

Björn Fägersten: *Sharing Secrets: Explaining International Intelligence Cooperation*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Lund Political Studies 161, 2010.

JONAS TALLBERG¹

Björn Fägerstens avhandling tar sin utgångspunkt i ett vetenskapligt pussel, nämligen förekomsten av multilateralt och institutionaliserat underrättelsesamarbete i Europa. Få områden ligger statssuveräniteten så nära, och är allmänt så politiskt känsliga, som underrättelsefrågor. Om det är något område där man skulle förvänta sig att samarbete mellan stater vore svårt, är det därför underrättelsefrågor. Forskare inom studiet av underrättelsefrågor har därtill länge varit mycket skeptiska till förutsättningarna för samarbete inom detta område. Likväl vittnar det senaste decenniet om hur olika arrangemang för underrättelsesamarbete har vuxit fram i Europa och idag omfattar brottsbekämpning, extern säkerhet och intern säkerhet. Med detta pussel som utgångspunkt formuleras avhandlingens forskningsfråga: Varför har multilateralt samarbete utvecklats på underrättelseområdet?

Sammanfattning

För teoretisk vägledning beger sig Fägersten till institutionell teori. Teorivalet motiveras delvis med hänvisning till begränsningarna hos traditionella teorier i internationell politik – realism och liberalism –

att effektivt förklara underrättelsesamarbete, men framför allt med hänvisning till de mycket goda förutsättningarna för institutionell teori att förklara underrättelsesamarbete. Efter en kort introduktion till de tre huvudsakliga institutionalistiska teoritraditionerna – rationalistisk institutionalism, historisk institutionalism och sociologisk institutionalism – förklarar Fägersten att avhandlingen kommer att eftersträva en syntes av rationalistisk institutionalism och de delar av historisk institutionalism som är förenliga med den rationalistiska traditionen, genom att de delar samma nyttokalkylslogik.

Avhandlingen har tre övergripande målsättningar eller syften. Den första målsättningen är att göra ett teoretiskt bidrag till studiet av underrättelsefrågor, som är ett teoretiskt underutvecklat forskningsområde. Den andra målsättningen är att göra ett teoretiskt bidrag till den institutionalistiska litteraturen, genom att utveckla och utvärdera sätt att syntetisera rationalistisk och historisk institutionalism. Den tredje målsättningen är att bidra empiriskt till underrättelseforskning, genom en omfattande kartläggning av europeiskt underrättelsesamarbete.

Fägersten gör i avhandlingen ett medvetet val till fördel för en bred, multikausal förklaringsansats. Istället för att ställa olika potentiella förklaringar mot varandra, väljer Fägersten istället att söka bygga en modell som integrerar ett stort antal möjliga förklaringsfaktorer. Detta val motiveras med hänvisning till att multilateralt underrättelsesamarbete är ett förhållandevis nytt fenomen och att det därför är lämpligt att använda en forskningsdesign som tillåter en bred analys av fenomenet i hela sin komplexitet. Valet motiveras också med hänvisning till att en multikausal förklaring av detta slag fungerar väl med am-

1 Jonas Tallberg är professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
E-post: jonas.tallberg@statsvet.su.se

bitionen att söka syntetisera rationalistisk och historisk institutionalism.

Valet av europeiskt underrättelsesamarbete motiveras på två sätt. För det första utgör Europa det sammanhang i vilket multilateralt underrättelsesamarbete kommer till bäst uttryck. Ingen annanstans är underrättelsesamarbete så utvecklat som i Europa. För det andra tillåter fokuseringen vid Europa att underrättelsesamarbete studeras på olika funktionella områden, med olika funktionella aktörer: polismyndigheter, säkerhetstjänster och underrättelsetjänster. Mer specifikt rör det sig om tre empiriska fall: (1) Europeiska polisbyrån (*Europol*) (2) EU:s lägescentral i ministerrådet (*EU Situation Centre*), samt (3) Kontraterroismgruppen (*Counterterrorism Group*).

