppet i språklig relation till andra begrepp (Teorell & Svensson, 2007). Synkron analys innebär således att undersöka ett begrepps betydelse genom att först kartlägga hur och inom vilken kontext begreppet används. För att sedan kunna urskilja vilka andra begrepp som förekommer och används tillsammans med det utvalda begreppet (Friberg, 2013). Den diakrona analysen innebär en analys av ett begrepps historiska utveckling, varvid avsikten är att försöka tyda hur begreppet har förändrats över tid (Kurunmäki, 2012). Sammantaget innebär metoden att ett begrepps föränderlighet undersöks genom att de synkrona betydelserna vid olika tidpunkter sammanställs till den diakrona förändringen av ett begrepps betydelse över tid (Persson, 2008).

### 3.5 Analysmetod

Som redogjorts ovan (se s. 12) inleddes analysen med en genomläsning av de försvarspolitiska inriktningspropositionerna i sin helhet, varvid särskilda avgränsningar gjordes. Analysen kommer därefter utgå från en textgranskning av de fyra utvalda försvarspolitiska inriktningspropositionerna. Materialet analyseras utifrån den begreppshistoriska metodens tanke om språket som ett historiskt fenomen, innehållande föreställningar om hur verkligheten är beskaffad vid specifika tidpunkter (Boréus & Bergström, 2012). För att genomföra de synkrona och diakrona analyserna utformas ett analyschema, innehållande ett antal textanalytiska frågor. Frågorna har utformats utifrån studiens frågeställningar och konkretiserats med direkta textanalytiska frågor baserade på den begreppshistoriska metoden. De textanalytiska frågor som kommer att användas är följande:

#### Synkron analys – begreppets betydelse

- *Inom vilken kontext används riskbegreppet i de svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna?*
  - Inom vilken kontext förekommer, och hur används riskbegreppet?
- *Vilken betydelse ges riskbegreppet i de svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna?*
  - Vilka andra begrepp används i samband med riskbegreppet?

## Diakron analys – begreppets historiska förändring

- *Har riskbegreppets betydelse historiskt förändrats i de svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna?*
  - Vilka andra begrepp har använts i samband med riskbegreppet och har detta förändrats?

Analysen av materialet kommer inledas med att först försöka identifiera svar på de textanalytiska frågor som utgör den synkrona analysen. Varvid riskbegreppets kontext och användning i de olika propositionerna kommer granskas. Samtidigt kommer analysen att identifiera andra begrepp som kopplas till eller används i samband med riskbegreppet. Med avsikten att urskilja riskbegreppet semantiska fält i varje enskild proposition, och på så vis få svar på vilken betydelse riskbegreppet betecknar vid de olika tidpunkterna. De semantiskafälten kommer att sammanställas efter varje proposition, för att tydligt redovisa de associerade begrepp som analysen kunde urskilja. Nästa steg är att med hjälp av kartläggningen från den synkrona analysen besvara den textanalytiska fråga som utgör den diakrona analysen. Detta innebär att riskbegreppets semantiska fält och kontext från varje proposition kommer jämföras från 1987 till 2015. Med avsikten att sammanställa och undersöka om riskbegreppets betydelse har förändrats över tid.

## 4 Försvarspolitiska inriktningspropositioner

I följande kapitel genomförs de två begreppshistoriska analyserna. Inledningsvis presenteras den synkrona kartläggningen av riskbegreppet, som följs av den diakrona analysen.

### 4.1 Synkron analys

I följande avsnitt redovisas den synkrona analysen, som utgår från den begreppshistoriska metoden att ett begrepps betydelse studeras genom att urskilja dess semantiska fält. Kartläggning av riskbegreppets betydelse sker först genom att redogöra för hur och inom vilken kontext riskbegreppet används i propositionerna. Vidare identifieras vilka andra begrepp som använts i samband med eller kopplats till riskbegreppet, för att sammanställa riskbegreppet semantiska fält.

## Prop. 1986/87:95

I propositionen från 1987 användes riskbegreppet i ett flertal kontexter. Mest framträdande var användning i samband med kalla kriget och risken för en eventuell konflikt mellan maktblocken USA och Sovjetunionen (Prop. 1986/87:95, 7). Risken för krig och mellanstatliga konflikter beskrevs grunda sig i hur relationen mellan maktblocken utspelades de följande åren: *En följd torde vara en ökad risk för att det nordiska området kan beröras redan i inledningskedet av en väpnad konflikt mellan maktblocken* (Ibid.,7). Riskbegreppet förekom därför också i flera fall i samband med diskussioner om vad misslyckade förhandlingar och ömsesidig misstro mellan maktblocken kunde orsaka. Då Norden och Europa ansågs ligga i riskzonen för en eventuell plats där konflikterna kunde bryta ut (Ibid., 15).

Stater redogjordes i propositionen som de viktigaste säkerhetspolitiska aktörerna, och den största risken för nationell säkerhet var därför ett väpnat angrepp från en annan stat: *Ett militärt angrepp med syfte att utnyttja vårt land är [...] det allvarligaste hotet mot vår nationella säkerhet och bör därmed utgöra den viktigaste utgångspunkten för vår försvarsplanering* (Ibid., 59). Mest framträdande i sammanhanget var Sovjetunionen. Landets ökade intresse för Östersjön och dess kust, men även landets militärtekniska utveckling redogjordes som en risk för svensk säkerhet. Sovjetunionens moderna U-båtar och stridsflyg, samt deras utbyggnad av militärbaser i Östersjöområdet ansågs utgöra en överhängande risk för att eventuella konflikter mellan storblocken kunde bryta ut i nordeuropeiska områden (Ibid., 28).

Sammantaget förekom riskbegreppet främst i samband med kalla kriget, militära risker och relationen mellan maktblocken. Risken för krig eller militära konflikter i svenskt närområde kopplades i hög grad till situationen mellan maktblocken (Ibid.,39). Men även ömsesidiga felbedömningar, nya konflikter eller ny teknik befarades leda till överdrivna reaktioner och väpnade anfall (Ibid., 22). Riskbegreppet placerades således in i en kontext där sammanhållningen mellan respektive maktblock, strandade förhandlingar och teknisk utveckling kunde leda till ett konventionellt krig i Europa. I propositionen var främst kontrollen över norra Europa, Östersjön och Nordatlanten i fokus, av den anledning att konflikter i dessa områden ansågs utgöra en stor risk för krig i svenskt närområde (Ibid., 39). Även territoriella kränkningar i form av undervattens- och luftrumskränkningar användes i samband med riskbegreppet, där i huvudsak sovjetiska kränkningar av svenskt vatten och luftrum refererades till (Ibid., 34).

Utöver väpnat angrepp, krig och mellanstatliga relationer förekom riskbegreppet i samband med kärnvapen och nya teknologiska vapen (Ibid., 17). I propositionen konstaterades att de samlade kärnvapenarsenalerna hos maktblocken hade en ofattbar förstörelsekapacitet: *Mindre än 1% av det totala antalet skulle kunna lägga alla de större städerna i Europa i ruiner. Marknära explosioner skulle leda till radioaktiv beläggning även på stora avstånd* (Ibid., 19). Men riskbegreppet förekom även i diskussioner kring så kallade handelstörningar, vilket syftade på störningar som befarades uppstå vid en eventuell militär konflikt i omvärlden. Utrikeshandeln ansågs helt eller delvis riskeras avbrytas, vilket bedömdes innebära en avsevärd försämring av svensk försörjning. I samband med detta redogjordes även för risken med Sveriges omfattande ekonomiska samarbete med länder i väst, som betraktades ge dessa länder tillgång till ekonomiska maktmedel mot Sverige (Ibid., 45).

