



GÖTEBORGS  
UNIVERSITET

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

# UPPFATTNINGAR AV ETT NYTT RYSSLAND–VÄRNKRAFT ELLER STRATEGISK TIMEOUT?

Inverkan av Rysslandsuppfattning på svensk-finsk  
nedrustning 1995–2009

**Wilhelm Geijer**

---

Examensarbete:	15hp
Program:	Statsvetarprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2024
Handledare:	Ulrika Möller
Antal ord:	11 991

## Abstract

This study investigates Swedish and Finnish official perception of Russia following the Cold War. This is aimed at categorizing changes in perception of Russia over time and assessing the impact of perception on defense policy. The study uses a comparative method where the contents of three foreign policy reports of Sweden and Finland respectively are analyzed according to dimensions based in image theory. Results show that Swedish and Finnish perceptions of Russia are overall similar between the reports being compared, except for Finnish perception of Russian relative power being significantly greater. Changes in Swedish and Finnish official perception do not clearly correlate with changes in defense policy. It is concluded that governments' officially expressed perception of other states can not necessarily be taken as an indication of future defense policy.

# Innehållsförteckning

1. Introduktion .....	1
1.1 Forskningsproblem .....	1
1.2 Försvarspolitiska skillnader .....	3
1.3 Syfte .....	5
1.4 Forskningsfrågor .....	5
1.5 Hypoteser .....	6
2. Litteratur .....	6
2.1 Tidigare forskning .....	6
2.2 Teoretiskt avstamp .....	8
3. Forskningsdesign .....	12
3.1 Design och urval .....	12
3.2 Metod .....	14
3.3 Material .....	15
3.4 Kriterium för slutsatsdragning .....	17
4. Resultat .....	19
4.1 Sverige och Europa i världen (Ds 1995:28) .....	19
4.2 Säkerhet i en föränderlig värld (VEPS-tunnus VNS 1/1995) .....	22
4.3 Europas säkerhet - Sveriges försvar (Ds 1999:55) .....	25
4.4 Finlands säkerhets och försvarspolitik 2001 (VNS/2001) .....	27
4.5 Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46) .....	29
4.6 Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (12/2009) .....	32
4.7 Summering .....	34
5. Diskussion .....	36
6. Slutsats .....	39
7. Litteraturförteckning .....	40

# 1. Introduktion

## 1.1 Forskningsproblem

Det rådande säkerhetspolitiska läget i Europa har återaktualiserat säkerhetsfrågor och försvarspolitiska prioriteringar. Rysslands invasion av Ukraina 2022 har kraftigt påverkat staters hotbilder och uppfattningar av Ryssland. Detta är tydligt i Sverige och Finland som på kort tid förändrat sin säkerhetspolitik, ökat försvarsutgifter och blivit NATO-medlemmar. Under 1990-talet och 2000-talet var situationen annorlunda. Då genomgick Sverige och Finland en motsvarande säkerhetspolitisk förändring efter Sovjetunionens kollaps som innebar att försvarsutgifter kraftigt minskade och behovet av ett invasionsförsvar ifrågasattes.

Under kalla kriget fanns en tydlig hotbild för Sverige och Finland, något som förändrades efter Sovjetunionens kollaps. Den huvudsakliga arvtagaren Ryssland var kraftigt försvagad och mer västvänlig. Under denna period gick Sverige och Finland in i den post-neutrala eran då betoningen på neutralitet minskade till förmån av deltagande i säkerhetspolitiska samarbeten. Sverige och Finland befann sig i liknande säkerhetspolitiska sammanhang. Bägge stater hade under kalla kriget framhållit alliansfrihet för att uppnå neutralitet i händelse av krig och angränsade nu ett kraftigt försvagat Ryssland (Möller & Bjereld, 2010: 367–375). Med denna förändrade hotbild valde Sverige och Finland att ändra sin försvarspolitik. Bägge stater reducerade sina försvarsutgifter men medan Finland behöll sin försvarsinriktning så vidtog Sverige åtgärder som fundamentalt förändrade försvarets inriktning, inklusive övergången från invasionsförsvar till insatsförsvar och värnpliksystemets avveckling (Prop. 2008/09:140; Försvarsberedningen, 2009). Hur kunde försvarspolitik utvecklas på så olika sätt trots liknande bakgrund och sammanhang? Forskning har jämfört Sveriges och Finlands säkerhetspolitiska förändring under den post-neutrala eran. Dessa jämförelser har dock generellt fokuserat på förhållningssätt till NATO-medlemskap och förklaringsmodeller för bredare skillnader. Det finns även litteratur som fokuserat på hur Ryssland uppfattats under denna period. Dessa mer specifika undersökningar har å andra sidan analyserat Sverige och Finland separat (Forsberg & Vaahtoranta, 2001; Möller & Bjereld, 2010; Pärlä, 2016; Feldman, 2023). Denna studie ämnar bidra till kunskapsutveckling om skillnaden mellan Sveriges och Finlands försvarspolitik. Variationen mellan Sveriges och Finlands uppfattning av Ryssland kan mycket väl ha relevans för denna skillnad i utfall och är därför av intresse att undersöka.

Uppfattning (perception) används i denna studie som ett begrepp för att synliggöra de antaganden en stat gör om en annan vilket påverkar hur den andra statens handlingar tolkas och skapar förväntningar på framtida beteenden. Vissa teoretiska perspektiv hävdar att uppfattningar är viktigare än materiella faktorer eftersom det är den subjektiva uppfattningen som staters agerande grundas på (Wendt, 1992: 397–403). Denna studie utgår från en tolkning av uppfattning grundad i bildteori där uppfattningar utgör den subjektiva förståelsen av andra aktörer som beslutsfattares agerar utifrån (Herrmann, 2013: 335–337). Uppfattning har potential att ge bredare insikter än exempelvis hotbilder. Hotbild i detta sammanhang handlar om huruvida en annan stat uppfattas ha motiv och förmåga att illvilligt påverka den egna staten. Att studera hotbilder kan skapa förståelse för försvarspolitiska beslut och kan utgöra en del av en bredare uppfattning men i en nedrustningsprocess förklarar hotbilder enbart frånvaron av negativa relationer. Att använda begreppet uppfattning gör det möjligt att utöver hotbilder även undersöka närvaron av positiva relationer som kan bidra till nedrustning vilket därmed skapar ett bredare perspektiv. Uppfattningar skiljer sig också från begreppet föreställningar (beliefs) som framförts av Goldstein & Keohane (1993). Detta handlar om hur aktörers handlingar, snarare än att grundas på en objektiv verklighet, baseras på subjektiva föreställningar som påverkar deras tolkning av världen. Där uppfattningar handlar om förväntningar på andra aktörers beteenden handlar föreställningar i stället om idéer som avgör aktörers sätt att förstå hur världen fungerar, deras världsåskådning och normativa idéer om rätt och fel. I likhet med bildteorins beskrivning av uppfattning fungerar förväntningar som ett sätt att strukturera hur verkligheten förstås av beslutsfattare vilket påverkar deras handlingar. Uppfattningar skiljer sig åt i deras fokus på andra aktörer till skillnad mot föreställningars fokus på att förstå hur beslutsfattare påverkas av idéer (Goldstein & Keohane, 1993: 7–12). Med Sverige och Finland menas respektive stat med beslutsfattare som ansvarar för försvarspolitik. Försvarspolitik används för att beskriva det politiskt antagna ramverk som utformats för nationellt försvar mot militära angrepp till skillnad från säkerhetspolitik som också kan behandla ett bredare spektrum av hot.

För att bidra till förståelsen av uppfattningars potentiella inverkan på försvarspolitik undersöker denna studie Sveriges och Finlands försvarspolitik med utgångspunkt i skillnader mellan respektive stats uppfattning av Ryssland under den post-neutrala eran.

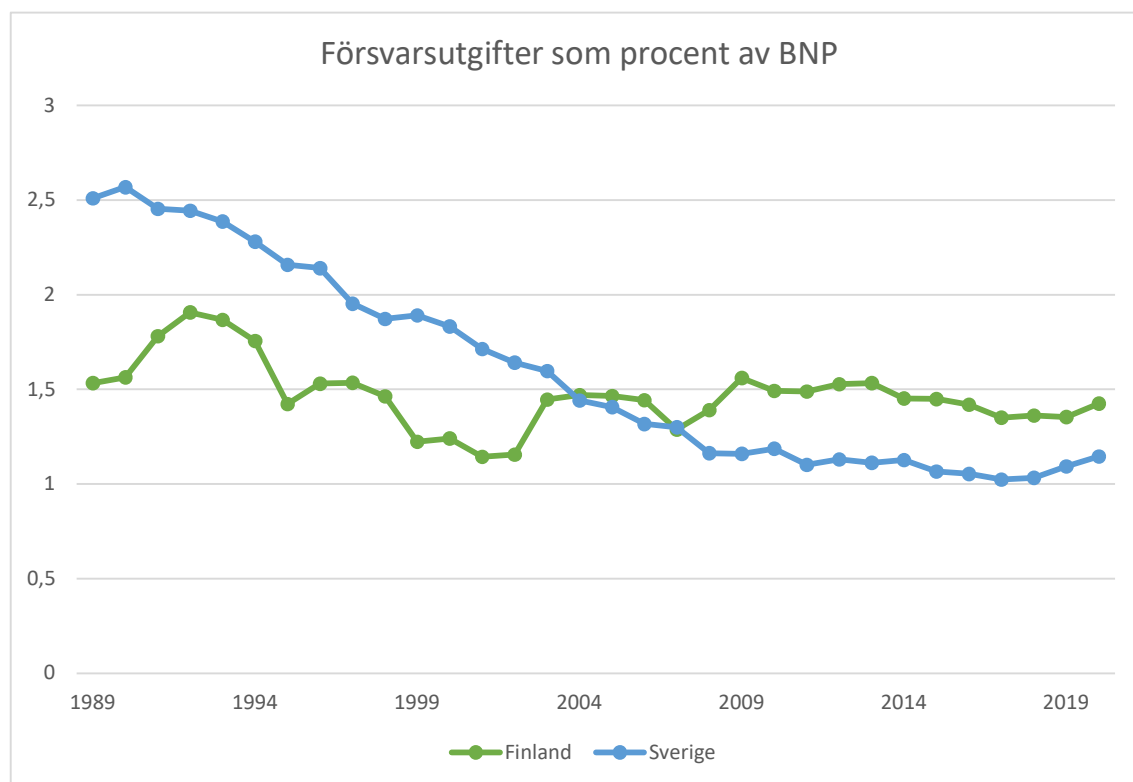
Undersökningen genomförs som en jämförande kvalitativ textanalys av de offentliga

uppfattningar som uttrycks av Sverige och Finland under denna period. Att undersöka beslutsfattares uppfattningar är ett sätt att förstå händelser utöver materiella faktorer och bidrar till att förklara hur samma händelser tolkas på olika sätt av olika aktörer. Därmed blir det möjligt att förstå skillnader i motiveringar och beteenden hos beslutsfattare (Herrmann, 2013: 337). En positiv uppfattning av Ryssland kan ha inneburit en optimistisk inställning till Rysslands utveckling som därmed inte uppfattades utgöra en framtida hotbild och inte motiverade ett starkt försvar. En mer negativ uppfattning kan på motsvarande vis ha inneburit mindre optimistiska förväntningar på Ryssland som därmed i större utsträckning kunde anses utgöra en hotbild vilket motiverade ett starkare försvar. Undersökningen bidrar till kunskapsutveckling om vilken roll uppfattning kan spela i försvarspolitisk förändring. Detta skapar förståelse av både fallen Sverige och Finland samt den inverkan som uppfattning av andra stater har i försvarspolitik. För att undersöka den inverkan som uppfattningar av Ryssland har haft måste likheter och skillnader i Sveriges och Finlands försvarspolitik först belysas och detta görs i nästa avsnitt.