Avhandlingens andra del består av fyra kapitel och avhandlar underrättelsesamarbete i teorin. I avhandlingens tredje kapitel introducerar Fägersten underrättelseverksamhet som praktik och som forskningsområde. Vi får här en redogörelse för vad underrättelseinformation är och vad det har för betydelse för en stats makt. I kapitlet görs även en genomgång av existerande forskning om underrättelseverksamhet i allmänhet och underrättelsesamarbete i synnerhet. Kapitlet avslutas med att Fägersten i närmare detalj definierar vad han ska studera, underrättelsesamarbete, som han menar består av två dimensioner: samarbetets bredd och samarbetets djup.

I avhandlingens fjärde kapitel redogör Fägersten för hur internationellt samarbete har studerats i statsvetenskap över tiden, samt varför en syntes av rationalistisk och historisk institutionalism kan vara särskilt fruktbar för att studera samarbete på underrättelseområdet. Medan han finner att rationalistisk institutionalism har stora fördelar i kraft av sina aktörsantaganden

och sin förmåga att förklara institutioners uppkomst med hjälp av en funktionell logik, bortser ansatsen i alltför stor utsträckning från kontextuella faktorer och möjligheten att institutioner över tiden utvecklas på ett annat sätt än vad dess skapare ursprungligen önskade. Dessa svagheter kan emellertid kompenseras genom en syntes med historisk institutionalism, som just har sin komparativa styrka i en bredare förståelse för kontextens betydelse och en uppsättning förklaringar till varför institutioner inte alltid är optimala och effektiva.

I avhandlingens femte kapitel presenterar Fägersten sin teoretiska modell för att förklara underrättelsesamarbete. Modellen innehåller fyra centrala byggstenar. Som alla rationalistiska modeller börjar den med antaganden om aktörernas preferenser, där Fägersten menar att stater drivs av fyra önskemål, som de balanserar i beslutet om huruvida de ska ingå underrättelsesamarbete eller inte: vinster i form av underrättelseinformation och politiska fördelar från samarbete kontra förluster i form av minskad autonomi och ökad sårbarhet. Den andra byggstenen i modellen är de drivkrafter (*drivers*) som enligt Fägersten leder stater till att efterfråga internationellt underrättelsesamarbete: inhemskt tryck, extern hotnivå, maktasymmetri på underrättelseområdet, samt självförstärkande samarbete. En central poäng i modellen är emellertid att förutsättningarna att översätta ett visst intresse för samarbete i faktiskt samarbete är beroende av två kategorier mellanliggande variabler. Faktorer som kan försvåra för samarbete (*barriers*) är byråkratiskt motstånd och institutionella trögheter, medan faktorer som kan förenkla (*enablers*) är förtroende och samarbetets design.

I avhandlingens sjätte kapitel redogör Fägersten för undersökningens metodo-

logiska upplägg, samt för källäget. Avhandlingens test av förklaringsmodellen är tänkt att ske i tre steg, där det första steget består av en övergripande jämförelse mellan underrättelsesamarbete i Europa och modellens förutsägelser, det andra steget av en processpåring av utvecklingen av samarbete inom de tre utvalda fallen, och det tredje steget av en jämförelse mellan de tre fallen. Vidare redogör Fägersten för det något ansträngda källäget, då material om underrättelsesamarbete är ovanligt svåråtkomligt, samt för sina strategier för att ta sig förbi detta problem, framför allt ett drygt 40-tal intervjuer.

Avhandlingens tredje del består av den empiriska undersökningen och omfattar kapitlen sju till tio. I avhandlingens sjunde kapitel genomför Fägersten en bred inventering av underrättelsesamarbete i Europa, som går bortom de tre fall som senare ska undersökas i detalj. Det rör sig sammantaget om ett femtontal organ. I avhandlingens åttonde, nionde och tionde kapitel presenterar Fägersten de tre detaljerade fallstudierna av Europol, EU:s lägescentral samt kontraterrorismgruppen. Dessa utgör var för sig de främsta representanterna för samarbete inom brottsbekämpning, extern säkerhet och intern säkerhet. I varje kapitel spårar Fägersten utvecklingen av samarbetet över tiden, samt analyserar förutsättningarna för sin modell att förklara detta utvecklingsmönster.