Genom att i ett semantiskt fält sätta riskbegreppet i språklig relation till andra begrepp kan riskbegreppets betydelse i enlighet med den begreppshistoriska metoden sammanställas (Kurunmäki, 2012). Efter kartläggningen av riskbegreppets användning och kontext sammanställdes de begrepp som förekom i samband med, eller kopplades till riskbegreppet i propositionen från 1987. Sammantaget gav det följande semantiska fält:

Tabell 1. Synkron analys Prop. 1986/87:95.

|   |
|---|
| Riskbegreppets betydelse  |
| Krig, låsta förhandlingar, väpnat angrepp, kärnvapen, teknologiska vapen, handelstörningar, ömsesidiga felbedömningar, territoriella kränkningar. |

Följande tabell är utgångspunkten för den synkrona analysens sammanställning av semantiska fält. Då sammanställningen av efterföljande propositioners semantiska fält innebär att nya begrepp tillkommer, och att andra begrepp återkommer eller försvinner beroende på vilken betydelse riskbegreppet ges vid de olika tidpunkterna.

### **Prop. 1995/96:12**

I propositionen från 1996 förekom riskbegreppet i en kontext som präglades av osäkerheten med det förändrade internationella politiska klimatet. Det konstaterades att risken för stormaktskonfrontationer hade upphört i och med Sovjetunionens fall. Istället rörde sig

riskbegreppet i en kontext av osäkerhet och oförutsägbarhet i hur framtiden skulle utformas. Kalla krigets maktbalans ansågs ha ersatts av ett rörligt och svårförutsägbart säkerhetspolitiskt läge, som genomgick omstruktureringar (1995/96:12, 23f). Osäkerheten för den internationella politikens utveckling innebar att riskbegreppet användes i samband med rädslor för att samarbete på europeisk och internationell nivå skulle försvagas. För att sedan ersättas av en liknande maktbalans som rådde under kalla kriget, där enskilda nationella intressen styrde världspolitiken (Ibid., 61).

Trots att risken för fullskaligt krig i Europa bedömdes ha minimerats, användes riskbegreppet fortsatt i samband med ett väpnat angrepp på Sverige (Ibid., 22). Ett väpnat angrepp ansågs fortfarande som det allvarligaste hotet mot svensk säkerhet, där angripare till sjöss och via luft ansågs vara de mest överhängande riskerna. Nya vapensystem med lång räckvidd och hög precision beskrevs som den mest troligaste metoden av anfall, och ett invasionsanfall med landstyrkor bedömdes mindre troligt (Ibid., 114f). I samband med ett väpnat anfall diskuterades även angreppshot, vilket presenterades som ett angrepp med mycket begränsade geografiska mål eller ett angrepp mot vitala samhällsfunktioner (Ibid., 118).

Likt i propositionen från 1987 användes riskbegreppet i propositionen från 1996 i samband med territoriella kränkningar och kärnvapen. Det ansågs av väsentlig vikt att det militära försvaret skulle kunna: *Ingripa mot varje form av kränkning av vår territoriella integritet* (Ibid., 122). Östersjöområdet beskrevs fortsatt som den i huvudsakliga konfrontationszonen i händelse av en konflikt i Europa, då det ansågs inneha en central geografisk plats (Ibid., 32). Dock tonades risken för kärnvapen och kärnvapenkrig ned, då det konstaterades att de traditionella kärnvapenmakterna genomgick en kraftig nedrustning. Istället beskrevs en risk för spridning av kärnvapen och massförstörelsevapen till de regionala och lokala konflikter som pågick eller riskerade uppkomma runt om i världen (Ibid., 39ff).

Till skillnad från i propositionen från 1987 ansågs det förändrade politiska klimatet ha medfört ett behov för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken att: *Teckna en bredare bild av tänkbara risker och hot* (Ibid., 44). Sveriges säkerhet ansågs påverkas av ett vidare spektrum av hot och risker än någon gång tidigare (Ibid.). Militära risker betraktades i allt större utsträckning samexistera med växande icke-militära risker, så som miljöolyckor (Ibid., 58). Vidare beskrevs det dominerande konfliktscenariot ha övergått från bipolärt världskrig till regionala och lokala krig eller konflikter (Ibid., 44f). Kalla krigets slut och Sovjetunionens

upplösning diskuterades i propositionen som en anledning till att nya etniska, religiösa och nationalistiska konflikter kommit upp till ytan. Specifikt nämndes Jugoslavien-kriget, och att kriget befarades kunna sprida sig vidare i Europa (Ibid., 24ff). Risken för etniska och religiösa motsättningar kopplades även till medelhavsområdet, som beskrevs: [...] *en skärningspunkt för skilda intressen som direkt eller indirekt påverkar europeisk och svensk säkerhet* (Ibid., 31).

Avslutningsvis förekom riskbegreppet även i samband med utvidgningen av EU och NATO. Utvidgningen befarades utgöra en risk för säkerheten i Europa, beroende på rysk inställning (Ibid., 25). Utvidgningen ansågs även riskera att sammanhållningen inom EU utsattes för påfrestningar och så även säkerheten och stabiliteten i Europa.

Efter kartläggningen av riskbegreppets användning och kontext i propositionen från 1996 sammanställdes de begrepp som förekom i samband med, eller kopplades till riskbegreppet. Jämfört med propositionen från 1987 gav det följande semantiska fält:

Tabell 2. Synkron analys Prop. 1995/96:12.

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Prop. 1986/87:95              | Riskbegreppets betydelse  |
| <b>Återkommande begrepp</b>   | Kärnvapen, väpnat angrepp, territoriell kränkning, teknologiska vapen.  |
| <b>Nya begrepp</b>            | Internationell instabilitet, angreppshot, massförstörelsevapen, miljöolyckor, regionala konflikter, EU & NATO utvidgning. |
| <b>Begrepp som försvinner</b> | Krig, låsta förhandlingar, handelstörningar, ömsesidiga felbedömningar.   |

Genom att sätta riskbegreppet i språklig relation till andra begrepp redovisar det semantiska fältet riskbegreppets betydelse i propositionen från 1996.

### **Prop. 2004/05:5**

I propositionen från 2005 förekom riskbegreppet i en kontext präglad av ”nya” hot och risker, och tanken om att världen genomgått stora och viktiga förändringar. Likt i propositionen från 1996 återkom regionala konflikter i propositionen från 2005. Flera dåtida regionala konflikter ansågs ha direkt bäring på säkerheten i Europa och internationellt. Konflikter på Balkan ansågs kvarstå som en riskbild, men utvecklingen i mellanöstern introducerades. Utvecklingen i Mellanöstern beskrevs som en risk, då området ansågs påverkas negativt av Irakkriget, den

arabisk-israeliska konflikten, samt kampen mot terrorism. Konflikterna bedömdes påverka det internationella säkerhetsläget och vara en grogrund för terrorverksamhet (Prop. 2004/05:5, 20). Konflikter i Södra Kaukasien, Kashmirområdet, Koreahalvön och delar av Afrika nämndes även kort (Ibid., 21f). I propositionen redogjordes också för risken med *stater i upplösning*, främst i Afrika och mellanöstern, vilket syftade på konflikter och humanitära katastrofer som ansågs kunna uppstå när en stat föll samman (Ibid., 14).