## 1.2 Försvarspolitiska skillnader

Sovjetunionens kollaps ledde till en bred reduktion av försvarsförmåga i hela västvärlden. I Norden var dock Finland minst villiga att reducera försvarsutgifter. Finland bibehöll en stor volym av sitt försvar medan Sverige reducerade sin aktiva styrka med så mycket som 42% mellan mitten av 1990-talet och 2007 (Möller & Bjereld, 2010: 371–375). Förändringar var dock inledningsvis liknande, se figur 1. Mellan 1992 och 2001 minskade svenska försvarsutgifter som andel av BNP från 2,4% till 1,7% medan motsvarande värden för Finland var 1,9% till 1,1%, en förändring om 0,7 respektive 0,8 procentenheter (World Bank, u.å.). Både svensk och finsk försvarsdoktrin var fortsatt inriktad på invasionsförsvar baserat på allmän värnplikt för att säkra alliansfrihet och neutralitet. Under 1990-talet började förändrade målsättningar och internationella uppdrag att betonas i Sverige. Trots förbandsminskning fortsatte dock en modernisering av Försvarsmakten. Den finska Försvarsmaktens genomgick strukturförändringar under det sena 1990-talet som gick ut på att bibehålla förmåga trots minskade utgifter samtidigt som förmågan att delta internationellt ökade. Detta resulterade i att förband, anskaffningar, övningsverksamhet och värnpliktsutbildningens omfattning minskade (Prop. 1996/97:4; Prop. 1997/98:1D6; Statsrådet, 2001).

Figur 1. Sveriges och Finlands försvarsutgifter som procent av BNP mellan 1989 och 2020 (World Bank, u.å.).



Större förändringar kom med Sveriges Försvarsbeslut 2000 och 2004. Försvarsmakten gick från ett invasionsförsvar fokuserat på att försvara territoriell integritet till en mindre organisation som utöver nationellt försvar skulle kunna agera internationellt (Prop. 1999/2000:30; Prop. 2004/05:43; Prop. 2004/05:5). I 2001 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse tydliggjordes det att den finska Försvarsmaktens huvudsakliga uppgift fortsatte vara territoriellt försvar. Efter tidigare minskningar i värnpliktsutbildningens omfattning så ökade den under 2000-talet (Statsrådet, 2001; 2009). Från 2001 kom också Finlands försvarsutgifter som andel av BNP att öka. Trots att Sverige länge haft en högre andel försvarsutgifter kom Finlands försvarsutgifter att nå 1,5% av BNP 2004 då Sveriges sjunkit till 1,4%. Efter detta var Finlands försvarsutgifter stabila under 2000- och 2010-talet medan Sveriges fortsatte att sjunka och nådde under en tid 1% av BNP (World Bank, u.å.). Sverige visade en större vilja att närma sig Ryssland militärt och inledde ett försvarssamarbete med Ryssland som omfattade kontaktskapande, diskussioner om ledarskap och demokrati samt militära samövningar. Finlands motsvarande samarbete var inte lika djupgående och involverade inte militär samövning (Melin, 2007; Viktorsson, 2008). En betydande skillnad

uppstod 2009 då Sverige beslutade att avskaffa värnplikt i fredstid från 2010. I Finland fortsatte allmän värnplikt för män att utgöra en grundsten av det finska invasionsförsvaret (Prop. 2008/09:140; Försvarsberedningen, 2009; Statsrådet, 2009).

Sveriges och Finlands försvarspolitik följde olika vägar trots liknande omständigheter efter kalla kriget. Från den gemensamma bakgrunden i militär alliansfrihet, säkrad av ett trovärdigt invasionsförsvaret, gjorde Sverige kraftiga avsteg medan Finland bibehöll denna inriktning. Sveriges och Finlands försvarspolitik skilde sig i fråga om hur försvarsutgifter förändrades över tid, i vilken utsträckning militära styrkor reducerades och hur respektive Försvarsmakts uppdrag förändrades. Finlands försvar kom till följd av detta att under 2010-talet ha en större förmåga att säkra statens suveränitet, en förmåga som i Sverige nedprioriterats. Denna studie intresserar sig för hur dessa likheter i omständigheter kunde utmynna i så olika försvarspolitiska utfall.

### 1.3 Syfte

Denna studie syftar till att kartlägga svensk respektive finsk uppfattning av Ryssland mellan 1995 och 2009. Genom den empiriska undersökningen prövas en möjlig bidragande orsak till skillnaderna mellan Sveriges och Finlands försvarspolitik under den post-neutrala eran.

### 1.4 Forskningsfrågor

För att uppnå studiens syfte utgår den empiriska undersökningen från tre forskningsfrågor. De första två frågorna är beskrivande och jämförande medan den tredje innehåller inslag av förklaring:

*Frågeställning 1: Vilka var Sveriges respektive Finlands offentliga uppfattningar av Ryssland över tid under den post-neutrala eran?*

*Frågeställning 2: Vilka likheter och skillnader fanns i Sveriges och Finlands offentliga uppfattning av Ryssland under den post-neutrala eran?*

*Frågeställning 3: I vilken utsträckning motsvarade Sveriges och Finlands offentliga uppfattning av Ryssland deras försvarspolitiska beslut under den post-neutrala eran?*



## 1.5 Hypoteser

Hypoteser gör det möjligt att syntetisera forskningsfrågornas beskrivande och förklarande inslag inom ramen för denna jämförande studie. Om uppfattning har betydelse för försvarspolitik kan man förvänta vissa samband med hänsyn till de kända försvarspolitiska utfallen:

*Hypotes 1: Försvarspolitiska förändringar i Sverige och Finland föregås av motsvarande förändringar i uppfattningar av Ryssland.*

*Hypotes 2: Sveriges större försvarspolitiska förändring föregås av en mer positiv uppfattning av Ryssland.*

*Hypotes 3: Finlands större fokus på försvarsförmåga föregås av en mer negativ uppfattning av Ryssland.*

## 2. Litteratur

### 2.1 Tidigare forskning

En betydande del av den litteratur som omfattar Sveriges och Finlands säkerhetspolitiska förändring fokuserar på förhållanden till neutralitet och NATO. Ofta diskuteras staterna separat, såsom av Ferreira-Pereira (2005) som fokuserar på Sverige och Palosaari (2013) som fokuserar på Finland. Dessa författare analyserar staternas fortsatta alliansfrihet trots ökande internationellt deltagande och kommer till slutsatser om orsakerna bakom deras säkerhetspolitiska förhållanden (Ferreira-Pereira, 2005; Palosaari, 2013). I andra fall analyseras Sverige och Finland tillsammans. Forsberg & Vaahtoranta (2001) som undersöker Sveriges och Finlands säkerhetspolitik identifierar historiska och geografiska skillnader som signifikanta. Finland påverkades till skillnad från Sverige av sitt traumatiska minne av deltagande i andra världskriget och Finlands gräns med Ryssland fortsatte ge upphov till oro för territoriell integritet. Trots dessa skillnader tog bägge stater liknande steg mot EU och NATO-samarbete. Författarna menar att detta visar att likheterna efter Sovjetunionens kollaps var starkare än skillnaderna mellan Sverige och Finland (Forsberg & Vaahtoranta, 2001: 84–85). Möller & Bjereld (2010) jämför Sverige och Finland när de undersöker övergången från neutralitet till post-neutralitet. De menar i stället att orsakerna till Sveriges och Finlands

fortsatta alliansfrihet efter kalla kriget kan förklaras av skillnader, främst i en svensk strävan efter autonomi gentemot USA och en finsk strävan efter att fortsatt bevara sin territoriella integritet gentemot Ryssland (Möller & Bjereld, 2010: 373–374).

Tidigare kandidatuppsatser har undersökt förändringar i Sveriges säkerhetspolitik. Ljusteräng (2019) undersöker Sveriges uppfattning av Ryssland genom att studera identitetskonstruktioner i försvarspropositioner mellan 1992 och 2015. Han fann att uppfattningen av Ryssland gick från osäker under 1990-talet, till en positiv och vänskaplig association under tidigt 2000-tal, till en negativ uppfattning av Ryssland som en radikal och potentiellt hotfull aktör under 2010-talet (Ljusteräng, 2019). Pärli (2016) undersökning av Sveriges uppfattning av Ryssland mellan 1990 och 2015 utifrån säkerhetiseringsteori finner liknande resultat. Han menar att Sverige i stor utsträckning slutat se Ryssland som ett säkerhetshot fram till Georgienkriget 2008 då en rysk hotbild återuppstår (Pärli, 2016). Feldman (2023) menar att Finland kom att uppfatta Ryssland som en utmaning snarare än ett hot efter kalla kriget. Han menar vidare att Finland ansåg sig vara beroende av goda relationer med Ryssland till följd av sin geografiska närhet, något som också bidrog till att Finland bibehöll sin militära struktur trots nedrustning. Georgienkriget förvärrade relationer men Finlands strategi av samarbete bibehölls fram tills Krimkrisen 2014 (Feldman, 2023).

Tidigare forskning har både jämfört Sveriges och Finlands säkerhetspolitik och undersökt deras uppfattningar av Ryssland. Att tidigare studier som undersökt uppfattningar av Ryssland behandlat Sverige och Finland separat gör det svårare att jämföra resultat till följd av fallspecifika analysmodeller som försvårar generalisering. I tidigare forskning saknas också en tydlig koppling mellan uppfattningar av Ryssland och respektive stats försvars- eller säkerhetspolitik. Samtidigt har jämförande studier tolkat Sveriges och Finlands säkerhetspolitiska likheter och skillnader på olika sätt, både vad gäller omständigheter och politiska beslut. Denna studie bidrar därför till kunskapsutveckling genom att kombinera jämförelser av Sveriges och Finlands försvarspolitik med jämförbara kartläggningar av deras uppfattningar av Ryssland. För att bidra till vidare forskning krävs en analysram som gör det möjligt att systematiskt ta hänsyn till både Sveriges och Finlands uppfattning av Ryssland. Den teori som ligger till grund för undersökningen presenteras därför i nästa avsnitt.

## 2.2 Teoretiskt avstamp

Denna studie utgår från Wendts (1992) konstruktivistiska antagande att uppfattningar av externa aktörer och eventuella hot är socialt konstruerade. Aktörer ser inte varandra som naturligt hotfulla utan det är erfarenheter som formar antaganden om andra aktörer. Denna sociala konstruktion sker genom en serie av interaktioner mellan aktörer som skapar ömsesidiga förväntningar på beteenden. Om en aktör uppträder på ett sätt som uppfattas som hotfullt konstrueras därför ett hot på social väg. Ett bemötande som syftar till samarbete konstruerar en positiv uppfattning av aktören. Dessa interaktioner ger upphov till uppfattningar av ”själv” och ”den andre” inom ett socialt system. När interaktioner upprepas över tid förstärks uppfattningar och formar sociala strukturer som avgör identiteter och intressen (Wendt, 1992: 396–397, 404–411). Uppfattningar av andra stater förstås därmed i denna studie utgöra sociala konstruktioner som kan ligga till grund för försvarspolitiska beslut.

Bildteori (image theory) är en teori som utgår från att aktörer agerar utifrån hur de uppfattar sin omgivning och att denna uppfattning (perception) inte är objektiv. Verkligheten tolkas genom uppfattningar som bilder av verkligheten. Att konstruera bilder av andra stater fungerar som ett sätt för beslutsfattare att förenkla verkligheten eftersom bilder kan kategoriseras i relation till andra stater vilket möjliggör antaganden om staten i fråga som beslutsfattare kan grunda sitt agerande på. Uppfattning utgörs därmed av en bild av den andre. Denna bild konstrueras utifrån tre dimensioner: i vilken utsträckning aktörers mål stämmer överens (interdependence of goals), relativ maktkapacitet (relative power) och relativ kulturell status (relative status). Bilder baserade på dimensioner ligger i sin tur till grund för hur beslutsfattare uppfattar en stats möjligheter och hot vilket kan påverka försvarspolitiska beslut (Herrmann & Fischerkeller, 1995: 422–426; Herrmann, 2013: 335–345).