Avhandlingens avslutande del inleds med att Fägersten i det elfte kapitlet summerar de främsta resultaten från de tre empiriska fallstudierna. Europol som fall utmärks av höga politiska ambitioner vad gäller underrättelsesamarbete, men mer begränsad framgång i praktiken. Den centrala drivkraften bakom samarbetet var terrorhot mot EU-länderna, ursprungligen från grupper inom länderna, men i ökande utsträckning, efter den 11 septem-

ber 2001, av internationella terrorgrupper. Här fanns också en viss önskan om att förbli en värdefull partner för USA, vilket krävde utbyggd underrättelsekapacitet. En försvarande faktor var emellertid det betydande motstånd som mötte de politiska besluten om närmare samarbete inom Europol från nationella myndigheter på underrättelseområdet, till följd av byråkratiska egenintressen och organisationskulturer. Omvänt var de faktorer som kunde underlätta samarbetet förhållandevis svaga, däribland förtroendet nationella myndigheter emellan.

EU:s lägescentral som fall karaktäriseras av en stadig, gradvis fördjupning av underrättelsesamarbetet, efter att centralen inrättats 2003. Den främsta drivkraften var ambitionen att skapa en mer kraftfull gemensam utrikespolitik i EU, vilket spillde över i en efterfrågan på en egen underrättelsekapacitet på EU-nivå. Väl denna underrättelsefunktion fanns etablerad inom EU:s ministerråd och besatt viss autonomi, drev den själv på processen mot en fördjupning och breddning av uppdraget. Tänkbara hinder var av begränsad betydelse i detta fall, samtidigt som faktorer som främjar samarbete, i form av förtroende och samarbetets design, gynnade fördjupningen och breddningen av samarbetet.

Kontraterrorismgruppen som fall utmärks av en informell fördjupning av samarbetet över tid, där säkerhetstjänsterna snarare än politikerna formade samarbetet. Den centrala drivkraften var bilden av ett ökat internationellt terrorhot mot Europa. Säkerhetstjänsterna motsatte sig konsekvent en formalisering av samarbetet, men motverkade inte samarbetet i sig. En viktig underlättande faktor var förutsättningarna för ett antal större, dominerande stater att diktera villkoren för samarbetet, vilket gav den kontroll över sam-

arbetet som krävdes för att dessa skulle stödja en fördjupning.

Vad säger då dessa fall om modellens förklaringskraft? Fägerstens allmänna bedömning är att modellen visat sig vara värdefull som ett teoretiskt verktyg för att förklara europeiskt underrättelsesamarbete. Samtidigt framträder vissa av faktorerna som särskilt viktiga i ljuset av de empiriska resultaten. Bland drivkrafterna var hotnivån och självförstärkande samarbete av särskild vikt. Av de olika faktorerna i nyttokalkylen, framstår staters intresse av att vinna tillgång till mer underrättelseinformation kontra deras önskan om att minska sin sårbarhet, som de mest centrala. Som viktiga förstärkande faktorer framträder förtroende och samarbetets design, och som viktiga begränsande faktorer framför allt nationella underrättelsemyndigheters kultur och intressen.

I vad mån kan modellen och de empiriska resultaten generaliseras, d.v.s. säga något om underrättelsesamarbete i andra sammanhang än i Europa? Fägersten framhåller att ingenting i modellens formulering begränsar dess tillämpbarhet till den europeiska kontexten. Samtidigt finner han att det framstår som osannolikt att samarbete i den omfattning som utvecklats i Europa skulle utvecklas annorstädes. Den redan djupa politiska integration i EU skapar en acceptans hos medlemsstaterna att offra autonomi för att vinna fördelar genom samarbete som inte finns på annat håll. Vidare bidrar EU:s redan existerande institutioner och politik, framför allt inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området, till att skapa en särskild efterfrågan på underrättelsekapacitet, vilket ger upphov till en *spillover*-dynamik som man inte kan förvänta sig uppstå utan redan omfattande gemensamma institutioner.

Vad avser ambitionen att gifta ihop rationalistisk och historisk institutionalism, finner Fägersten att denna har kommit väl ut i avhandlingen. På ett empiriskt plan har detta åskådliggjorts genom att faktorer som härletts från historisk institutionalism bidragit till att förklara varför politiska beslutsfattarens preferenser för samarbete inte alltid har kunnat översättas i faktiskt samarbete.