Däremot ansågs mellanstatliga konflikter ha minskat betydligt sedan kalla kriget slut. Istället bedömdes nya mer komplexa risker och utmaningar ha vuxit sig starkare, vilka beskrevs vara: [...] *mer komplexa och mer svårförutsägbara än gårdagens hot om väpnade angrepp* (Ibid., 13). Av denna anledning förekom riskbegreppet i en hel del nya kontexter och sammanhang. Inledningsvis användes riskbegreppet i samband med gemensam internationell och europeisk säkerhet. Globaliseringen beskrevs ha ökat det ömsesidiga beroendet mellan stater och världsdelar. Risker och hot som världen och Sverige stod inför ansågs därför ha skiftat karaktär till att bli mer gränsöverskridande och avancerade (Ibid.). De nya gränsöverskridande riskerna mot svensk säkerhet ansågs därför kräva riskbedömningar med vidare perspektiv än enbart det nationella. Varför Sverige inte längre bedömdes kunna beakta sin säkerhet isolerat från utvecklingen i övriga världen (Ibid., 14). De gränsöverskridande riskerna bedömdes bäst mötas genom internationell samverkan och multilaterala lösningar: *Effektivt multilateralt samarbete är därför ett grundelement i svensk säkerhetspolitik* (Ibid., 23).

Dessa nya risker och hot beskrevs som mer diversifierade, mindre synliga och mindre förutsägbara än någonsin. Organiserad brottslighet, spridning av massförstörelsevapen, flyktingströmmar och miljöhot nämndes kort. Men den risk som fick störst fokus i propositionen var terrorism. Terrorattacker beskrevs ha haft en betydande inverkan på den globala och nationella säkerhetspolitiska utvecklingen (Ibid., 14). Terrorattackerna i New York 2001 och i Madrid 2004 ansågs ha orsakat ett internationell och nationell uppvaknande, och en kraftsamling mot terrorism (Ibid., 17).

Vidare användes riskbegreppet i samband med nya icke-militära risker och hot: *För framtiden är det tydligare än någonsin att säkerhet är mer än avsaknad av militära konflikter* (Ibid., 23). Det bedömdes att ett enskilt väpnat angrepp från en annan stat var osannolikt under följande år (Ibid., 25). Riskbegreppet förekom istället i samband med krisberedskap och skydd av samhället i fredstid. Eftersom nya hot och risker inte längre i så hög grad ansågs vara



förknippade med väpnade angrepp, utan med svåra påfrestningar på det svenska samhället i fredstid. I propositionen beskrevs hur risker för svensk säkerhet i hög grad hade genomgått en tyngdpunktsförskjutning ifrån militära till fredstida risker. Samhällets sårbarhet hade skapat en situation där beredskap alltmer gått utanför vad som i traditionell mening ansågs vara försvarspolitik. Riskbegreppet användes därför i samband med samhällets sårbarhet, och risken för att utsättas för katastrofer eller svåra påfrestningar i fredstid. Vilka ansågs kunna få sådana stora konsekvenser att de utgjorde ett hot mot svenska grundläggande värden, befolkningens liv och hälsa, eller få negativa miljömässiga och ekonomiska konsekvenser (Ibid., 208). Samhällets krisberedskapsförmåga bedömdes därför vara i behov av förbättring, för att kunna hantera ett bredare spektrum av allvarliga påfrestningar som ansågs kunna inträffa utan förvarning (Ibid., 210).

Efter kartläggningen av riskbegreppets användning och kontext i propositionen från 2005 sammanställdes de begrepp som förekom i samband med, eller kopplades till riskbegreppet. Jämfört med i propositionerna från 1987 och 1996 gav det följande semantiska fält:

Tabell 3. Synkron analys Prop. 2004/05:5.

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Prop. 2004/05:4               | Riskbegreppets betydelse   |
| <b>Återkommande begrepp</b>   | Miljöolyckor, territoriella kränkningar, regionala konflikter, massförstörelsevapen.   |
| <b>Nya begrepp</b>            | Globalisering, ömsesidigt beroende, organiserad brottslighet, terrorism, flyktingströmmar, stater i upplösning, humanitära katastrofer, samhällets sårbarhet, allvarliga störningar. |
| <b>Begrepp som försvinner</b> | Internationell instabilitet, väpnat angrepp, angreppshot, teknologiska vapen, kärnvapen, EU- & NATO utvidgning.  |

Genom att sätta riskbegreppet i språklig relation till andra begrepp redovisar det semantiska fältet riskbegreppets betydelse i propositionen från 2005.

### **Prop. 2014/15:109**

I propositionen från 2015 användes riskbegreppet i en kontext som präglades av en försämrad säkerhetspolitisk situation i Europa och internationellt. Risken för ett väpnat angrepp, krig och militära konflikter i närområdet och omvärlden beskrevs återigen som den största hotbilden mot svensk säkerhet: [...] *utformningen av försvaret bör i första hand bygga på förmågan att kunna*

*möta ett väpnat angrepp* (Prop. 2014/2015:109, 50). Som ytterlighet förekom riskbegreppet i samband med svensk förberedelse för krig. Det kalla krigets slut beskrevs ha inneburit att stora delar av den svenska totalförsvarsplaneringen hade upphört, men att det försämrade omvärldsläget krävde att totalförsvarsplaneringen för höjd beredskap och krig återupptogs (Ibid.).

Rysslands annektering av Krim 2014 tog mycket fokus i anspråk. Rysslands militära upprustning och aggressiva utrikespolitik beskrevs ha skapat en ny och osäker säkerhetspolitisk situation i Europa och världen. Som i sin tur innebar en upptrappning av militära risker för svensk säkerhet (Ibid., 22). Bland annat ansågs militära övnings- och underrättelseverksamheter ha ökat i Östersjön, vilket hade ökat risken för militära konfrontationer i området (Ibid., 23). Rysslands ökade intresse för Östersjöområdet bedömdes som en hotbild mot Gotland. Eftersom en annektering av Gotland bedömdes innebära en stor sårbarhet för den svenska säkerheten. Främst av den anledning att den stat som rådde över Gotland uppskattades kraftigt öka sina möjligheter att kontrollera sjö- och luftvägar i Östersjöområdet (Ibid., 44). Vidare förekom återigen riskbegreppet i samband med regionala konflikter. Delar av mellanöstern och Afrika beskrevs plågade av våldspiraler, inbördeskrig och fattigdom, samt att icke-statliga aktörer i flera fall ansågs utmana etablerade stater och gränser. Konflikter inom dessa regioner förmodades i särskilda fall flyta ihop med varandra och riskera mellanstatliga konfrontationer (Ibid., 32).

Dock skilde sig de militära risker som riskbegreppet användes i samband med, från i tidigare propositioner. Istället beskrevs en ny form av krigsföring: Hybridkrig. Våld ansågs i hög grad fortfarande som ett verktyg stater kunde använda för att uppnå sina mål. Men militärt våld bedömdes i större grad användas i kombination med andra medel, så som påverkanskampanjer och cyberattacker (Ibid., 39). Påverkanskampanjer framställdes som ett medel för att påverka politiker, befolkning eller särskilda målgrupper i en stat. Med syftet att sprida en fördelaktig bild av olika skeenden, för att dölja styrkor och svagheter eller för att påverka ett lands säkerhetspolitiska ställningstaganden. Detta bedömdes ske via internet och sociala medier, eller genom spridning av falsk information (Ibid.,40). På grund av det svenska samhällets modernisering och beroende av IT-system ansågs även en cyberattack kunna orsaka lika stor skada på samhällsviktiga funktioner som ett konventionellt väpnat angrepp (Ibid., 41). Ett hybridkrig ansågs kunna inledas med påverkanskampanjer lång tid innan ett väpnat angrepp för

att påverka politiken eller åsiktsopinionen i en gynnsam riktning. För att sedan kompletteras med cyberattacker för att störa samhällsviktiga verksamheter (Ibid., 50).