Målöverensstämmelse handlar om i vilken utsträckning en annan aktör uppfattas ha mål som stämmer överens med de egna och om det finns möjligheter för samarbete. För stater handlar detta om uppfattningar av en annan aktörs mål och ambitioner. En stat som visar sig villig att samarbeta skapar en positiv uppfattning och möjliggör samarbeten. Är en stat ovillig att samarbeta eller har mål som hotar den egna staten kan denna stat komma att associeras med en bredare negativ uppfattning som innefattar fler negativa aspekter. Även samarbetsvillighet

är inte nödvändigtvis tillräckligt för att påverka uppfattning eftersom detta kan tolkas som ett försök att bedra om det antas finnas illasinnade motiv. Att bevisa vad en annan stat har för underliggande motiv är nästintill omöjligt. Därför kan beslutsfattares uppfattning av målöverensstämmelse vara en viktigare faktor för att kunna förstå beteenden. För den här studien är detta relevant då målöverensstämmelse användas för att kategorisera uppfattningar av Rysslands villighet att samarbeta med Sverige och Finland samt i vilken utsträckning deras ambitioner är kompatibla inom olika politiska områden. En högre grad av uppfattad målöverensstämmelse indikerar en större likhet i mål och därmed troligen mindre anledning av att bibehålla försvarsförmåga (Herrmann & Fischerkeller, 1995: 425–426; Herrmann, 2013: 339–345).

Relativ maktkapacitet handlar om maktrelationen mellan själv och den andre, något som kan avgöra huruvida en hotbild uppfattas. Detta bygger på neorealismens antaganden om relativ maktkapacitet som central för uppfattningar av hotbilder. Relativ maktkapacitet utgörs av de möjligheter och maktmedel en annan stat har för att påverka den egna staten. Det är en stats uppfattning av i vilken utsträckning dessa medel påverkar den egna staten som gör det möjligt att förstå hur hotbilder konstrueras eftersom det är dessa uppfattningar som beslutsfattare agerar utifrån. Trots att Rysslands stora militära makt var fortsatt känd för både Sverige och Finland kan Rysslands kapacitet att använda denna makt för att påverka den egna staten tänkas ha skiljt sig åt mellan Sverige och Finland. Denna skillnad i uppfattning av relativ maktkapacitet är därför relevant att mäta. Uppfattningen kan influeras dels av militärtekniska faktorer, dels av faktorer såsom geografi som nämnts tidigare (Herrmann & Fischerkeller, 1995: 422–425; Herrmann, 2013: 336–343). I enlighet med Wendt (1992) är det just uppfattningarna av denna kapacitet som spelar större roll i politiska beslut än den faktiska kapaciteten. Relativ maktkapacitet kan antas ha en större inverkan på konstruktion av en hotbild om uppfattning av en annan stat redan är negativ, exempelvis i form av låg målöverensstämmelse eller stor skillnad i relativ kulturell status. En redan negativ uppfattning av en annan stat kan således tänkas förvärras av att denna stat också har stor maktkapacitet som skulle kunna användas mot den egna staten. Därmed kan relativ maktkapacitet bidra till att avgöra huruvida en negativ uppfattning utformas som en hotbild och motiverar ett stärkt försvar.

Relativ kulturell status handlar om kulturella faktorer såsom i vilken utsträckning normer och förväntningar mellan aktörer uppfattas stämma överens. För stater bygger relativ kulturell status på skillnader i kulturella aspekter som bidrar till att forma emotionella reaktioner och beteenden. Detta innebär förväntningar på vilka regler som ska följas i krig, vilka begränsningar en stat är villig att iaktta i sitt våldsutövande och uppfattningar om tillit. Relativ kulturell status kan ta formen av uppfattningar av ett samhälle som mer kulturellt utvecklat och ett annat som mer primitivt vilket i sin tur bidrar till att skapa förväntningar på vilka normer som ska förekomma i samhällens relation. Uppfattning av relativ kulturell status kan uppstå utifrån bedömningar av samhällen såsom huruvida de iakttar en modern västerländsk eller en traditionalistisk och religiöst grundad världssyn. Om en stat uppfattas respektera kulturella normer mot våld kan den därför bemötas annorlunda. Bildteori använder relativ kulturell status som ett sätt att mäta skillnader inom samhällsstrukturer mellan samhällen. Ofta används detta för att visa skillnader som kan användas för att motivera särskilda relationer mellan samhällen, exempelvis i form av kulturella hierarkier. Detta kan motivera varför vissa stater anser sig ha rätt att använda våld eller som ett sätt att påverka uppfattningen av en annan stat (Herrmann & Fischerkeller, 1995: 425–426; Herrmann, 2013: 339–345). I denna studie används relativ kulturell status i en bredare mening. En demokratisk stat som uppfattar att en annan stat utvecklas i demokratisk riktning kan i sig uppfattas som ökad säkerhet till följd av generellt lägre förväntningar på konflikt mellan demokratiska stater. Men utöver detta kommer relativ kulturell status inom denna studie också att beskriva identitetsmässig särskiljning (othering) där graden av skillnader i identitetsmässigt laddade drag som kultur, normer och etik mellan stater kan fungera som indikatorer på tillit och ömsesidig förståelse. Dessa indikatorer kan exempelvis ta formen av demokratisk status, ekonomiskt system, respekt för internationell lag eller mänskliga rättigheter.

Bildteori kan användas i analyser för att precisera begreppet uppfattning som annars kan framstå som teoretiskt otydligt. Ofta används bildteori för att ställa upp idealtyper som syftar till att förklara beslutsfattares tankemönster och antaganden (Herrmann, 2013: 349–354). Denna studie använder i stället teorin för att ställa upp dimensioner som gör det möjligt att operationalisera och mäta uppfattning. Detta gör det möjligt att kartlägga Sveriges respektive Finlands uppfattningar av Ryssland. Begränsningar i att utgå från denna teori inkluderar att teorin i första hand syftar till att förstå de faktorer som påverkar beslutsfattares motiveringar och agerande. I denna studie används dock offentliga uttalanden som kan skilja sig från

beslutsfattarens faktiska uppfattning till följd av politiska hänsynstaganden som påverkat uttalandenas utformning.

Ett alternativt sätt att jämföra Sveriges och Finlands försvarspolitiska utveckling hade kunnat vara att utgå från rollteori som behandlar rollföreskrifter som fokuserar på hur externa aktörer kan påverka beslutsfattare. Svårigheten med detta perspektiv i att kartlägga uppfattningar av Ryssland är dess fokus på att tillskriva aktörer roller. Med hänsyn till studiens syfte att mäta gradvisa förändringar över tid är det inte givet att dessa roller kan vara tillräckligt precisa. Teoretiska perspektiv såsom realism som fokuserar på staters säkerhet är relevanta för att undersöka försvarspolitik men möjliggör endast begränsade möjligheter att bygga en mer mångsidig förståelse. Inramningsteori lägger större vikt vid hur budskap presenteras för att förstärka en idé eller uppfattning, något som hade varit av större relevans om studien undersökt hur beslutsfattare kunnat medvetet påverka opinion i relation till Ryssland.

Studien utgår från teoretiska dimensioner grundade i bildteori för att mäta uppfattningar av Ryssland. Dimensionerna operationaliseras i metodavsnittet som ett analysverktyg enligt tabell 1. Värden till vänster indikerar en mer positiv uppfattning medan värden till höger indikerar en mer negativ uppfattning.

*Tabell 1. Sammanställning av analysverktyg.*

Målöverensstämmelse	Hög	Låg
Relativ maktkapacitet	Liten	Stor
Relativ kulturell status	Stor likhet	Stor skillnad

### 3. Forskningsdesign

#### 3.1 Design och urval

Denna studie undersöker hur små alliansfria stater uppfattning av en stormakt påverkar deras försvarspolitik. Den post-neutrala eran, avgränsad till 1995–2009, är relevant eftersom den fångar in de huvudsakliga försvarspolitiska förändringarna i Sverige och Finland efter Sovjetunionens kollaps under den post-neutrala eran. Valet av analysenheter utgår från skillnaden i utfall mellan Sveriges och Finlands försvarspolitik som uppstod trots liknande förutsättningar. Fallen har därmed valts på den beroende variabeln i form av försvarspolitik och har beskrivits tidigare. Den beroende variabeln undersöks utifrån Sveriges och Finlands uppfattning av Ryssland vilket utgör den oberoende variabeln. Studien utgår därmed från omvänd mest lika-design vilken med bildteori som teoretisk utgångspunkt möjliggör en prövning av studiens hypoteser. Mest lika-design innebär att värdet för den beroende variabeln är känt, att värdet för den oberoende variabeln är okänt och att kontrollvariabler, alltså andra variabler som kan påverka sambandet mellan den oberoende och beroende variabeln, är lika mellan analysenheterna (Esaiasson et al., 2017: 101–104). Sverige och Finland uppfyller i stort sett kraven för denna design. Både Sverige och Finland är små europeiska stater med djupt förankrade och stabila demokratier. De har liknande institutioner, ekonomiska system och levnadsstandard. Under kalla kriget hade Sverige och Finland likartade invasionsförsvar baserade på värnplikt för att kunna säkerställa alliansfrihet. Hypoteserna erhåller stöd om den oberoende variabeln uppfattning av Ryssland samvarierar med den beroende variabeln försvarspolitik.

Sveriges och Finlands utrikes- och säkerhetspolitik hade stora likheter omedelbart efter kalla kriget. Det hade tidigare varit nödvändigt för Finland att anpassa sig efter Sovjetunionens utrikespolitik till följd av dess geografiska utsatthet. Sovjetunionens kollaps samt Finlands EU-medlemskap skapade en politisk stabilitet under 1990-talet som gjorde att Finland kunde etablera större självständighet och närma sig Sveriges säkerhetspolitiska linje. Både Sverige och Finland tog steg från neutralitet i och med deras medlemskap i NATO:s Partnerskap för fred 1994 och EU 1995 (Forsberg & Vaahtoranta, 2001: 75, 85; Möller & Bjereld, 2010: 365). Det finns även väsentliga skillnader mellan Sverige och Finland. Trots att bägge två är nordiska stater i Rysslands närområde så är det av betydelse att Finland direkt angränsar Ryssland längs med sin östra gräns medan Sverige är beläget på andra sidan Östersjön. Denna

geografiska skillnad förstärks av olika erfarenheter av territoriella hot. Sveriges senaste krig med Ryssland ägde rum nästan två hundra år innan Sovjetunionens fall medan Finland utkämpade två krig mot Sovjetunionen i modern tid. Även Sveriges och Finlands alliansfrihet tog olika form både under och efter kalla kriget. Sveriges neutralitet har i stor utsträckning syftat till att uppnå nationell autonomi gentemot både USA och Sovjetunionen. För Finland grundades denna policy snarare på ett behov av att säkerställa territoriell integritet gentemot Sovjetunionen. Denna alliansfrihet var beroende av ett starkt försvar under kalla kriget, för Sverige i syfte att skapa en förmåga att motstå det Sovjetiska hotet och för Finland, som var beroende av sin relation med Sovjetunionen, för att försäkra Sovjetunionen att en västerländsk ockupation av Finland inte var möjlig. Finland kan sägas ha varit beroende av svensk säkerhetspolitik under denna period medan Sverige lyckades upprätthålla större autonomi i sin utrikespolitik (Forsberg & Vaahtoranta, 2001: 70; Möller & Bjereld, 2010: 374–375). Dessa skillnader kan försvåra möjligheten att dra slutsatser om Sverige och Finland i enlighet med omvänd mest lika-design. Det kan förväntas att Finland som varit mer utsatt för det hot som Sovjetunionen utgjort också skulle vara mer benäget att uppfatta Ryssland som ett hot och prioritera försvarspolitik i större utsträckning. Detta gör det också svårare att avgöra vilka skillnader mellan Sverige och Finland som spelar roll i skillnader i försvarspolitiskt utfall.