Fägersten avslutar avhandlingen med att i dess tolfte och sista kapitel redogöra för dess betydelse för forskning och praktik. Tre implikationer framhåller han som särskilt centrala. För det första bidrar avhandlingen till studiet av underrättelseverksamhet genom att påvisa att multilateralt samarbete faktiskt existerar och genom att erbjuda en teoretisk modell för att förklara underrättelsesamarbete. För det andra talar avhandlingen till en pågående diskussion i studiet av europeisk säkerhet, genom att påvisa att den alltmer ifrågasatta uppdelningen mellan intern och extern säkerhet fortfarande har viss relevans. För det tredje bidrar avhandlingen till det allmänna studiet av institutioner och samarbete, framför allt genom syntesen mellan historisk och rationalistisk institutionalism, men också genom att åskådliggöra hur *principal-agent*-analys inom rationalistisk institutionalism kan behöva utvecklas mot bakgrund av erfarenheterna från underrättelsevärlden.

Detta är en utmärkt avhandling med många förtjänster, som sammanfattas i slutomdömet. Avhandlingen uppmärksammar empiriskt en form av internationellt samarbete som hittills fått mycket begränsad belysning i forskningen och lämnar ett tydligt teoretiskt bidrag till underrättelsefältet. Med detta i grunden klart positiva intryck som avstamp finns det emellertid ett antal aspekter av avhandlingen som kräver en vidare diskussion

och kan vara av värde att beakta vid framtida omsättning av avhandlingen i publikationer.

Dimensioner av internationellt underrättelsesamarbete

Förekomsten av underrättelsesamarbete i Europa utgör ett mycket välvalt och allmänt intressant pussel. Avhandlingen är också föredömligt tydlig när den slår fast vad som ska förklaras: underrättelsesamarbete i termer av djup och bredd. Med djup avses de förändringar i staters beteende som krävs av samarbetet och med bredd avses antalet underrättelseuppgifter som omfattas av samarbetet. Även om samarbetet äger rum inom ramen för specifika internationella organ, är det inte dessa institutioner i sig som står i centrum, utan det djup och den bredd med vilka stater engagerar sig i gemensamt underrättelsearbete.

Fokuseringen vid samarbetets djup och bredd bär med sig tydliga fördelar, men väcker också frågan om inte en bredare definition av samarbete hade kunnat vara mer ändamålsenlig. En läsning av avhandlingen är att två andra dimensioner av samarbete – graden av multilateralisering och graden av institutionalisering – i praktiken är lika centrala för såväl avhandlingens pussel som dess empiriska berättelse.

Man kan argumentera för att det som utmärker underrättelsesamarbete i Europa i ett historiskt och jämförande perspektiv är dess multilaterala och institutionaliserade karaktär, inte nödvändigtvis dess djup och bredd. Djupt och brett bilateralt och icke-institutionaliserat samarbete har förekommit redan tidigare mellan säkerhets- och underrättelsetjänster. Ett alternativ hade följaktligen varit att arbeta med en definition of internationellt samarbete som rymmer fler dimensioner. Avhand-

lingen i sig ger goda förutsättningar för en sådan breddning, genom en empirisk berättelse som redogör för hur europeiskt underrättelsesamarbete steg för steg institutionaliserats.

Syntes av rationalistisk och historisk institutionalism

En central ambition i avhandlingen är tanken att integrera element av rationalistisk och historisk institutionalism i en övergripande förklaringsmodell. Genom att gifta ihop dessa ansatser i en modell, är förhoppningen att kunna dra nytta av deras respektive styrkor och kompensera för deras respektive brister. Teoretisk integration eller kommunikation är ofta efterlyst i litteraturen som sätt att komma förbi vad allt fler ser som en delvis kontraproduktiv uppdelning mellan olika institutionalistiska inriktningar. Det är med andra ord en vällovlig ambition, om än inte oproblematisk.