Riskbegreppet användes likt i propositionen från 2005 i samband med globaliseringen och dess effekt på svensk säkerhet. Enskilda lokala händelser beskrevs kunna få oanade regionala och internationella konsekvenser. Globaliseringens gränslösa flöden av kapital, varor, information och människor ansågs ställa nya krav på samhällets förmåga att hantera en ökad sårbarhet. Ekonomiska kriser och klimatförändringar introduceras i samband med riskbegreppet och beskrevs som globala och påtagliga risker. Klimatförändringar redogjordes som allt mer allvarliga och som en risk för att grundläggande livsvillkor och ekonomiska förutsättningar skulle komma att förändras i världen. Effekter av klimatförändringar ansågs kunna få en avgörande betydelse för säkerheten globalt, då effekterna beskrevs skapa störningar i samhällsviktiga verksamheter, men också påverka relationer inom och mellan stater negativt (Ibid., 21). Även terrorism framställdes som en globalrisk i propositionen. Terrorism och terrororganisationer bedömdes ha spridit sig till alla delar av världen, samtidigt som globaliseringen och internets utveckling hade tillgängliggjort nya vägar och metoder för terrorn (Ibid., 41). Terrororganisationen Isil (Isis) utbredning benämndes särskilt som en risk för säkerheten i mellanöstern och i övriga världen (Ibid., 32).

På grund av de växande globala riskerna användes riskbegreppet i samband med diskussionen om internationellt samarbete och gemensam säkerhet som ett sätt att bemöta det osäkra omvärldsläget. Globaliseringen tillsammans med ekonomiska och ekologiska utmaningar diskuterades utgöra incitament för ett ökat internationellt samarbete (Ibid., 48). Trots detta framställdes det som mer troligt att de globala riskerna och osäkerheten skulle leda till att: [...] *instabiliteten i det internationella systemet och konkurrens mellan olika aktörer ökar* (Ibid., 22). Vidare bedömdes Rysslands ökade ambitioner och aggressiva utrikespolitik peka på en ökad betydelse av stater som säkerhetspolitiska aktörer. Varför internationella institutioner och organisationer befarades utvattnas. Flera av dessa beskrevs visa tecken på utmattning, samtidigt som de utmanades från flera håll av statliga och icke-statliga aktörer (Ibid.). Samtidigt förklarades detta ha fått effekten att internationella överenskommelser om ickespridning och rustningskontroll förlorade sin kraft, vilket hade inneburit att kärnvapen och massförstörelsevapen återigen tillmättes en stor säkerhetspolitisk roll. Sammanlagt bedömdes detta öka risken för militärt våld och militära aktioner i hela världen (Ibid., 42).

Efter kartläggningen av riskbegreppets användning och kontext i propositionen från 2015 sammanställdes de begrepp som förekom i samband med, eller kopplades till riskbegreppet. Jämfört med propositionerna från 1987, 1996 och 2005 gav det följande semantiska fält:

Tabell 4. Synkron tabell Prop. 2014/15:109.

| Prop.2014/15:109              | Riskbegreppets betydelse   |
|-------------------------------|--|
| <b>Återkommande begrepp</b>   | Globalisering, regionala konflikter, territoriella kränkningar, terrorism, massförstörelsevapen, svåra påfrestningar, samhällets sårbarhet, allvarliga störningar.                               |
| <b>Nya begrepp</b>            | Väpnat angrepp, krig, militära konflikter, klimatförändringar, ekonomiska kriser, fattigdom, utvattning av internationella samarbeten, kärnvapen, hybridkrig, cyberattacker, påverkanskampanjer. |
| <b>Begrepp som försvinner</b> | Ömsesidigt beroende, organiserad brottslighet, humanitära katastrofer, miljöolyckor, stater i upplösning, flyktingströmmar.  |

Genom att sätta riskbegreppet i språklig relation till andra begrepp redovisar det semantiska fältet riskbegreppets betydelse i propositionen från 2015.

## 4.2 Diakron analys

I följande avsnitt kommer den diakrona analysen genomföras. De synkrona analyserna för varje proposition kommer jämföras för att urskilja eventuella förändringar av riskbegreppets betydelse under den undersökta tidsperioden. Analysen av riskbegreppets förändring över tid genomförs med hjälp av studiens teoretiska ramverk. Risksamhällets antagande om att ökad modernisering, utveckling och globalisering skapar fler och globala risker. Samt att denna process i sin tur påverkar och förändrar riskers egenskaper, nationell säkerhetspolitik och samhället i stort kommer att användas för att analysera en eventuell begreppsförändring.

Som den synkrona analysen har redogjort för kan förändringar av riskbegreppets betydelse i de undersökta försvarspolitiska inriktningspropositionerna urskiljas. Utgångspunkten för analysen var propositionen från 1987, inom vilken mellanstatliga konfrontationer och risker kopplades till traditionell krigsföring dominerade (Prop. 1986/87:95). Vidare dominerade statliga aktörer och militära hot som de huvudsakliga riskobjekten. Detta beskriver Beck som en traditionell militär bild av risker och en del i en nationsbaserad säkerhetspolitik (Beck, 2018). Vilket även demonstreras i riskbegreppets koppling till begreppen ömsesidiga felbedömningar och låsta

förhandlingar, samt i propositionens diskussion om risken för en eventuell konflikt mellan maktblocken (Prop. 1986/87:95). Riskbegreppets betydelse i propositionen går även att koppla till Becks tankar om att det är samhällsinterventioner, beslutsfattande och teknisk utveckling som skapar risker i samhället (Beck, 1992). Av den anledning att Sovjetunionen och USA:s politiska relationer, samt deras militärtekniska utveckling låg till grund för flertalet av de betydelser som kopplades till riskbegreppet. Sammantaget präglades riskbegreppets betydelse i propositionen från 1987 av risken för statliga aktörer, mellanstatliga konfrontationer samt traditionell krigsföring (Prop. 1986/87:95).

I propositionen från 1996 sker jämfört med i propositionen från 1987 en del förändringar i riskbegreppets betydelse. Omvärlden beskrevs ha förändrats och istället för maktblockspolitik rörde sig riskbegreppets betydelse inom en ram av internationell instabilitet och osäkerhet för framtiden. Dock kvarstod riskbegreppets koppling till militära risker, då väpnat angrepp och territoriell kränkning i hög grad fortfarande ansågs vara de största riskerna för svensk säkerhet (Prop. 1995/95:12). Jämfört med 1987 års proposition, inom vilken riskbegreppets betydelse kretsade kring osäkerhet på svensk mark och svenskt närområde, så skedde i propositionen från 1996 en större begreppsförändring (Prop. 1986/87:95). En förändring som innebar att fler regionala och internationella risker innefattades, då konflikter och händelser som uppstått i icke-svenskt närområde fick mer utrymme i propositionen från 1996.