Undersökningens fall skapar förutsättningar för att uppnå intern validitet genom omvänd mest lika-design genom Sveriges och Finlands likheter. Detta begränsar dock extern validitet och möjligheter för generalisering. Antalet alliansfria stater i närheten av potentiellt hotfulla stormakter som samtidigt delar ett liknande politiskt, socialt och kulturellt sammanhang med Sverige och Finland under 1990-talet är relativt litet. De enda västerländska staterna i liknande sammanhang var Österrike och Schweiz. Å andra sidan finns det något större möjligheter att generalisera i tid, exempelvis till alliansfria staters försvarspolitik och uppfattning av stormakter under första halvan av 1900-talet. Under denna period fanns fler alliansfria och neutrala stater i Europa som var tvungna att förhålla sig till den kraftiga förändringen i europeiska stormakters förmåga efter första världskriget och även denna period såg utbredd nedrustning.



### 3.2 Metod

För att undersöka skillnaden i Sveriges och Finlands uppfattning av Ryssland genomförs en jämförande kvalitativ textanalys. Den uppfattning som används för ett givet år är hämtad från material som utgörs av säkerhetspolitiska rapporter (Esaiasson et al., 2017: 136–143, 218–219). Denna studie använder ett analysverktyg i tre delar som utgår från bildteorins dimensioner för att mäta den uppfattning av Ryssland som presenteras i svenska respektive finska offentliga handlingar. De värden som anges i dimensionerna är inte baserade på objektiva mått utan är grundade på den bredd av uppfattningar som anges i offentliga uttalanden. Måtten anges i relation till de extremvärden i uppfattning som uttrycks i rapporterna snarare än värden med fast definierade extremvärden. För att kunna erhålla tillräcklig precision anges dimensionernas värden enligt en skala med fem steg i stället för kontinuerliga mått. Dessa steg utgörs av ett högre och ett lägre extremvärde, ett värde mellan dessa som anges som ”medel”, samt värden på vardera sida om medel som anges som ”mellan medel och ett extremvärde”. Säkerhetspolitiska rapporter analyseras enligt dimensionerna som presenteras i tabell 2–4.

Målöverensstämmelse operationaliseras som uppfattning av villighet att ingå i samarbeten och i vilken utsträckning båda parter mål kan nå samtidigt utan konflikt mellan intressen. Detta kan variera mellan hög och låg målöverensstämmelse där det förra indikerar en positiv uppfattning.

Tabell 2. Analysverktyg för målöverensstämmelse.

Målöverensstämmelse	Hög	Medel	Låg
Exempel	<ul style="list-style-type: none"><li>• Deltagande i liknande internationella samarbeten</li><li>• Liknande ambitioner för internationell säkerhet</li><li>• Intressen i mellanstatlig integration</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stormaktsambitioner</li><li>• Bristande respekt för suveränitet</li><li>• Motstånd till mellanstatlig integration</li></ul>	

Relativ maktkapacitet operationaliseras som uppfattning av hård makt i form av militära och ekonomiska påtryckningsmedel med förmåga att ha inverkan på den egna statens agerande. Detta kan variera mellan liten och stor relativ maktkapacitet beroende på uppfattning av den andra statens förmåga att påverka och influera. Av dess värden utgör det förra en mer positiv uppfattning eller åtminstone lägre sannolikhet för den andra staten att uppfattas som ett hot.

Tabell 3. Analysverktyg för relativ maktkapacitet.

Relativ maktkapacitet	Liten	Medel	Stor
Exempel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oförmåga till maktprojektion</li> <li>• Oförmåga att korsa geografiska hinder</li> <li>• Svag offensiv kapacitet</li> <li>• Reducerade försvarsutgifter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stor militär styrka</li> <li>• Förmåga att använda ekonomiska maktmedel</li> <li>• Tydlig förmåga att militärt påverka den egna staten</li> </ul>	

Relativ kulturell status operationaliseras som uppfattning av likhet i indikatorer såsom demokratisk status, ekonomiskt system, respekt för internationell lag och mänskliga rättigheter. Detta kan variera mellan stor likhet och stor skillnad i relativ kulturell status där det förra indikerar en positiv uppfattning.

Tabell 4. Analysverktyg för relativ kulturell status.

Relativ kulturell status	Tydlig likhet	Medel	Tydlig skillnad
Exempel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionaliserad demokrati</li> <li>• Respekt för mänskliga rättigheter</li> <li>• Funktionell marknadsekonomi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hög korruption</li> <li>• Elitkontrollerad ekonomi</li> <li>• Dysfunktionellt rättsväsende</li> <li>• Motstånd till europeisk gemenskap</li> </ul>	

### 3.3 Material

Studien utgår från offentliga uttalanden om Sveriges respektive Finlands uppfattning av Ryssland mellan 1995 och 2009. Det är tänkbart att specifika händelser såsom Tjetjenienkrigen eller kriget i Georgien kan ha haft särskild påverkan på dessa uppfattningar. Det är därför optimalt att använda svenska och finska rapporter från samma år så att de analyserade uppfattningarna utgår från samma omständigheter och händelser. Analyser har

inte kunnat göras för varje år på grund av tidsbegränsningar. I stället har avgränsningen gjorts med hänsyn till tre tillfällen som föregår betydande förändringar i försvarspolitik såsom beskrivits i inledningen.

Det material som behandlar Sveriges uppfattning av Ryssland grundas på Försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter. Motsvarande material för Finland utgörs av säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser som producerats av statsrådets kansli. Dessa benämns gemensamt som säkerhetspolitiska rapporter. Försvarsberedningen inkluderar representanter från samtliga partier i den svenska riksdagen och är underordnad Försvarsdepartementet som är i sin tur lyder under den svenska regeringen. Statsrådets kansli är direkt underordnat finska regeringen som benämns statsrådet. I bägge fallen utgör författarna representanter för respektive stat (Regeringskansliet, 2016; Försvarsministeriet, u.å.). Studien undersöker svensk och finsk uppfattning genom tre säkerhetspolitiska rapporter vardera. För Sverige används följande rapporter: Sverige och Europa i världen (Ds 1995:28), Europas säkerhet - Sveriges försvar (Ds 1999:55) och Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46). För Finland används följande rapporter: Säkerhet i en föränderlig värld (original: Turvallisuus muuttuvassa maailmassa) (VEPS-tunnus VNS 1/1995), Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2001 (VNS/2001) och Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (12/2009).

Analysen av 1990-talets uppfattningar har gjort det nödvändigt att använda en finsk säkerhetspolitisk rapport som inte finns tillgänglig på svenska. Detta presenterar ett reliabilitetsproblem då det har varit nödvändigt att använda maskinöversättning vilket ökar risk för feltolkningar av materialet. Översättning har skett med hjälp av Google Translate och den information som använts har översatts till både svenska och engelska för att minska risken av misstolkning. Att ha tillgång till material från denna period är dock så viktigt för analysens helhet att detta överträffar reliabilitetsproblemet samtidigt som rapportens relativt omfattande innehåll bör minska risken för att konsekvent misstolka finska uppfattningar.

Bildteori är i första hand utformad för att analysera och förstå psykologiska processer hos beslutsfattare. De offentliga uttalanden som denna studie baseras på motsvarar dock inte en särskild individ inom den svenska eller finska staten och inte heller nödvändigtvis ett

objektivt genomsnitt. Dessa uttalanden är i stället politiskt formulerade av flera personer under förståelse att de kommer att vara offentligt tillgängliga. Trots detta utgör dessa offentliga uttalanden uttryck för beslutsfattares psykologiska processer som legat till grund för dessa uppfattningar, samma processer som i linje med bildteorin och Wendt (1992) också kan antas ligga till grund för försvarspolitikens utformning.

Annat material som övervägts är svenska försvarsbeslut som inte bara produceras av regeringen utan också måste godkännas av riksdag. Detta hade kunnat ge tydliga exempel på den svenska statens uppfattning. Trots detta lägger försvarsbeslut större vikt vid Försvarsmaktens inriktning snarare än att behandla det utrikespolitiska läget. Det finns även andra rapporter som försvarsbesluten delvis grundats på, men de som valts för denna undersökning är de som i störst utsträckning behandlar just Sveriges uppfattning av Ryssland och som är mest jämförbara med de finska rapporterna. Ett annat alternativ kunde ha varit Statliga offentliga utredningar som i stället är otillräckligt täckande.

### 3.4 Kriterium för slutsatsdragning

För att hypotesen ska ha stöd, alltså för att den oberoende variabeln som är föremål för prövning ska ha betydelse, bör resultatet visa att Sveriges och Finlands säkerhetspolitiska rapporter från 1995 redovisar liknande högre målöverensstämmelse, lägre relativ maktkapacitet och större likhet i relativ kulturell status då Sverige och Finland under denna period genomförde motsvarande försvarspolitiska förändringar i liknande takt. Om hypotesen stämmer förväntas de säkerhetspolitiska rapporterna från 1999 respektive 2001 att skilja sig åt mellan Sverige och Finland. Den svenska rapporten förväntas visa en positiv uppfattning liknande 1995 eller mer positiv. Den finska rapporten å andra sidan förväntas visa en mer negativ uppfattning. Detta skulle visa att Sveriges större villighet att nedrusta korrelerade med en mer positiv uppfattning av Ryssland medan Finlands ökade försvarsutgifter och bibehållna invasionsförsvar korrelerade med en mer negativ uppfattning. Rapporterna från 2007 respektive 2009 förväntas visa en mer positiv svensk och mer negativ finsk uppfattning. Den svenska uppfattningen förväntas förbli liknande eller mer positiv än tidigare i och med att nedrustningen fortsatte med minskade försvarsutgifter och avskaffning av värnpliktssystemet. Den finska uppfattningen förväntas vara över lag liknande den från 2001 då finska försvarsutgifter efter 2008 vidmakthöll en liknande nivå som efter rapporten 2001. Hypotesen

skulle däremot visa sig vara felaktig om skillnaden mellan Sveriges och Finlands uppfattning av Ryssland minskat eller inte ökat mellan 1995 och rapporterna från 1999 respektive 2001 samt 2007 respektive 2009. Detta skulle visa att förändring i uppfattning inte korrelerar med förändringar i försvarspolitik. Även detta resultat är av intresse då det skulle visa att den offentligt uttryckta uppfattningen inte tycks uppvisa ett samband med faktiskt agerande.

Det är möjligt att enskilda dimensioner inte stämmer överens med dessa kriterier utan att detta underminerar hypotesen. Om en dimension visar en negativ förändring i uppfattning som inte är förväntad kan en liknande positiv förändring i en annan dimension tänkas väga upp för detta för att visa en fullständig uppfattning som motsvarar de uppställda kriterierna. Av signifikans för studien är hur dimensionerna gemensamt indikerar positiv eller negativ förändring av uppfattning eftersom en dimensions avvikelser i ett fall skulle kunna vara ett resultat av en feltolkning, en otydlig formulering, eller ett reliabilitetsproblem.

Relativ maktkapacitet är den dimension som definierar det hot som Ryssland uppfattas utgöra. En hög relativ maktkapacitet måste dock inte nödvändigtvis innebära en mer negativ uppfattning. Relativ maktkapacitet utgör snarare en del av en bredare hotkonstruktion. När en uppfattning blir negativ och en stat uppfattas ha anledning att utgöra ett hot kan relativ maktkapacitet fungera för att indikera hur betydelsefullt detta hot är. Även en stat med en hög relativ maktkapacitet kan ses som en vän men om en stat kombinerar låg målförenlighet eller stor skillnad i relativ kulturell status kan en hög relativ maktkapacitet bidra till att förstärka en hotbild. Denna dimension kan därmed få större betydelse vid utfall där andra dimensionerna indikerar en negativ uppfattning.