En fråga där avhandlingen kunde ha varit något tydligare i sitt svar avser hur rationalistisk och historisk institutionalism i praktiken integreras i den modell som föreslås. Med utgångspunkt i existerande litteratur kan man, något förenklat, skilja mellan tre alternativa sätt att kombinera institutionalistiska teorier, om man som Fägersten väljer bort strategin att ställa dem mot varandra i en bedömning av relativ förklaringskraft (Jupille et al. 2006; March och Olsen 2006): (a) *additiv förklaringskraft*, där avsikten är att uppnå så hög förklaringskraft som möjligt avseende en given dimension av den beroende variabeln, genom att kombinera flera fristående förklaringsfaktorer (jfr. multivariata modeller i kvantitativ forskning); *tillämpningsdomäner*, som utgår från att alla teorier har sina respektive styrkor och svagheter, och därmed kan vara komplementära ge-

nom att bäst belysa olika aspekter av en större empirisk verklighet (jfr. konstruktivistiska teorier om hur preferenser skapas och rationalistiska teorier om hur aktörer agerar utifrån exogent givna preferenser); samt (c) *"imperialistisk" teoretisk integration*, där alternativa teorier betraktas som specialfall av den teori forskaren föredrar (jfr. rationalister som integrerar normer och idéer i sina modeller, eller konstruktivister som pekar på effektivitet och nyttologik som sociala diskurser).

I sin argumentation för att rationalistisk och historisk institutionalism har komparativa fördelar och väl kompletterar varandra, förefaller avhandlingen implicit använda sig av modellen med tillämpningsdomäner som utgångspunkt för sin teoretiska syntes. Fägersten visar överlag på en god förståelse av denna implicita strategiska fördelar och nackdelar. Den främsta fördelen är naturligtvis ökad förklaringskraft. Bland nackdelarna återfinns ökad teoretisk komplexitet och krav på gemensamma ontologiska och epistemologiska grundantaganden inom de teorier som förenas, men också avsaknaden av alternativa förklaringar, då de potentiellt mest relevanta faktorerna integrerats i ett och samma ramverk. Det är fördelar och nackdelar som sedermera kommer till mer konkret uttryck i avhandlingens teoretiska och empiriska genomförande.

Modell för att förklara internationellt underrättelsesamarbete

Den specifika förklaringsmodell som Fägersten utvecklar bygger på faktorer som enligt hans förförståelse skulle kunna påverka staters möjligheter till underrättelsesamarbete. Genom modellen lyckas Fägersten teoretiskt integrera ett betydande antal faktorer som tidigare svävat fritt i den deskriptiva underrättelseslitteraturen.

Avhandlingens teoretiska bidrag till fältet underrättelsestudier är otvivelaktigt och betydande.

Men förklaringsmodellen ger också upphov till tre former av frågor, som utan alltför stor ansträngning skulle kunna hanteras i fortsatt teoretiskt arbete: (1) Hade modellen kunnat vinna på att reduceras i komplexitet? I dagsläget antar modellen närmast formen av en inventering av potentiella förklaringsfaktorer, snarare än ett riktat urval av faktorer med särskilt hög förväntad förklaringskraft. (2) Är modellen trogen principen att inte låna teori-gods från sociologisk institutionalism eller de delar av historisk institutionalism som vilar på en lämplighetslogik och därmed andra ontologiska och epistemologiska grundantaganden än rationalistisk institutionalism? Förklaringsfaktorn byråkratiskt motstånd är i hög utsträckning förankrad i en icke-rationalistisk syn på idéers och organisationskulturers betydelse för aktörers beteende (men hade inte behövt vara det). (3) Vad avgör om en mellanliggande variabel försvårar eller förenklar underrättelsesamarbete? Är de inte alla just variabler, med innebörden att de både kan försvåra och förenkla samarbete, beroende på de empiriska värden de tar?

Utmanande materialläge

Fallstudier med processpåring som metod ställer särskilt högra krav på det empiriska materialets omfattning och djup. Avhandlingens fokuseringen vid underrättelsesamarbete innebär i det sammanhanget att Fägersten i sitt arbete stått inför en betydande utmaning materialmässigt. Avhandlingens empiriska del har i viss mån kunnat byggas på dokument, i form av exempelvis årsrapporter från EU-organ och utfrågningar i brittiska House of Lords, och i viss mån på existerande forsknings-

litteratur. Men därtill har Fägersten genomfört en ambitiös serie intervjuer för att få tillgång till tillräckligt material om utvecklingen av samarbetet inom Europol, EU:s lägescentral och kontraterro- rismgruppen.