Likt i propositionen från 1987 utgjorde militära risker fortfarande huvuddelen av begreppets betydelse. Dock introducerades en del nya risker i form av icke-militära risker så som miljöolyckor, flyktingströmmar och organiserad brottslighet. Vidare fanns skillnader i 1996 och 1987 års propositioner i innebörden av risken för militära konflikter eller krig. I 1996 års proposition refererades till regionala och lokala konflikter istället för ett bipolärt världskrig. Riskbegreppet kopplades även i propositionen i större grad till internationella samarbeten och dess utvidgning, och rädslan för att dessa skulle påverka ett redan ansträngt och osäkert läge i världen (Prop. 1995/95:12). Riskbegreppets förändring till att innefatta icke-militära risker samt fler internationella och regionala risker kan i enlighet med Beck teori om risksamhället, demonstrera en förändring i samhället. Beck menar att i takt med en ökad modernisering sker även en ökning av det antal risker som samhället kan identifiera och utsätts för (Beck, 1992). Vilket kan knytas an till att det i propositionen från 1996 faktiskt uttrycktes ett behov av att teckna en bredare bild av tänkbara risker och hot (Prop. 1995/95:12). Ökningen av internationella och regionala betydelser för riskbegreppet kan även förklaras av att

risksamhället påverkar nationell säkerhetspolitik. Genom att säkerhet och riskhantering som enbart nationell förlorar sin betydelse i takt med ökad globalisering och det ökade antal globala risker som uppstår (Beck, 2018).

Även i propositionen från 2005 präglades riskbegreppets betydelse av internationell osäkerhet i allt högre grad. Samtidigt som det också skedde en återgång till att parallellt beteckna en mer nationell betydelse än i 1996 års proposition. Likt Becks teori om att modernisering och globaliserings skapar ett ökat antal risker för samhället, sker en fortsatt förändring av riskbegreppets betydelse i propositionen från 2005. Förändringen innebar att ännu fler nationella, regionala och internationella risker kopplades till riskbegreppet, som i sin helhet beskrevs bero på globaliseringens förändring av vår värld (Prop. 2004/05:5). Beck beskriver internationella risker som orsaken till att risksamhället övergår till ett world risk society [WRS]. Av den anledning att internationella risker skapade av risksamhället och globaliseringen är banbrytande, och inte tar hänsyn till gränser, platser eller individer (Beck, 2018;1999). Vilket kan ses i att riskbegreppets betydelse i propositionen från 2005 tog en ännu mer internationell inriktning, och skildrade svårare och mer komplexa risker. Likt Becks tanke om risksamhällets påverkan på nationell säkerhetspolitik, redogjordes i propositionen att de internationella riskerna innebar att svensk säkerhet inte kunde beaktas isolerat från utvecklingen i övriga världen. Globaliseringen och internationaliseringen beskrevs som en del i ett ökat ömsesidigt beroende mellan stater och folk. Varvid det förändrade säkerhetspolitiska klimatet och villkoren för nationell säkerhet skildrades utifrån att hot och risker för svensk säkerhet i högre grad bäst bemöttes genom internationell samverkan (Prop. 2004/05:5). Detta kan delvis bekräfta Becks antagande att risksamhällets globala risker påverkar nationell säkerhetspolitik i den riktning att nationalstater tvingas, i syfte att skydda sina egna medborgare och nationella intressen, engagera sig i internationella säkerhets- och riskhanteringssamarbeten (Beck, 2018).

Olikt i tidigare propositioner fick risken för terrorism stor uppmärksamhet i 2005 års proposition. Trots att Sverige vid det här laget inte hade upplevt något större terrordåd på svensk mark, redogjordes terrorism som ett reellt hot för svensk säkerhet (Prop. 2004/05:5). Beck förklarar denna förändring genom att de globala riskerna påverkar nationell säkerhetspolitik oavsett om de har upplevts eller inte. De globala riskerna är så laddade med fara att endast förväntningen av den faktiska katastrofen påverkar och genomsyrar politiken (Beck, 2018).

En av de större begreppsförändringar som sker av riskbegreppets betydelse i propositionen från 2005 är att militära risker tonades ner, särskilt hot från statliga aktörer. Istället beskrevs att globaliseringen och ökningen av internationella risker inte enbart innebar militära risker, utan även risker för det svenska samhället i framtid. Således fick riskbegreppet en tydligt bredare betydelse än i tidigare propositioner, då begreppets betydelse i större grad kopplades ifrån militära risker och krig. Istället introducerades risker i form av svåra påfrestningar på eller allvarliga störningar i det svenska samhället. Riskbegreppets betydelse kan sägas ha genomgått en tyngdpunktsförskjutning ifrån militära risker till framtida händelser och samhällets sårbarhet (Prop. 2004/05:5). Förändringen kan enligt Beck ses som en del i de globala riskernas påverkan på vårt samhälle, och att statliga institutioner i större grad konfronteras med situationer där de skydd och verktyg som tidigare funnits inte fungerar (Beck, 2002). Vilket speglades i riskbegreppets förändring i propositionen från 2005, då det förekom i samband med diskussioner om att det svenska samhället och dess institutioner ansåg i behov av förbättring. För att kunna bemöta de nya risker och hot de inte var anpassade för (Prop. 2004/05:5).

Likt i tidigare propositioner fortsätter riskbegreppets betydelse i propositionen från 2015 att breddas. Genom att ännu fler risker skapade av materiella, teknologiska och vetenskapliga framsteg kopplas till begreppet. I enlighet med Becks teori om risksamhället demonstrerar begreppsförändringen i propositionen en bredare men också mer global betydelse av riskbegreppet. Då flera av de nya betydelser som kopplades till riskbegreppet var risker och faror som skapats till följd av en global modernisering. Likt i propositionen från 2005 beskrevs globalisering och samhällets ökade sårbarhet som en kraft som ställde nya krav på samhällets förmåga. Dock skedde förändringar genom att riskbegreppet i propositionen från 2015 kopplades till nya begrepp som klimatförändringar och ekonomiska kriser. Klimatförändringar beskrevs få konsekvenser som kunde förändra grundläggande livsvillkor och ekonomiska förutsättningar i hela världen (Prop. 2014/15:109). Sammantaget skedde en begreppsförändring i propositionen från 2015 som innebar att, till skillnad från i tidigare propositioner, inkludera alla de tre stora globala risker som Beck identifierar (terrorism, miljökriser och ekonomiska kriser). Beck beskriver dessa risker som omöjliga att begränsa till ett geografiskt område och att de får globala och samtida konsekvenser, samt att dessa risker utarmar den nationella säkerhetspolitiken och tvingar stater till att agera internationellt (Beck, 2018). Men i propositionen från 2015 gick att uttyda en förändring av det internationella perspektiv som fanns i propositionerna från 1996 och 2005. Gemensam säkerhet och internationella samarbeten hade bytts ut mot en ökad oro för att dessa institutioner hade utvattnats. Olikt teorin om

risksamhället bedömdes de globala riskerna och det förändrade omvärldsläget istället utgöra en risk för att internationellt samarbete avstannade, och för en ökad konkurrens mellan olika aktörer (Prop. 2014/15:109).