Trots att Sveriges försvarspolitik förändrades kontinuerligt mellan 1999 och 2009 kan det inte antas att motsvarande uppfattning nödvändigtvis förändras i samma takt under denna period. Till följd av den signifikanta försvarspolitiska omställning som inträffade så kan det vara så att det fanns en politisk tröghet i genomförande. Detta innebär att Sveriges uppfattning mellan 1999 och 2007 kan ha varit liknande men att försvarspolitikens förändring fördröjts av att den försvarspolitik som motsvarade uppfattningen 1999 endast intagits stegvis. Det kan med andra ord vara så att uppfattningar visar generella framtida trender i försvarspolitisk förändring men

att mer specifika förändringar är svårare att härleda till precisa förändringar i uppfattningar. Mer generella förändringar såsom Finlands övergång från reduktion till ökning av försvarsutgifter kan dock antas motsvaras av bredare förändringar i uppfattningar.

## 4. Resultat

Resultaten utgörs av textanalyser som gjorts utifrån de säkerhetspolitiska rapporterna. Detta redovisas som referat enligt dimensionerna målöverensstämmelse, relativ maktkapacitet och relativ kulturell status. Referaten presenteras under rubriker som utgörs av de säkerhetspolitiska rapporternas titlar och inkluderar årtal. Varje referat avslutats med en sammanfattning och bedömning enligt relevant dimension. En summering av resultaten presenteras i tabell 5. Analyserna av Sveriges och Finlands säkerhetspolitiska rapporter presenteras omväxlande för att redovisa de jämförda rapporterna i följd. Underrubrikerna 4.1, 4.3 och 4.5 utgörs av svenska rapporter medan 4.2, 4.4 och 4.6 utgörs av finska rapporter.

### 4.1 Sverige och Europa i världen (Ds 1995:28)

#### Målöverensstämmelse

Sveriges uppfattning av målöverensstämmelse med Ryssland präglades 1995 av osäkerhet. Rapporten beskriver svårigheter i att integrera Ryssland i den europeiska gemenskapen och etablera meningsfulla samarbeten. Angående de större post-sovjetiska staterna kommenteras det att: *”Ekonomiskt och politiskt är skillnaderna mellan dessa stater och övriga Europa så stora att en fullständig integration i den europeiska gemenskapen ter sig möjlig bara i ett mycket långt tidsperspektiv”* (Försvarsberedningen, 1995). Rysk utrikespolitik beskrivs som utformad till följd av Rysslands svaghet men det noteras att en utrikespolitik av stormaktskaraktär växt fram, något som indikerar en uppfattning av ett ökat ryskt fokus på realpolitiska intressen snarare än samarbete.

Ryssland uppfattades ha intresse av att bibehålla sitt inflytande över den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa, huvudsakligen motiverat av en fruktan för att isoleras. Detta inflytande tog formen av deltagande i och förbindelser med europeiska säkerhetssamarbeten. Ryssland uppfattades visa intresse för europeiska samarbeten och EU-utvidgning som kunde stärka banden med EU-staterna i väst. Samtidigt noterades att Ryssland motsatte sig NATO-

expansion: *”Motivet kan snarare vara att man därigenom fruktar fortsatt egen isolering än fruktan för att NATO skulle utvecklas till ett militärt hot mot Ryssland. Förhandlingstaktiska skäl kan också spela in”* (Försvarsberedningen, 1995). Även Sverige ville undvika ett isolerat Ryssland: *”Ett Ryssland som i säkerhetspolitisk mening isolerar sig självt eller isoleras av omvärlden skulle innebära en kontinuerlig påfrestning på europeisk säkerhets- och försvarspolitik”* (Försvarsberedningen, 1995). Sverige uttryckte dock till skillnad från Ryssland ett relativt positivt förhållandesätt till NATO-expansion.

I rapporten från 1995 fanns det även indikationer på god målöverensstämmelse. Ryssland skrev 1994 under Partnerskap för freds ramdokument där även Sverige var deltagare. Detta uppfattades visa rysk villighet av att praktiskt delta i säkerhetspolitiska samarbeten. Samtidigt noterades det att Ryssland inte accepterade den rådande ordningen som jämlik med andra stater i NATO-relationer. Sverige uttryckte intresse i att främja kollektiv säkerhet genom att integrera Ryssland och ställde sig positivt till Rysslands deltagande i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) som beskrevs som: *”ett viktigt instrument för Rysslands fortsatta integration i Europa, såsom varande det enda europeiska organ, där Ryssland deltar på lika villkor med de stora NATO-länderna”* (Försvarsberedningen, 1995). Tydlig målöverensstämmelse uttrycktes också i gemensamma intressen av att minska risken för spridning av massförstörelsevapen.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten uppfattningar som är i linje med både högre och lägre målöverensstämmelse. Den osäkerhet som uttrycks och blandningen av positiva och negativa aspekter ger uttryck för en uppfattning av målöverensstämmelse som kan beskrivas som medel.

### Relativ maktkapacitet

Rysslands militära kapacitet beskrivs 1995 som kraftigt reducerad och begränsad av ekonomiska förutsättningar. Sverige uppfattade att Ryssland till skillnad från Sovjetunionen inte skulle kunna utgöra ett militärt hot mot hela Europa under överskådlig tid. Detta beskrivs delvis vara en följd av ekonomiska begränsningar som försvårade återuppbyggnaden av militära kapacitet: *Även under mycket gynnsamma antaganden kommer det att dröja minst ett*

*decennium innan man är tillbaka på en nivå som skulle motsvara Rysslands andel i det f.d. Sovjetunionen 1989” (Försvarsberedningen, 1995). Mer specifikt beskrivs Rysslands förmåga att verka i Östersjön som kraftigt försvagad till följd av att de stridskrafter som utgjorde grunden för Sovjetunionens kustinvasionsförmåga inte längre var operativa eller hade avvecklats. Även Rysslands möjlighet att återuppbygga denna förmåga ifrågasattes och en sådan uppbyggnad ansågs kunna upptäckas av omvärlden i ett tidigt skede. En återuppbyggnad uppfattades således som: ”svår för Ryssland att genomföra i ett kortare tidsperspektiv än cirka tio år” (Försvarsberedningen, 1995).*

Rysslands militära kapacitet beskrivs dock som fortsatt betydande samtidigt som Ryssland hade strategiska intressen i Norden. Ett isolerat Ryssland skulle därför kunna utgöra en hotbild till följd av Rysslands storlek och kvarvarande militära kapacitet: *”Om Ryssland isoleras kan de säkerhets- och försvarspolitiska påfrestningarna i dess närområde bli betydande redan på grund av Rysslands storlek, militära potential och arv” (Försvarsberedningen, 1995).*

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av en kraftigt försvagad rysk maktkapacitet. Trots en betydande storlek ansågs Rysslands möjligheter att stärka sin militär och hota Sverige över Östersjön som kraftigt begränsade. Denna uppfattning av tydliga militära begränsningar och oförmåga att ens nå Sverige trots militärens storlek uttrycker därmed en uppfattning av relativ militärkapacitet mellan medel och liten.

### Relativ kulturell status

I rapporten uttrycks en uppfattning av ett Ryssland som undergår politisk och ekonomisk reform i linje med västliga normer men att denna reformprocess hade stora utmaningar. Huruvida en demokratisk utveckling kunde fortsätta ansågs vara osäker. Många viktiga komponenter i en fungerande demokrati ansågs vara otillräckligt utvecklade: *”Maktfördelningen mellan lagstiftande och exekutiv makt är inte accepterad av alla politiska aktörer. [...] Etablerade rättsprinciper saknas i stor utsträckning liksom en fungerande rättsövervakning” (Försvarsberedningen, 1995). Detta bidrog till att civilsamhället som utgör en viktig del av västerländsk demokrati var svagt i Ryssland vilket ansågs försvåra såväl samhällets som marknadsekonomins funktion. Ryssland beskrivs prioritera militär förmåga*



över tillväxt: ”Målet med det aktuella systemskiftet i Ryssland är bl.a. en fungerande samhällsekonomi som kan generera ekonomisk tillväxt och allmän välfärd till dess medborgare. Detta mål är med tillgängliga nationella resurser ej förenligt med nuvarande reala nivå på försvarsutgifterna” (Försvarsberedningen, 1995). Detta innebar en oförenlighet mellan ekonomisk och försvarspolitisk inriktning som inte var i linje med västerländska värderingar. Trots dessa begränsningar fanns det en svensk ambition att fortsätta bidra till Rysslands pågående reformarbete och skapa ett närmande mellan Ryssland och väst.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av osäkerhet angående Rysslands relativa kulturella status men också en svensk ambition att bidra genom att stödja en fortsatt demokratisering och ekonomisk reform. Denna osäkerhet i kombination och betoning på utmaningar i reformprocessen ger därför uttryck uppfattning av relativ kulturell status mellan medel och stor skillnad.

#### 4.2 Säkerhet i en föränderlig värld (VEPS-tunnus VNS 1/1995)

##### Målöverensstämmelse

Finland uttryckte 1995 osäkerhet angående målöverensstämmelse med Ryssland. Rysslands deltagande i Europarådets samarbetsprogram och eventuella medlemskap i Europarådet stöddes av Finland som del av en bredare ambition att bidra till internationellt samarbete. Rysslands medlemskap i Europarådet och ratificerande av den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter ansågs kunna fungera som ett sätt att stärka den demokratiska utvecklingen: ”Att gå med i Europarådet och den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter skulle avsevärt stärka Rysslands möjligheter att bringa sina institutioner och lagstiftning i harmoni med de grundläggande principerna om demokrati, rättsstatsprincipen och respekt för mänskliga rättigheter” (Statsrådet, 1995: 12–13). Mellanstatligt samarbete mellan Finland och Ryssland hade tydligt ökat. Deras förbindelser byggde på OSSE:s principer och möjliggjorde regionalt samarbete som innebar att Finland kunde stödja Rysslands politiska och ekonomiska reformer samt samarbeta för att bibehålla stabila relationer. Finland hade tydliga intressen i internationell vapenkontroll och kärnvapenedrustning, något som gynnade internationell stabilitet och Finlands säkerhet. Här uppfattades Ryssland göra positiva framsteg och ta ansvar för det forna Sovjetunionens skyldigheter.

I rapporten uttrycktes Finlands ambition att upprätta suveränitet och jämlikhet med Ryssland. Där finsk-ryska relationer tidigare styrts av ett avtal från 1948 så kunde Finland i stället bygga en relation med Ryssland på jämlik grund och i enlighet med principerna för den Europeiska gemenskapen. Finland uppfattade samtidigt en rysk ambition att spela en ledande roll i europeisk säkerhet, något som under kalla kriget inneburit sovjetiskt inflytande över Finland: *"Efter att ha förlorat sin traditionella stormaktsstatus, försvagad och internt instabil, strävar Ryssland efter att behålla en ledande roll i området för det forna Sovjetunionen och söker möjligheter till inflytande bredare i Europa* (Statsrådet, 1995: 26). Detta kan tolkas som ett uttryck för ett potentiellt hot mot Finlands målsättning om jämlika relationer. Vidare beskriver rapporten skillnader i tolkning av NATO-expansion. Där Finland såg NATO-expansion som öppen och i dialog med Ryssland såg Ryssland samma process som ett sätt att uppmuntra antidemokratiska krafter i Ryssland utan att ta hänsyn till dess säkerhetsintressen.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av osäkerhet i målöverensstämmelse men att det trots detta fanns liknande säkerhetspolitiska målsättningar som syftade till avspänning, deltagande i internationella organisationer och samarbete. Det fanns dock fortfarande motsättningar i internationella samarbeten. Den betoning rapporten lägger på samarbeten trots vissa motsättningar i internationella samarbeten ger därför uttryck av en uppfattning av målöverensstämmelse mellan medel och hög.