Det ansträngda materialläget innebär att intervjuerna får stor betydelse i avhandlingen och därmed också frågor om dessas antal och representativitet. Sammantaget har Fägersten för avhandlingen genomfört 42 intervjuer med tjänstemän som representerar elva nationaliteter och mer än 20 olika organisatoriska enheter, vilket vittnar om en medvetenhet om vikten av uppnå bredd i intervjumaterialet och av att undvika snedvridningar. Många av de absolut mest centrala personerna på den europeiska underrättelses scenen finns därtill bland intervjuobjekten.

Samtidigt finns det en betydande obalans i intervjumaterialet, då ca. två tredjedelar av alla intervjuer är med svenska tjänstemän, vilket borde ha rapporterats explicit i avhandlingen och föranlett en mer omfattande diskussion. Det kan finnas goda pragmatiska skäl i avhandlingsprocessens inledande stadium att förlita sig på svenska informanter, som kan bidra med en bakgrundstäckning. Men för tillförlitligheten i den empiriska undersökningen är det av vikt att materialet är förhållandevis balanserat i de delar som vilar på information från intervjuobjekt som respondenter snarare än informanter – alternativt, om detta inte är möjligt, att de förväntade effekterna av en snedvridning i materialet bedöms och diskuteras.

Empirisk analys

Fägersten ger i de empiriska kapitlen en mycket användbar översikt över framväx-

ten av och formerna för underrättelse-samarbete i Europa i sin helhet, samt ett djupstudium av Europol, EU:s lägescentral och Kontraterro- rismgruppen. Fägersten ger en trovärdig empirisk berättelse i förhållande till vart och ett av de tre fallen, där han väl får fram den funktionella logiken, men också variationen i förutsättningar och förhållanden. Vi kan konstatera att det är tre välvalda fall, som vart och ett bär på en egen, spännande historia. Det står också utom allt tvivel att just jämförelsen mellan de tre fallen är av stort värde för att få fram det som är särskilt utmärkande för vart och ett av dem.

Emellertid ställer man sig som läsare ibland frågande om inte mer systematisk information hade kunnat presenteras som bakgrund till de slutsatser som dras i de empiriska fallbeskrivningarna. Bedömningen av förklaringsfaktorernas betydelse i de olika fallen är ibland väl kortfattad. Det konstateras exempelvis att det i de tre empiriska fallen inte funnits något inhemskt tryck som drivit på samarbete, men vi får som läsare ingen ytterligare information om den inrikespolitiska situation som mött säkerhets- och underrättelsetjänster i olika länder, i form av exempelvis förändringar i budgetramar och lagstiftning. Orsakerna är förmodligen två: dels att det vore alltför arbetsamt att inhämta systematisk empirisk information, givet det stora antalet förklaringsfaktorer i modellen; dels att materialtillgången på underrättelseområdet allmänt sätt försvårar en mer omfattande analys. Problemet hade emellertid kunnat reduceras genom ett starkare urval av faktorer i modellen och ökad transparens vad avser den information som ligger till underlag för de empiriska slutsatserna.

Förklaringskraft och generaliserbarhet

Avhandlingen avslutas med två gedigna slutkapitel som på ett omsorgsfullt sätt summerar de empiriska resultaten, utvärderar den teoretiska modellen och utvecklar studiens implikationer för forskning och praktik. Två aspekter av slutsatserna förtjänar en fördjupad diskussion: den teoretiska modellens förklaringskraft och möjligheterna till generalisering från avhandlingen.

Fägersten gör själv en mycket positiv bedömning av modellens förklaringskraft, där han framhäver dess förmåga att förklara den observerade utvecklingen, samt dess urval av förklaringsfaktorer. Som läsare kan man efter den empiriska analysen utan problem instämma i att modellen har tydlig förklaringskraft. Samtidigt ligger dess styrka kanske snarare i dess inventering av vilka faktorer som skulle kunna påverka utvecklingen av internationellt underrättelsesamarbete, där vissa har funnits ha förklaringskraft, än i urvalet av faktorer. Vid en revision för framtida publicering vore en tänkbar strategi att förenkla modellen och reducera antalet förklaringsfaktorer. En sådan strategi skulle också göra det möjligt att koncentrera de empiriska insatserna ytterligare, samt öppna upp för en systematisk jämförelse i förklaringskraft mellan Fägerstens rationalistiska modell och en alternativ förklaring hämtad från sociologisk institutionalism/konstruktivism, med betoning på europeisk värdegemenskap och nationella organisationskulturer som centrala faktorer.