Särskilt utmärkande är att riskbegreppet betydelse i propositionen från 2015 återgår till en mer tydlig koppling till militära risker. Olikt i propositionerna från 1996 och 2005 kopplas riskbegreppet återigen till krig och tydliga militära hotbilder (Ibid.). Av den anledning att militära hot och kriser i närområdet återigen ansågs vara aktuellt. Riskbegreppets betydelse genomgick således återigen en tyngdpunktsförskjutning, men mot militära risker. En förskjutning till en mer traditionell betydelse i form av den ultimata risken för krig, och enskilda stater som de viktigaste säkerhetspolitiska aktörerna. Vidare återkom även kärnvapen och massförstörelsevapen som ett reellt hot, till skillnad i propositionerna från 1996 och 2005 som mer beskrev en risk för spridning av massförstörelsevapen (Prop. 2014/15:109; Prop. 1995/96:12; Prop. 2004/05/5). Även Rysslands aggressiva utrikespolitik och annektering av Krim-halvön innebar att riskbegreppets betydelse återigen kopplades till staters intressen och ambitioner. Dock syftades på en ny form av militära risker och krig; hybridkrig. Hybridkrig innebar en mer tekniskt, digitalt och psykologisk form av krigsföring, vilket beskrevs som en del i en mer utvecklad och digitaliserad värld (Prop. 2014/15:109). Förändringen är intressant att beakta utifrån Becks tankar om att risksamhället skapar nya risker genom utveckling och framsteg, samt att problem uppstår då vi i denna process misslyckas med att fastställa eller förutse risker med nya uppfinningar (Beck, 1992). Begreppsförändringen i propositionen från 2015 genomsyrades av hur tidigare ”icke-risker” utgjorde en del av ett militärt angrepp, till exempel sociala medier och internet. Digitala system och avancerad IT i samhället beskrevs i propositionen ha utvecklats till risker, då det ansågs utgöra ett stort hot mot samhället och dess funktion om det användes med fel syfte (Prop. 2014/15:109).



## 5 Avslutande diskussion & slutsatser

I den synkrona analysen kartlades riskbegreppets betydelse och inom vilken kontext det förekom. Detta följdes av den diakrona analysen som jämförde de synkrona analyserna med hjälp av studiens teoretiska ramverk, för att utläsa om riskbegreppets betydelse hade förändrats över tid. I följande kapitel summeras och diskuteras studiens resultat och avslutningsvis presenteras dess slutsatser.

### 5.1 Riskbegreppets förändring över tid

Sammanfattningsvis har studiens analyser visat att riskbegreppet i de olika försvarspolitiska inriktningspropositionerna har genomgått en förändring. Nya betydelser har tillkommit och gamla har antingen försvunnit, eller återkommit vid ett senare tillfälle under den undersökta tidsperioden. För att enklare få en överblick av riskbegreppets historiska förändring sammanställs analyserna i tabellform nedan. Tabellen utgår från de betydelser och kontexter som identifierades i den synkrona analysen, och från den diakrona analysens redogörelse för riskbegreppets begreppsförändring. Tabellen innehåller kategorier som ska visa på riskbegreppets kontext och betydelse för varje enskild proposition, och på så vis visa hur riskbegreppet förändrats under den undersökta tidsperioden.

Inledningsvis redovisar tabellen den historiska kontext som riskbegreppet rörde sig inom, genom att klargöra vilka historiska händelser som refererades till i propositionerna. Men också vilka huvudsakliga säkerhetspolitiska aktörer som styrde den kontext som riskbegreppet rörde sig inom. Därefter sammanställs riskbegreppets betydelse för varje proposition. Detta sker genom att de begrepp som identifierades i riskbegreppets semantiska fält kategoriseras. Kategoriseringen sker genom att visa vilka risker som identifierades som nya, nationella, regionala och internationella för respektive proposition:

Tabell 5. Riskbegreppets förändring över tid.

|   | <b>Prop. 1986/87:95</b>  | <b>Prop. 1995/96:12</b>   | <b>Prop. 2004/05:5</b>  | <b>Prop. 2014/15:109</b>  |
|---|--|---|---|---|
| <b>Referenser till historiska händelser</b> | Kalla kriget.  | Sovjetunionens och Warszawapaktens fall, Jugoslavien-kriget.                              | Terrorattackerna i New York 2001 & Madrid 2004, krig i mellanöstern.  | Rysslands annektering av Krim 2014, ekonomiska krisen 2008, skogsbranden i Västmanland 2014.  |
| <b>Säkerhetspolitiska aktörer</b>           | Stater.  | Stater.   | Internationella samfund, stater, icke-statliga aktörer.   | Stater, icke-statliga aktörer.  |
| <b>Nya risker</b>                           | X  | Internationell instabilitet, angreppshot, miljöolyckor, massförstörelsevapen.             | Globalisering, ömsesidigt beroende, organiserad brottslighet, terrorism, flyktingströmmar, stater i upplösning, humanitära katastrofer, samhällets sårbarhet, allvarliga störningar | Militära konflikter, klimatförändringar, ekonomiska kriser, fattigdom, utvattning av internationella samarbeten, hybridkrig, cyberattacker, påverkanskampanjer.                   |
| <b>Nationella risker</b>                    | Väpnat angrepp, territoriella kränkningar, teknologiska vapen, handelstörningar. | Väpnat angrepp, territoriella kränkningar, angreppshot, teknologiska vapen, miljöolyckor. | Territoriella kränkningar, miljöolyckor, samhällets sårbarhet, allvarliga störningar.   | Väpnat angrepp, territoriella kränkningar, samhällets sårbarhet, allvarliga störningar, hybridkrig, cyberattacker, påverkanskampanjer.  |
| <b>Regionala risker</b>                     | X  | Regionala konflikter.   | Regionala konflikter, organiserad brottslighet, flyktingströmmar.   | Regionala konflikter.   |
| <b>Internationella risker</b>               | Krig, kärnvapen, ömsesidiga felbedömningar, låsta förhandlingar.                 | Kärnvapen, massförstörelsevapen, internationell instabilitet, EU- & NATO utvidgning.      | Globalisering, ömsesidigt beroende, massförstörelsevapen, stater i upplösning, terrorism, humanitära katastrofer.   | Massförstörelsevapen, kärnvapen, krig, militära konflikter, globalisering, klimatförändringar, ekonomiska kriser, terrorism, fattigdom, utvattning av internationella samarbeten. |

Som tabellen presenterar har en förändring av riskbegreppets betydelse ägt rum, som innebar en bredare betydelse desto modernare proposition. I enlighet med teorin om risksamhället visar riskbegreppets förändring att ju mer modernt och globaliserat vårt samhälle blir, desto fler betydelser har kopplats till riskbegreppet. Riskbegreppet även genomgått en större förändring som har inneburit att inte enbart nationella risker fått störst fokus. Utan riskbegreppet har kontinuerligt kommit att ta ett mer och mer internationellt ”perspektiv”. Ett perspektiv som har inneburit att fler regionala och internationella risker har kopplats till riskbegreppet och att dessa i största grad inte enbart påverkar säkerheten i omvärlden men även i Sverige.

Sammantaget visar riskbegreppets förändring att fler nationella, regionala och internationella risker kopplas till begreppet längs med den historiska utvecklingen. Vidare går att utläsa en förändring där riskbegreppet inledningsvis tydligt var kopplat till militära risker, för att i propositionerna från 1996 och främst 2005 mer kopplas ifrån dessa. Istället sker en större begreppsförändring i och med att riskbegreppet från 2005 och framåt refererar till fredstida och icke-militära risker. Varvid sårbarhet i det moderna svenska samhället för nya hot och risker fick mycket fokus. Intressant är dock att i propositionen från 2015 sker en ytterligare förändring, i och med att riskbegreppet återigen kopplades till militära risker och krig. Vidare gick även att utläsa en begreppsförändring som innebar en bredare betydelse av vilka aktörer som kopplats till riskbegreppet. Inledningsvis dominerade referenser till stater och mellanstatliga konflikter för att under den undersökta perioden inkludera fler icke-statliga aktörer och andra former av konflikter. Sammanfattningsvis gick det att utläsa en förändring av riskbegreppet i de undersökta försvarspolitiska inriktningspropositionerna som visar att riskbegreppets betydelse har skiftat, men sammantaget kontinuerligt fått en bredare betydelse. Som har refererat till fler aktörer, samt fler internationella, regionala, nationella och mer komplexa risker.