### Relativ maktkapacitet

Uppfattningen av Rysslands relativa maktkapacitet karaktäriserades dels av dess fortsatta status som militär stormakt och geografiska närhet till Finland, dels av dess avtagande styrka. Ryssland förväntades i och med START-avtalet koncentrera sin flotta av kärnvapenbestyckade ubåtar till Kolahalvön vilket innebar en ökning av militära styrkor i Finlands närområde. Samtidigt koncentrerades också mer styrkor i Östersjöområdet. Finland visade dock förståelse för denna utveckling som en följd av START-avtalet: *"Den strategiska rustningens utvecklingsperspektiv gör det förståeligt att Ryssland har ökat sin militära styrka i Finlands närområden* (Statsrådet, 1995: 27). Rapporten noterar att Ryssland har stora militära styrkor på Kolahalvön och i Finlands närområde samt att norra Europa är av fortsatt strategisk betydelse för Ryssland.

Samtidigt uppfattades också att Rysslands totala maktkapacitet reducerades till följd av att den ryska militären i helhet minskade och begränsades av den ryska ekonomin. Utrustningsnivån i Östersjön och antalet permanent utplacerade trupper sjönk samtidigt som den ryska militärens utveckling undergrävdes av social och ekonomisk osäkerhet. Rapporten noterar i detta sammanhang att Finland ”*upplever inget säkerhetsunderskott*” (Statsrådet, 1995: 34).

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av Rysslands relativa maktkapacitet som betydande men det tydliggörs också att Finland inte upplever en rysk hotbild. Denna betoning av stor militär styrka men begränsningar och osäkerhet i framtida utveckling ger därför uttryck för en uppfattning av relativ maktkapacitet mellan medel och stor.

#### Relativ kulturell status

Rapporten beskriver flera närmanden mellan rysk och finsk kulturell status. Ryssland beskrivs som engagerat i europeiskt samarbete och efterlevnad av bilaterala internationella normer. Att Finlands granne i öst för första gången var en demokrati beskrivs som betydelsefullt samtidigt som ekonomisk reform möjliggjorde nya interaktioner över gränsen. Samtidigt noterades dock att det inte var säkert att Rysslands reformprocess skulle lyckas.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en större likhet mellan det ryska och finska samhället än tidigare tack vare demokratisering, ekonomisk reform och internationellt engagemang. Detta var av signifikans för staternas relationer men reformprocessens framgång uppfattades fortfarande som osäker. Kombinationen av praktiska framsteg men tveksamhet för framgång ger uttryck för en uppfattning av rysk relativ kulturell status som medel.

### 4.3 Europas säkerhet - Sveriges försvar (Ds 1999:55)

#### Målöverensstämmelse

Sverige uppfattade 1999 Ryssland som mer villigt att samarbeta med väst än tidigare. Trots politiska konflikter mellan Ryssland och väst var Ryssland generellt villigt att samarbeta med Europa och prioriterade detta över egna intressen. Detta tog uttryck i ökade samarbete mellan Ryssland och EU under denna period trots vissa motsättningar: *”Det är viktigt att konstatera att samarbetet bl.a. kring viktiga rustningskontrollförhandlingar fortsatt, trots meningsmotsättningarna i anledning av Kosovo-konflikten”* (Försvarsberedningen, 1999: 34). Det fanns också tydliga gemensamma intressen i fortsatt kärnvapenedrustning. Sverige var mån om ett fortsatt samarbete med Ryssland och tolkade Rysslands internationella deltagande som ansvarsfullt. Inom ramen för EU hade Sverige anslutit till en gemensam strategi avseende Ryssland med mål att: *”konsolidera demokratin, rättsstatsprincipen och offentliga institutioner i Ryssland, att integrera Ryssland i ett europeiskt ekonomiskt och socialt samarbetsområde, att samarbeta för att stärka stabilitet och säkerhet i och utanför Europa samt att samarbeta inom områden av gemensamt intresse och ömsesidigt beroende som energipolitik, kärnsäkerhet, miljöpolitik och kamp mot organiserad brottslighet”* (Försvarsberedningen, 1999: 56).

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av målöverensstämmelse mellan Sverige och Ryssland som stärkt sedan 1995 genom ökat ryskt internationellt deltagande men att meningsskillnader fortfarande kvarstod, delvis till följd av Kosovo-konflikten. Detta ger uttryck för en uppfattning av målöverensstämmelse mellan medel och hög.

#### Relativ maktkapacitet

I likhet med 1995 uppfattades inte Ryssland inte utgöra ett tydligt hot 1999. Rysslands militär beskrivs vara i en process av sönderfall och hotet över Östersjön tolkades som mycket begränsat: *”Ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga”* (Försvarsberedningen, 1999: 56). Denna uppfattning baseras inte bara på att det fanns bristande politisk motivering till ett sådant företag utan även på frånvaron av grundläggande förmåga. Rysslands maktkapacitet uppfattades trots detta som betydande

eftersom Ryssland fortsatt var en kärnvapenmakt. De konventionella förmågor som skulle krävas för att utöva makt över andra stater hade dock minskat ”i takt med den omfattande och långsiktiga krisen för Rysslands konventionella militära styrkor” (Försvarsberedningen, 1999: 35).

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av en fortsatt försvagad rysk militär förmåga med begränsad förmåga att påverka andra stater. Denna uppfattning av tydliga begränsningar trots dess storlek ger därför uttryck uppfattning av relativ militärkapacitet mellan medel och liten.

#### Relativ kulturell status

Uppfattningen av Rysslands relativa kulturella status 1999 uttrycktes som mer lik än tidigare men karaktäriserades fortfarande av osäkerhet. Det ryska samhället beskrivs som fortsatt instabilt med bräckliga institutioner och motstridiga intressen. Ekonomiska begränsningar ansågs bromsa Rysslands ekonomiska reform. Regeringskriser, svaga institutioner och utbredd korruption sinkade reformtaket försvårade den ekonomiska reformprocessen och gjorde det svårare för Ryssland att uppfylla finansiella institutioners krav på kreditgivning. Detta resulterade i en ekonomi som tydligt skiljde sig från Sveriges liberala marknadsekonomi: ”Byteshandel fortsätter att dominera de ekonomiska transaktionerna och ytterligare försvåra förutsättningarna för en modern marknadsekonomi” (Försvarsberedningen, 1999: 30).

Rapporten ger å andra sidan en mer positiv bild av politiska reformer med en förväntan på fortsatt demokratisk utveckling snarare än osäkerhet i huruvida Ryssland utvecklas demokratiskt eller auktoritärt. Detta förväntades också innebära fortsatt samarbete med Västeuropa samt USA.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en större optimism för demokratisering än tidigare men noterar fortsatt tydliga begränsningar i Rysslands ekonomiska reformprocess. Detta större fokus på positiva aspekter trots osäkerhet i bedömningen ger därför uttryck för en uppfattning av relativ kulturell status som medel.

#### 4.4 Finlands säkerhets och försvarspolitik 2001 (VNS/2001)

##### Målöverensstämmelse

Finlands uppfattning av målöverensstämmelse med Ryssland ökade mellan 1995 och 2001. Ryssland ansågs stärka sina relationer med EU, bland annat genom att visa intresse för att delta i EU:s krishantering. Detta fördjupade samarbete ansågs även vara positivt av Finland för att gemensamt kunna bemöta utmaningar och säkerhetsfrågor. Tydlig målöverensstämmelse fanns även inom kärnvapenedrustning där Finland såg positivt på Rysslands ratificeringen av START II-avtalet.

Det fanns vid denna tid en mängd finsk-ryska mellanstatliga och multilaterala samarbeten. Ryssland hade förbundit sig till internationella samarbeten enligt OSSE:s principer. Rysslands internationella deltagande gjorde också att Finland kunde stödja Rysslands reformarbete och strävande efter ytterligare samarbeten i Europa. Finland hoppades att detta skulle bidra till att utveckla ett stabilt och demokratiskt Ryssland.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av ökat ryskt deltagande i samarbeten och gemensam syn på nedrustning. Denna ökade betoning på konstruktivt samarbete och gemensamma ambitioner i internationella relationer indikerar därmed en uppfattning av hög målöverensstämmelse.

### Relativ maktkapacitet

Finland uppfattade 2001 en fortsatt hög rysk relativ maktkapacitet, i likhet med rapporten från 1995. Den finska rapporten tydliggör att Finlands närområde blivit av större strategisk betydelse för Ryssland som också hade ambitioner att modernisera sin militär: *”Leningrads militärdistrikt hör till de viktigaste av de ryska militärdistrikten och har företräde när det gäller att utveckla de väpnade styrkorna”* (Statsrådet, 2001). Rapporten noterar att Ryssland fortsättningsvis troligt kommer att bedriva en utrikes- och säkerhetspolitik som syftar till att öka ryskt inflytande i dess närområden. Å andra sidan noterades också att de konventionella styrkorna reducerats. Detta var till stor del en följd av Rysslands svaga ekonomi som resulterat i nedskärningar i försvarsanslag. Detta minskade den ryska militärens förmåga både i fråga om personal och materiel.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av fortsatt stor rysk militär kapacitet i Finlands närområde trots den ryska militärens reduktion till följd av ekonomiska begränsningar. Detta indikerar en fortsatt uppfattning av relativ maktkapacitet mellan medel och stor.

### Relativ kulturell status

Rysslands ekonomiska och politiska reformer uppfattas 2001 ha positiva resultat. Rapporten noterar försök att genomföra förändringar som skulle innebära ett ryskt närmande av västerländska normer men att osäkerhet i reformprocessen består. De ekonomiska och politiska reformerna fortsatte vilket möjliggjorde en mer stabil intern utveckling men det konstaterades att det fanns en osäkerhet i huruvida reformprocessens framgång kunde bestå. Finland uppfattade också Ryssland som bidragande till Europeiska normer genom sitt medlemskap i Europarådet, något som ökade *”stabiliteten och säkerheten i Europa genom att främja den pluralistiska demokratin, de mänskliga rättigheterna och principerna gällande rättsstaten i medlemsländerna”* (Statsrådet, 2001).

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av fortsatta framsteg inom reformprocesser och att Ryssland bidrog positivt till internationell rätt. Samtidigt kvarstod också utmaningar. Detta indikerar en uppfattning av relativ kulturell status mellan medel och stor likhet.

#### 4.5 Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46)

##### Målöverensstämmelse

Sveriges uppfattning av målöverensstämmelse med Ryssland hade tydligt minskat 2007. Detta var främst en följd av Rysslands agerande inom internationella samarbeten. Ryssland visade mindre positivt deltagande i samarbeten där Sverige var delaktigt. Ryssland kritiserade OSSE för att sakna balans mellan väst och öst samt menade att OSSE kontrollerades av intressen som var fientliga till Ryssland: *”Från rysk sida gör man också gällande att OSSE utnyttjas av USA, men i viss mån även av EU, som ett instrument för att driva egen politik och därtill i regioner som uppfattas vara ryska intressesfärer”* (Försvarsberedningen, 2007: 149).

Ryssland anklagades också för att stoppa reformer som syftade till att effektivisera arbets sättet för den överbelastade Europadomstolen genom att blockera ett protokoll som ratificerats av alla andra medlemsstater. Rysslands internationella agerande försvårade därmed samarbeten, bland annat för EU-staterna. Samtidigt uppfattades större ryska uttryck för stormaktspolitik som bland annat gick ut på att öka inflytandet i Rysslands närområde, något som var i motsats med Sveriges strävan efter jämlika relationer. EU:s ökade engagemang i Rysslands närområde som stöddes av Sverige hade börjat bemötas med större motstånd: *”Rysslands konceptuella och historiska syn på säkerhet skiljer sig från EU:s. Ryssland tenderar att tänka i form av intressesfärer och nollsummespel, där det forna sovjetområdet ingår i den ryska sfären. EU:s ökade engagemang i området har därför mötts med misstro och skepsis”* (Försvarsberedningen, 2007: 129).

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av lägre målöverensstämmelse mellan Sverige och Ryssland än tidigare i och med att internationella samarbeten försvårats. Trots rysk kritik fortsatte dock Ryssland medverka i många europeiska samarbeten med Sverige. Detta större fokus på utmaningar i relationer och politiska skiljelinjer indikerar en uppfattning av målöverensstämmelse mellan medel och låg.