Fägersten argumenterar framgångsrikt för att inget i den teoretiska modellen begränsar dess tillämpbarhet till Europa, men att det är osannolikt att de empiriska resultaten, i form av djupt och brett multilateralt och institutionaliserat underrättelsesamarbete, skulle kunna reproduceras

någon annanstans. Europa är ett unikt fall i underrättelsevärlden. Det är en välavvägd slutsats om studiens förutsättningar för generalisering, som väcker den vidare frågan om vad det är i Europa som skapar jordmån för denna form av samarbete. En utvecklad diskussion om förutsättningarna för, och exempel på, underrättelsesamarbete i andra regioner i världen eller relationer i internationell politik, hade möjliggjort att med ännu större effektivitet kunna driva hem poängen om teoretisk generaliserbarhet och empirisk icke-reproducerbarhet.

Sammanfattande omdöme

Sammantaget har Björn Fägersten skrivit en avhandling som på ett framgångsrikt sätt kombinerar teoretisk originalitet och ny empirisk forskning. Avhandlingen uppmärksammar en form av internationellt samarbete som hittills fått mycket begränsad belysning av såväl statsvetare som underrättelseforskare, men som är central för att förstå hur stater hanterar framväxten av ett permanent internationellt terrorhot. Avhandlingen lämnar genom en nydanande förklaringsmodell ett betydande teoretiskt bidrag till forskning om underrättelsesamarbete. Avhandlingen bidrar även till att ifrågasätta värdet av traditionella uppdelningar mellan rationalistisk och historisk institutionalism i studiet av internationellt samarbete. Den empiriska undersökningen presenterar nytt material och bidrar med såväl en värdefull kartläggning av europeiskt underrättelsesamarbete, som en jämförelse mellan de tre främsta uttrycken för detta samarbete. Avhandlingen präglas av stor tydlighet i centrala ställningstaganden, en mycket väl utvecklad förståelse av de berörda forskningsfälten och en medvetenhet om styrkor och svagheter i teori- och metodval.

På ett antal punkter finns alltså mån för förenkling, klargöranden och fördjupning, men efter en omgång revideringar är detta en avhandling med goda förutsättningar att bli publicerad på ett bra internationellt förlag.

Referenser

- Jupille, Joseph, Caporaso, James A. och Checkel, Jeffrey T., 2006. "Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of Europe", *Comparative Political Studies* 36 (1-2), s 7-40.
- March, James G. och Olsen, Johan P., 2006. "The Logic of Appropriateness", s 689-708 i Michael Moran, Rein, Martin och Goodin, Robert E. (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Danielsson, Marianne, 2010. *Fängslade idéer. Svensk miljöpolitik och teorier om policyproduktion. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 176. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis*

KRISTINA BORÉUS¹

Idéerna som inte fängslade svensk miljöpolitik

Hur spelar idéer roll för politiskt beslutsfattande? Forskningen hanterar relationen mellan idéer och politiska beslut på två sätt: idéer kan dels uppfattas som det som får politiska aktörer att se nya möjligheter, dels som något som begränsar och styr deras agenda. Marianne Danielsson har fängslats av policyteoretiska inriktningar som intresserar sig för det senare fenomenet: att politiska aktörer kan fångas av en idé eller värdeladdad bild på så sätt att den offentliga politiken konserveras. Hon har i policylitteraturen funnit ett antal teorier om detta fenomen men inte blivit imponerad av deras bärkraft. Studiens syfte är att rekonstruera teorierna på ett övertygande sätt och sedan pröva dem på ett fall, nämligen utvecklingen av svensk miljöpolitik.

Idéstrukturperspektivet rekonstruerat

Danielsson har stannat för tre teoriansatser: Maarten Hajers *Discourse Coalition Framework*, Paul Sabatiers och Hank Jen-

1 Kristina Boréus är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
E-post: kristina.boreus@statsvet.su.se