## 5.2 Diskussion

Trots att den svenska politiken och samhällets intresse för krisberedskap och riskhantering har satt riskforskning på agendan, har begreppsutveckling och förståelse för riskbegreppet i stor del fått stå tillbaka för faktiska verktyg och redskap (Persson, 2002). Studiens syfte var därför att bidra med kunskap om riskbegreppet och dess föränderlighet. I motsats till att ta för givet att ett politiskt begrepp, likt risk, är etablerat och beständigt har studiens resultat visat att

riskbegreppet i de undersökta försvarspolitiska inriktningspropositionerna har genomgått en begreppsförändring. I följande avsnitt kommer detta resultat att diskuteras. I diskussionen kommer dock studiens resultat inte enbart knytas an till det teoretiska ramverket, utan också till tidigare forskning. Vilka tillsammans kan bekräfta en uppfattning om att politiska begrepp, likt risk, är i ständig variation med samhällets förändring.

Studiens resultat visar att riskbegreppet kontinuerligt fick en bredare betydelse längs med den historiska utvecklingen. Detta kan tolkas utifrån Becks tankar om risksamhället, och att fler risker skapas av samhällets sociala, materiella, vetenskapliga och teknologiska framsteg (Beck, 2002). Men också utifrån Hultmans (2005) diskussion om dominerande riskperspektiv. Riskbegreppets förändring kan med utgångspunkt i Hultmans diskussion förklaras av att eventuellt fler riskperspektiv har fått tillträde till den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. I de tidiga propositionerna från 1987 och 1996 är mitt intryck att ett ingenjörsk- och ekonomiskt riskperspektiv dominerar. Då riskbegreppets betydelse i största del rör sig inom en ram av militära, tekniska och ekonomiska hotbilder. Hultman (2005) beskriver hur riskperspektiv avgör eller har makten över vad för fenomen och objekt som definieras och uppfattas som en risk. På så vis kan det diskuteras om de modernare propositionerna har påverkats av fler riskperspektiv, vilket i sig kan ge en bredare betydelse av riskbegreppet, då fler fenomen definieras som risk. Hultman (2005) menar även att ingenjörsperspektivet har innehaft en dominerande roll att definiera risker och hur de ska hanteras generellt. Vilket kanske kan förklara att det är först i propositionen från 2015 som en risk från ett mer ekologiskt riskperspektiv (klimatförändringar) kopplas till riskbegreppet, trots att den risken inte var ”ny” 2015.

På samma sätt menar Persson (2007) att människor och samhällen påverkar vilka objekt och fenomen som formuleras som risk, och att det är först när risker skapar stora ”meningsfulla” mänskliga problem som vi kan relatera till dem. Exempelvis kan i studiens resultat utläsas att terrorism, ekonomiska kriser och klimatförändringar är nya risker i propositionerna från 2005 och 2015. Globaliseringen beskrivs ha gjort dessa risker mer gränslösa och komplexa, men samtidigt kan riskerna diskuteras utifrån att de troligen förekommit under hela den undersökta perioden. Intressant är därför att ställa sig frågan om det är först när en risk etableras som sanning eller faktiskt risk som människor definierar det som just en risk och kopplar det till riskbegreppet.

Särskilt intressant förändring som riskbegreppet visade sig ha genomgått var det faktum att det inledningsvis var tydligt kopplat till militära risker. För att i propositionen från 2005 genomgå en tyngdpunktsförskjutning, i och med att riskbegreppet från 2005 och framåt refererar till fredstida och icke-militära risker. Istället för väpnade angrepp och krig får samhällets sårbarhet mer uppmärksamhet, och att det står inför nya hot och risker. Denna utveckling är intressant utifrån Becks beskrivning av risksamhället som en kraft som stimulerar förändringar i politiska organisationer och samhället i stort (Beck, 1992). Förändringen kan enligt Beck ses som en negativ konsekvens av de globala riskernas förändring av vår värld. Vilken har inneburit att statliga institutioner och organisationer i större grad konfronteras med situationer där de skydd och verktyg som tidigare funnits inte fungerar (Beck, 2002). Intressant är dock att i propositionen från 2015 refereras återigen till militära risker och krig. Likt i propositionen från 1987 återfår riskbegreppet en mer traditionell betydelse i form av risken för krig och enskilda stater som de huvudsakliga säkerhetspolitiska aktörerna. Förändringen kan diskuteras utifrån ett perspektiv där sociala och fysiska kontexter påverkar våra uppfattningar och de betydelser vi kopplar till riskbegreppet. Persson (2007) beskriver att risker förändras i takt med att människor och världen förändras, då våra uppfattningar och relationer till risker påverkar vilka riskobjekt eller fenomen som får ta plats och fungera som verkliga risker. Även Wall (2010) beskriver hur sociala och fysiska kontexter påverkar vår uppfattning om och identifiering av risker. Således går det inte att bortse ifrån hur stora historiska och nutida händelser påverkar och förändrar vår uppfattning om vad som är en risk, och följaktligen även riskbegreppets betydelse. Från studiens resultat går att ge exempel på riskbegreppets koppling till terrorism efter terrorattackerna i New York 2001. Eller riskbegreppets återgång till att användas i samband med krig och mellanstatliga konflikter efter Rysslands annektering av Krim 2014.

Sammanfattningsvis visar studiens resultat på att riskbegreppets betydelse har förändrats och kontinuerligt fått en bredare betydelse i de undersökta svenska försvarspolitiska inriktningspropositionerna. Av den anledning att fler aktörer och fler internationella, regionala, nationella risker har kopplats till riskbegreppet i förändringsprocessen.

### 5.3 Slutsatser

Denna studie har haft som syfte att bidra med kunskap om riskbegreppets föränderlighet. Den övergripande forskningsfrågan som jag haft för avsikt att besvara var följande: *Har riskbegreppets betydelse förändrats i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken under perioden 1987–2015?* Studien har kommit fram till följande:

Riskbegreppet har visat sig i det undersökta materialet vara föränderligt och att det har tilldelats olika betydelser genom den undersökta tidsperioden. Riskbegreppet har i de olika propositionerna förändrats främst genom att dess betydelse kontinuerligt har innefattat fler risker. De största begreppsförändringarna sker genom ett ökat antal tekniska, ekonomiska, militära och ekologiska risker som succesivt inkluderats in i riskbegreppet. Dessutom har riskbegreppets betydelse under den undersökta tiden skiftar från ett inledningsvis klart nationellt perspektiv till ett internationellt. Av den anledning att risker och händelser som uppstod i icke-svenskt närområde fick mer och mer utrymmer i de modernare propositionerna. Men riskbegreppets betydelse har också genomgått en tyngdpunktsförskjutning ifrån inledningsvis militära risker till fredstida risker och allvarliga påfrestningar på ett sårbart samhälle. Till att avslutningsvis återigen fokusera på militära risker, men parallellt med fredstida risker. Riskbegreppet har såldes genomgått en förändring, då dess betydelse har förändrats till att inbegripa fler risker, perspektiv och aktörer. Samtidigt som andra risker, perspektiv och aktörer har förlorat sin koppling till riskbegreppet under den undersökta tidsperioden.