### Relativ maktkapacitet

Sverige uppfattade 2007 Rysslands relativa maktkapacitet som stärkt. Trots detta ansågs Ryssland ännu ha begränsad militär förmåga utanför sitt territorium. Den ryska militären moderniserades och det noterades att det fanns en *”tydlig trend att den ryska operativa förmågan ökar”* (Försvarsberedningen, 2007: 35). Den ökade maktkapaciteten speglas dels i ökade utgifter. Till följd av Rysslands stärkta ekonomi kunde föråldrad materiel moderniseras och övningsverksamhet intensifierats vilket bidrog till höjd operativ förmåga. Trots detta tydliggör rapporten att Ryssland inom överskådlig tid förväntades ha begränsad konventionell militär förmåga utanför det egna territoriet.

Rysslands möjligheter att använda ekonomiska medel och särskilt energiexport för politisk påverkan betonades. EU:s beroende av rysk energiexport skapade ett ömsesidigt beroende mellan EU och Ryssland men rapporten tydliggjorde att detta innebar en maktställning för Ryssland: *”Den ryska ekonomin skulle sannolikt klara uteblivna exportintäkter några månader. Däremot skulle EU-länderna, i synnerhet vintertid, ha svårt att klara sig utan rysk olja och gas längre än ett fåtal dagar”* (Försvarsberedningen, 2007: 124). Även Sveriges beroende av rysk energi noterades, med en import som 2006 uppgick till 35 miljarder kronor bestående huvudsakligen av energiresurser.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av både ökad rysk militär kapacitet och att ekonomiska maktmedel tillkommit, delvis till följd av Sveriges energiberoende. Detta fokus på ökad förmåga trots tydliga begränsningar indikerar en uppfattning av rysk relativ maktkapacitet som medel.

### Relativ kulturell status

Sveriges uppfattning av Rysslands relativa kulturella status hade minskat 2007 då den inrikespolitiska utvecklingen uppfattades ha blivit alltmer auktoritär. Signifikanta skillnader mellan Sverige och Ryssland hade uppstått, inklusive den ryska statens inskränkningar i mänskliga rättigheter, oberoende medier, fri opinionsbildning och den demokratiska processen. Det ryska politiska systemet kritiserades också för maktcentralisering: *”Ett politiskt system där makten inom alla samhällsområden är så kraftigt centraliserad till presidentämbetet på bekostnad av övriga demokratiska institutioner och där det civila samhället är så pass svagt och outvecklat som i Ryssland är sårbart”* (Försvarsberedningen, 2007: 119). Även utbredd korruption noterades som en faktor som undergrävde rysk demokrati och respekt för samhällets institutioner.

Trots att Rysslands ekonomi stärkts under 2000-talet hade detta inte skett genom reformer som inneburit en liberalisering. I stället hade den politiska eliten tagit kontroll över ekonomin i en form av statskapitalism som gynnade elitens intressen och byggde på korruption. Denna ekonomiska styrning hade dessutom en negativ inverkan på politiska beslut som gjordes utifrån kortsiktiga intressen. Rapporten noterade också avsteg från reformprocessen genom åternationalisering av strategiska företag och tillgångar.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av en större ekonomisk, politisk och social skillnad mellan Sverige och Ryssland. Tydliga avsteg från reformprocessen och kraftigt ökad statlig kontroll trots tidigare framsteg indikerar en uppfattning av stor skillnad i rysk relativ kulturell status.

#### 4.6 Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (12/2009)

##### Målöverensstämmelse

Finlands mellanstatliga interaktioner med Ryssland var fortfarande betydande 2009 och innebar finsk-ryskt samarbete både mellanstatligt och internationellt. Detta inkluderade samarbeten inom EU, mellan myndigheter och i näringslivet. Det fanns även ambitioner att fördjupa samarbete inom handel, turism och investeringar. Inom ramen för detta stödde Finland ett ryskt medlemskap i Världshandelsorganisationen (WTO) och verkade för ett frihandelsavtal mellan EU och Ryssland.

I motsats till Finlands målbild ökade däremot konflikter mellan Ryssland och internationella samarbeten. Detta handlade i stor utsträckning om ryskt missnöje inom ramen för europeiska säkerhetsfrågor: ”Sådana är bl.a. OSSEs ändrade roll, problem i anknytning till KVE-avtalet, utvidgningen av Nato och de händelser som ledde till att Kosovo blev självständigt. Utplaceringen av delar av Förenta staternas missilförsvarsprojekt i Tjeckiska republiken och Polen upplevs som ett projekt riktat mot Ryssland” (Statsrådet, 2009: 20). Ryssland kritiserade NATO:s utvidgning i Östeuropa samt OSSE:s prioritering av frågor som omfattade demokratisering och mänskliga rättigheter. Av signifikans var också att Ryssland visade villighet att gå emot det internationella samfundets centrala principer genom att militärt ingripa i Georgien. Detta gjordes i strid med internationell rätt och uppfattades visa en rysk villighet att främja sina intressen utanför Rysslands territorium med hjälp av militära maktmedel.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten perspektiv i linje med både hög och låg målöverensstämmelse mellan Finland och Ryssland. Skillnader i finska och ryska mål hade blivit tydligare jämfört med tidigare men det fanns fortfarande betydande finska ambitioner för samarbete. Denna blandning av positiv och negativa perspektiv ger uttryck för en uppfattning av målöverensstämmelse som medel.

### Relativ maktkapacitet

Den ryska militärens styrka i Finlands närområde var fortsatt betydande, delvis till följd av Kolahalvöns strategiska betydelse. Rysslands östersjöflotta var under uppbyggnad och Finlands närområde var fortsatt av stor strategisk betydelse för Ryssland, bland annat till följd av olje- och gasförekomster i Barents hav. I Finlands närområde fanns en rysk styrka på över 100 000 soldater och Ryssland moderniserade sin militär vilket ökade dess förmåga: ”*Antalet trupper kommer sannolikt inte att ökas, men kvaliteten på de väpnade styrkornas materiel utvecklas och kapaciteten ökar*” (Statsrådet, 2009: 68).

Rapporten lägger vikt vid Rysslands förmåga att använda energiexport som ett politiskt maktmedel i relationerna med EU: ”*EU-länderna är i hög grad beroende av Ryssland som energiproducent. Detta kan ha säkerhetspolitiska återverkningar också i Nordeuropa, om Ryssland använder sina energitillgångar som medel för politiskt inflytande och påtryckningsmedel.*” (Statsrådet, 2009: 68). Trots detta noteras att Finlands fossila bränslen också i fortsättningen skulle importeras från Ryssland.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av ökande rysk militär förmåga och att förmågan att använda ekonomiska maktmedel tillkommit. Att den ryska militären gått från att minska till en återuppbyggnad och att den ryska staten nu kunde använda ekonomiska maktmedel mot Finland indikerar ger uttryck för en uppfattning av en hög rysk relativ maktkapacitet.

### Relativ kulturell status

I rapporten beskrivs Rysslands relativa kulturella status som mer annorlunda än tidigare. Rapporten noterar hur statens makt koncentrerades till färre individer vilket gjorde det möjligt för en liten elit att styra, utnyttja medier och kontrollera ekonomiska tillgångar för egen vinning. Förutsättningarna för demokratiskt deltagande begränsades av korruption och ett rättsväsende som inte kunde anses vara oberoende. Detta underminerade i sin tur förtroendet för samhällets institutioner. Denna förändring uppfattades även hos ryska folket: ”*En betydande del av folket önskar sig och stöder en stark ledare, som också visar i vilken riktning staten ska utvecklas*” (Statsrådet, 2009: 41). Även behandling av mänskliga rättigheter och

medborgarfriheter kritiseras i rapporten då Ryssland agerade i enlighet med de omfattande internationella strukturer och fördrag som behandlar mänskliga rättigheter som Ryssland anslutit sig till.

Sammanfattningsvis uttrycker rapporten en uppfattning av ökad skillnad i rysk relativ kulturell status då både den ryska staten och ryska befolkningens agerande reflekterade en ökande auktoritarianism. Fokus på demokratiska institutioner och ekonomiska brister ger uttryck för en uppfattning av stor skillnad i rysk relativ kulturell status.

#### 4.7 Summering

Resultaten visar att Finland hade en konsekvent något mer positiv offentlig uppfattning av relativ kulturell status och målöverensstämmelse med Ryssland än Sverige. Både den svenska och finska uppfattningen visade positiv förändring i dessa dimensioner mellan rapporterna 1995 respektive 1995 och 1999 respektive 2001. En kraftigare negativ förändring ägde därefter rum fram till 2007 respektive 2009. I relativ maktkapacitet fanns en tydlig skillnad mellan svensk och finsk offentlig uppfattning där Sverige uppfattade Rysslands relativa maktkapacitet som betydligt mer begränsad och därmed också att Ryssland inte hade kapacitet att utgöra ett hot. Mellan rapporterna 1995 respektive 1995 och 1999 respektive 2001 fanns ingen tydlig förändring i denna uppfattning. I och med Rysslands uppbyggnad av militär kapacitet och tillkomna ekonomiska maktmedel märks däremot en negativ förändring i uppfattning av relativ maktkapacitet till rapporterna från 2007 respektive 2009.

I tabell 5 presenteras samtliga resultat. Inom parentes visas hur värdet för uppfattning enligt dimensionen förändrats jämfört med föregående rapport som analyserats. Plus innebär en positiv förändring, minus en negativ förändring och snedstreck en likvärdig uppfattning.

Tabell 5. Sammanställning av resultat.

<b>Målöverensstämmelse</b>			
Årtal Sverige/ Finland	Hög	Medel	Låg
1995/ 1995	Finland	Sverige	
1999/ 2001	Finland(+)	Sverige(+)	
2007/ 2009		Finland(-)	Sverige(-)
<b>Relativ maktkapacitet</b>			
Årtal Sverige/ Finland	Liten	Medel	Stor
1995/ 1995		Sverige	Finland
1999/ 2001		Sverige(/)	Finland(/)
2007/ 2009		Sverige(-)	Finland(-)
<b>Relativ kulturell status</b>			
Årtal Sverige/ Finland	Stor likhet	Medel	Stor skillnad
1995/ 1995		Finland	Sverige
1999/ 2001	Finland(+)	Sverige(+)	
2007/ 2009			Sverige(-) Finland(-)

## 5. Diskussion

Det är inte möjligt utifrån studiens resultat att visa att försvarspolitik skulle föregås av motsvarande förändringar i uppfattning. Resultatet visar inga signifikanta skillnader mellan svensk och finsk uppfattning av Ryssland förutom i dimensionen relativ maktkapacitet.

Sverige uttryckte en relativt positiv uppfattning av Ryssland i de säkerhetspolitiska rapporterna under samma period som Sverige förändrade sin försvarspolitik och nedprioriterade sitt nationella försvar. När uppfattningen visade en negativ förändring mellan rapporten 1999 och 2007 motsvarades detta dock inte av förändringar i försvarspolitik i och med att nedskärningar fortsatte och värnplikten avskaffades kort därefter. Studiens resultat stödjer därmed inte hypotesens förväntning att det skulle finnas ett samband mellan uppfattning och försvarsutgifter.

Finland hade inte en avsevärt mer negativ uppfattning av Ryssland än Sverige. Trots en betydligt större uppfattning av relativ maktkapacitet så uppfattade Finland en något högre målöverensstämmelse med Ryssland och en mer liknande relativ kulturell status jämfört med Sverige. Finlands uppfattning av stor rysk relativ maktkapacitet motsvarades inte heller av försvarspolitiska beslut. Rysslands militära närvaro i Finlands närområde uppfattades som betydande såväl 1995 då försvarsutgifter minskade som 2001 då försvarsutgifter ökade. Som diskuterats tidigare är det tänkbart att hög relativ maktkapacitet endast har en inverkan på försvarspolitik vid en redan etablerad negativ uppfattning eller hotbild. Trots detta uttryckte inte Finland en betydligt mer negativ uppfattning av Ryssland 2001 än 1995 och såväl målöverensstämmelse som relativ kulturell status visade likhet mellan dessa årtal. Inte heller uppfattning av rysk relativ maktkapacitet har alltså en tydlig korrelation med förändringar i Finlands försvarspolitik.