Sammantaget visar studien att riskbegreppet inte är ett stabilt och icke föränderligt begrepp, utan i största grad kan tolkas som föränderligt och ombytligt under en längre tidsperiod. Studien har diskuterat att ett politiskt begrepp, likt risk, kan tänkas förändras på grund av vårt moderna samhälles produktion av svårare och komplexare risker, eller av att nya perspektiv och definitioner av risk får större utrymme än tidigare. Men också av att den fysiska, historiska och sociala kontext som det brukas inom påverkar dess betydelse. Riskbegreppet kan antas vara i ständig variation i takt med samhällets förändring och utveckling, varvid svaret på frågan om ”vad är risk?” kan få många olika svar beroende på historisk tidpunkt.

## 5.4 Fortsatt forskning

I skrivande stund visar vår verklighet att de risker vi möter är mer komplexa och globala än någonsin tidigare. Covid 19-pandemins utbrott har visat hur sammanlänkad vår globala värld är, genom att en enskild lokal händelse fick global spridning och påverkar nationell säkerhet, ekonomi och vardagsliv. Under de månader som gått sedan utbrottet av covid-19 har vi i Sverige utsatts för en överhängande risk och fara för en snabb och intensiv spridning av influensan. Men också risken för en överbelastad sjukvård och brist på sjukvårdsmaterial, vilket i vissa delar av landet förverkligats. Intressant är att vi just nu upplever en av de största kriserna på flera årtionden. Men det är inte militärer, poliser eller vapen som tillkallas för att skydda den svenska befolkningen, utan läkare, epidemiologer och tjänstemän. Intressant hade därför varit att se en fortsatt forskning där riskbegreppet undersöks inom andra politiska områden än säkerhetspolitik och försvar. Exempelvis folkhälsomyndighetens syn på risker för den svenska befolkningens liv och hälsa. Har en internationell pandemi alltid ansetts som en risk, eller inom vilka ramar har riskbegreppet rört sig i ett folkhälsoperspektiv?

Vidare hade studien varit intressant att följas upp av en liknande studie, men med en längre undersökningsperiod. Vilken också hade kunnat inkludera den försvarspolitiska inriktningsproposition som väntas läggas fram under året 2020. För att kunna ge ytterligare perspektiv på de politiska och sociala förändringar som globaliseringen har inneburit för vårt moderna samhälle.

## Litteratur & källförteckning

- Beck, U., (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage.
- Beck, U., (1999). *World risk society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U., (2018). *World at risk*. Cambridge: Polity Press.
- Björemann, C. (2009). *År av uppgång, år av nedgång - Försvarets ödes väg under beredskapsåren och det kalla kriget*. Stockholm: Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks Förlag.
- Boréus, K., & Bergström, G. (2012). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (Tredje upplagan. ed.). Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm.
- Friberg, A. (2013). *Demokrati bortom politiken: En begreppshistorisk analys av demokratibegreppet inom Sveriges socialdemokratiska arbetareparti 1919–1939*. Stockholm: Atlas Publit.
- Kurunmäki, J. (2012) Begreppshistoria. I Boréus, K., & Bergström, G. (red.). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (s. 177–219). (Tredje upplagan. ed.). Lund: Studentlitteratur.
- Persson, H. (2008). Begreppshistoria: Program och praktik. I Andersson, N., & Björck, H. (red.). *Idéhistoria i tiden: perspektiv på ämnets identitet under sjuttiofem år* (s.282–292). Stockholm: B. Östlings bokförlag Symposion.
- Persson, J. (2002). De förbisedda objektsaspekterna av risk. I Å. Boholm, S. O. Hansson, J. Persson, & M. Peterson (red.). *Osäkerhetens horisonter* (s. 15–28). Nora: Bokförlaget Nya Doxa.
- Persson, J. (2007) *Risker i kunskapens mellanrum*. Nora: Bokförlaget Nya Doxa.
- Teorell, J., & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod* (Första upplagan. ed.). Stockholm: Liber.
- Van Vree, F., Hampsher - Monk, I., & Tilmans, K. (1998). *History of Concepts*. Amsterdam University Press.
- Wall, E. (2010). *Risikförståelse: Teoretiska och empiriska perspektiv*. (Doktorsavhandling, Mittuniversitetet, Östersund, Sverige). Hämtad 20-04-16 från: <http://miun.diva-portal.org/smash/get/diva2:306700/FULLTEXT01.pdf>



## Statliga utredningar

Prop 2004/05:5. *Vårt framtida försvar*. Hämtad 20-04-01:

<https://www.regeringen.se/contentassets/6a2fe3ec956f4f65983e507614adec32/proposition-2004055---vart-framtida-forsvar>

Prop 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Hämtad 20-04-01

från:<https://www.regeringen.se/49c857/contentassets/266e64ec3a254a6087ebe9e413806819/proposition-201415109-forsvarspolitisk-inriktning--sveriges-forsvar-2016-2020>

Prop. 1986/87:95. *Totalförsvarets fortsatta utveckling*. Hämtad 20-04-01 från:

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/totalforsvarets-fortsatta-utveckling\\_GA0395](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/totalforsvarets-fortsatta-utveckling_GA0395)

Prop. 1995/96:12. *Totalförsvar i förnyelse*. Hämtad 20-04-01 från:

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/totalforsvar-i-fornyelse\\_GI0312](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/totalforsvar-i-fornyelse_GI0312)

## Vetenskapliga artiklar och rapporter

Allwood, J. (1989) *Om begrepp- deras bestämning, analys och konstruktion*. Göteborg: Göteborgs universitet Hämtad 20-04-15 från:

<http://sskkii.gu.se/jens/publications/docs051-075/054.pdf>

Andersson, A., Hedström, K. & och Karlsson, F. (2015). *Terminologi och begrepp inom informationssäkerhet: hur man skapar en språkgemenskap*. (MSB976). Hämtad 20-04-01 från: <https://www.msb.se/sv/publikationer/terminologi-och-begrepp-inom-informationssakerhet--hur-man-skapar-en-sprakgemenskap/>

Andersson, E., & Försvarshögskolan. (2019). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige* (2019 års utgåva ed.). Hämtad 20-03-30 från:

<https://www.fhs.se/centrum-for-totalforsvar-och-samhallets-sakerhet/forskning/publikationer/forutsattningar-for-krisberedskap-och-totalforsvar-i-sverige.html>

Beck, U. (2002). The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited. *Theory, Culture & Society*, 19(4), pp.39–55. Hämtad 20-04-09

<https://doi.org/10.1177/0263276402019004003>

Beck, U. (2006). Living in the world risk society: A Hobhouse Memorial Public Lecture given on Wednesday 15 February 2006 at the London School of Economics. *Economy and Society*, 35(3), 329-345.

Hultman, M. (2005). *Att förstå risker - En översikt av olika kunskapsperspektiv*. KBM:s forskningsserie nr 8. Stockholm: AB Typoform.

Johansson, A. (2012). *Barns svarsmönster på semantiska ordflödesuppgifter*. (Masteruppsats). Hämtad 20-05-10 från:  
<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=3243002&fileOid=3243007>

## Övrigt material

Carlsson, H., Bläckberg, S., & Magnusson, S. (u.å.). Risk. I *Nationalencyklopedin*. Hämtad 2020-04-08 från:  
<http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/risk>

Försvarsdepartementet. (2015). *Ny försvarspolitisk inriktning*. Regeringskansliet.se. Hämtad 20-04-16 från: <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/06/ny-forsvarspolitisk-inriktning/>

Lidskog, R. (2015). Becks riskanalys ett rop på samarbete. *Svenska dagbladet*. Hämtad 20-04-09 från: <https://www.svd.se/becks-riskanalys-ett-rop-pa-samarbete>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2012). *Har du koll? – krisberedskap*. Hämtad 20-04-01 från: <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26384.pdf>