Denna kartläggning motsvarar de slutsatser som Ljusteräng (2019), Pärli (2016) och Feldman (2023) nått. Resultatet visar att en stats offentligt uttryckta uppfattning av en annan stat inte innebär en tydlig korrelation med försvarspolitiskt agerande. Detta kan å ena sidan handla om att denna typ av kommunikation är politiskt anpassad för att presenteras offentligt, trots dess potentiella innebörd för utrikespolitik. Denna anpassning skulle innebära att offentlig

kommunikation angående försvarspolitik i vissa fall endast har en svag koppling till faktiskt agerande. Detta kan vara en följd av politiska hänsynstaganden men kan också bero på den mer begränsade insikten som allmänheten har i försvarspolitik. Å andra sidan kan det handla om att uppfattningarna inte varit tillräckligt starkt etablerade för att ge utslag i politisk förändring eller att andra politiska hänsynstaganden såsom ekonomiska frågor ansågs vara mer signifikanta när dessa beslut togs. Resultatet skulle också kunna bero på att skillnaden i Sveriges och Finlands försvarspolitik snarare är grundad i historiska och geografiska faktorer. Detta skulle då vara motiv för att Finland att föra en försvarspolitik som syftar till högre beredskap.

Av intresse är att resultatet visar att Finlands offentliga uppfattning av Rysslands relativa maktkapacitet saknar tydlig koppling till försvarsutgifter. En större rysk militär kapacitet verkar alltså inte i sig ha inneburit tillräckligt motiv för Finland att bibehålla ett starkt försvar. Detta kan vara en följd av brister i analysverktyget eller analysens bredd som inte möjliggjorde tillräcklig undersökning av uppfattad relativ maktkapacitet eller huruvida Finland uppfattade en hotbild. En framtida studie med större fokus på hotbildskonstruktion skulle kunna vara lämplig för att visa om detta faktiskt är fallet. Med mer tid hade denna studies analyser kunnat genomföras utifrån ett mer omfattande material. Detta skulle kunna göras med större fokus på konstruktioner av hotbilder med större hänsyn till vilka förmågor Sverige respektive Finland uppfattade som hotfulla.

Frånvaron av korrelation mellan uppfattningar av Ryssland och förändringar i försvarspolitik kan vara en följd av studiens fokus på offentligt uttryckta uppfattningar av Ryssland. Den faktiska uppfattningen av Ryssland kan ha spelat en betydande roll i försvarspolitiken samtidigt som denna faktiska uppfattning skiljer sig från den som uttrycks offentligt. Detta kan handla om en form av politisk anpassning av rapporternas innehåll såsom av utrikespolitiska skäl. Särskilt Finland, vars suveränitet varit begränsad av Sovjetunionens maktpolitik, kan ha haft särskilt intresse av att fortsätta till synes positiva interaktioner med Ryssland trots en tilltagande negativ uppfattning.



Vad gäller generaliserbarhet måste hänsyn tas till att studiens fall utgörs av små alliansfria stater i en tidigare stormakts närområde. Det är troligt att generalisering är möjligt i fall där en stat med erfarenhet av att anpassa sin utrikes- och försvarspolitik befinner sig i ett förändrat sammanhang där en annan stat som haft betydande relativ maktkapacitet inte längre utgör en omedelbar hotbild. Generalisering kan dock vara relevant inte bara i rum utan även i tid. Precis som kalla kriget följdes av nedrustning som övergick i en upprustning så ledde första världskriget till en liknande förändring. Den långa fred som då förväntades efter kriget föranledde nedrustning men kom snart att ersättas av en kraftig upprustning inför andra världskriget.

Analysramen med tre dimensioner grundade i bildteori har gjort det möjligt att få en mer precis förståelse för vilka aspekter av en uppfattning som förändras och vad som förblir oförändrat. Trots att det inte varit möjligt att finna en tydlig korrelation mellan uppfattningar av Ryssland och försvarsutgifter innebär detta inte att metoden erbjuder otillräcklig nyans. Analysramen har dock en svaghet vid bredare jämförelser i att dimensioners högre och lägre värde i denna studie angivits i relation till Sveriges och Finlands uppfattning av Ryssland. De extremvärden som uttrycks kan därför vara för låga i relation till extremvärdena i ett fall eller för höga i ett annat fall och därmed minska en studies precision.

Med hjälp av det material denna studie producerat kan en framtida förklarande studie som undersöker varför svensk och finsk nedrustning skiljde sig åt ställas upp. I detta sammanhang skulle offentlig uppfattning av Ryssland kunna utgöra en av flera potentiella faktorer, där andra kan vara exempelvis geografi, politisk kultur och historisk bakgrund. Det vore även möjligt att genomföra andra beskrivande studier där en eller flera staters uppfattning av en annan stat kartläggs. Genom att applicera samma analysram på fler fall blir det möjligt att öka inomvetenskaplig relevans då fler studier kan jämföras.

## 6. Slutsats

Sammanfattningsvis finner denna studie inget tydligt samband mellan förändringar i svenska respektive finska offentligt uttryckta uppfattningar av Ryssland och förändringar i försvarspolitik. Detta kan tala för att åtminstone offentligt uttryckta uppfattningar inte kan användas för att förutsäga försvarspolitik. De uppfattningar som beslutsfattare inte valde att förmedla offentligt kan fortfarande spela roll och är värda att undersöka ytterligare. Det analysverktyg bestående av dimensioner grundade i bildteori som utvecklats för denna studie har visat sig effektivt i att systematiskt kartlägga Sveriges och Finlands offentligt uttryckta uppfattning av Ryssland under den relevanta perioden. Verktyget kan därför också vara relevant för andra studier som undersöker staters uppfattning av andra aktörer.

## 7. Litteraturförteckning

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Town, Ann & Wängnerud, Lena. (2017) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan.

Stockholm: Wolters Kluwer.

Feldman, Doron. (2023) "From Soft Power to Hard Power: Finland's Security Strategy vis-à-vis Russia (1992-2022)". *Strategic Assessment*, 26(1): 5-20.

Ferreira-Pereira, L.C. (2005) "Swedish military neutrality in the post-cold war: "old habits die hard"". *Perspectives on European Politics and Society*, 6(3): 463–489. doi:

10.1080/15705850508438928

Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani. (2001) "Inside the EU, outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's post-neutrality". *European Security*, 10(1): 68–93. doi:

10.1080/09662830108407483

Försvarsberedningen. (1995) *Sverige i Europa och världen (Ds 1995:28)*. Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/1995/01/ds-199528/>

Försvarsberedningen. (1999) *Europas säkerhet - Sveriges försvar (Ds 1999:55)*. Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/1999/09/ds-199955/>

Försvarsberedningen. (2007) *Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46)*. Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2007/12/ds-200746/>

Försvarsberedningen. (2009) *Försvarets inriktning (Betänkande 2008/09:FöU10*

*Försvarsutskottet)*. Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/forsvarets-inriktning\\_gw01f%C3%B6u10/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/forsvarets-inriktning_gw01f%C3%B6u10/)

Melin, K-H. (2007) "Samövning med Ryssland". *Försvarsmakten*. Hämtad 2024-03-28, från

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2007/12/samovning-med-ryssland/>

Försvarsministeriet. (utan årtal) *Försvarsministeriet*. Hämtad 2024-04-02, från

<https://www.defmin.fi/sv/ministeriet>

Goldstein, Judith & Keohane, Robert, O. (1993) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.

Herrmann, Richard, K. (2013) "Perceptions and Image Theory in International Relations", i Huddy, Leonie, Levy, Jack, S. & Sears, David, O. (Red.), *The Oxford Handbook of Political Psychology* (334–363). Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199760107.013.0011

Herrmann, Richard., K. & Fischerkeller, Michael, P. (1995) "Beyond the Enemy Image and Spiral Model: Cognitive-Strategic Research after the Cold War". *International Organization*, 49 (3): 415–450. doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818300033336>

Ljusteräng, Johannes. (2019) *Ryssland: neutral, allierad, radikal* (Examensarbete i statsvetenskap med inriktning krishantering och säkerhet). Stockholm: Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan. Tillgänglig: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1280557/FULLTEXT01.pdf>

Möller, Ulrika & Bjereld, Ulf. (2010) "From Nordic neutrals to post-neutral Europeans: Differences in Finnish and Swedish policy transformation". *Cooperation and Conflict*, 45(4): 363–386. doi: 10.1177/0010836710386870

Palosaari, T. (2013) "Still a Physician rather than a Judge? The Post-Cold War Foreign and Security Policy of Finland", *Swiss Political Science Review*, 19(3): 357–375. Tillgänglig: 10.1111/spsr.12041

Prop. 1996/97:4. *Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2*. Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/totalforsvar-i-fornyelse-etapp-2\\_gk034/html/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/totalforsvar-i-fornyelse-etapp-2_gk034/html/)

Prop. 1997/98:1D6. *Budgetpropositionen för 1998*. Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-1998\\_gl031d6/html/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-1998_gl031d6/html/)

Prop. 1999/2000:30. *Det nya försvaret*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/contentassets/4fd213f477fa4e41a8e3e31e1b7b10e7/det-nya-forsvaret/>

- Prop. 2004/05:43. *Försvarsmaktens grundorganisation*. Tillgänglig:  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/forsvarsmaktens-grundorganisation\\_gs0343/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/forsvarsmaktens-grundorganisation_gs0343/)
- Prop. 2004/05:5. *Vårt framtida försvar*. Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/vart-framtida-forsvar\\_gs035/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/vart-framtida-forsvar_gs035/)
- Prop. 2008/09:140. *Ett användbart försvar*. Tillgänglig:  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/ett-anvandbart-forsvar\\_gw03140/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/ett-anvandbart-forsvar_gw03140/)
- Pärli, Anton. (2016) *Den återkommande säkerhetseringen av Ryssland* (Examensarbete i statsvetenskap). Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Tillgänglig:  
<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=8875059&fileOid=8878748>
- Regeringskansliet. (2016) *Försvarsberedningen*. Hämtad 2024-04-02, från  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvarsberedningen/>
- Statsrådet. (1995) *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat (VEPS-tunnus VNS 1/1995)*. Tillgänglig:  
[https://www.defmin.fi/files/246/2513\\_2143\\_selonteko95\\_1\\_.pdf](https://www.defmin.fi/files/246/2513_2143_selonteko95_1_.pdf)
- Statsrådet. (2001) *Finlands säkerhets och försvarspolitik 2001 (VNS/2001)*. Tillgänglig:  
<https://www.defmin.fi/files/1148/PaSvenska.pdf>
- Statsrådet. (2009) *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (12/2009)*. Tillgänglig:  
[https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/622958/J1209\\_Finlands+s%C3%A4kerhets-+och+f%C3%B6rsvarspolitik.pdf/ad5183a9-0546-4f6f-9e62-dfa82a430e95?version=1.0](https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/622958/J1209_Finlands+s%C3%A4kerhets-+och+f%C3%B6rsvarspolitik.pdf/ad5183a9-0546-4f6f-9e62-dfa82a430e95?version=1.0)
- Wendt, Alexander. (1992) "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, 46(2): 391–425.
- Viktorsson, Sören. (2008) "Altering European borders by force of arms, in the twenty-first century, is a surprising turn of events". *Försvarsmakten*. Hämtad 2024-03-28, från:  
<https://doi.org/10/altering-european-borders-by-force-of-arms-in-the-twenty-first-century-is-a-surprising-turn-of-events/>.

*World Bank. (utan årtal) World Bank Open Data. Hämtad 2024-02-14, från:*  
<https://data.worldbank.org>