

# Vad fan är solidaritetsförklaringen?

# Abstract

In the recent decades, Sweden, traditionally a neutral and non-aligned country, has taken a huge leap in its change of defence- and security policy towards the European Union and its fellow Nordic countries. Sweden has even gone to the extent as to say, that Sweden will not remain passive if another member-state of the European Union is subject to an armed attack. This dissertation raises the question where this idea came from and why Sweden stand by it. By using process-tracing as a method to cast light on this somewhat new chapter in Swedish foreign policy affairs, we are offered an insight to why and where this declaration of solidarity came to be.

To say the least, the reason is spelled EU. Sweden's decision to become an active team player in the European circus along with the Lisbon treaty has once and for all shattered the Swedish neutrality as well as declaring a policy it can not uphold. In the end it seems, it is only a game of words.

*Nyckelord:* Solidaritetsförklaringen, Säkerhetspolitik, Lissabonfördraget,  
*Antal ord:* 7613

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1. Problem.....	1
1.2 Syfte.....	1
1.2.1 Frågeställning.....	2
1.2.2 Avgränsning.....	2
1.3 Metod.....	2
1.3.1 Process-spårning.....	2
1.3.2 Kausala mekanismer.....	3
1.4 Teori.....	4
1.4.1 Studiet av utrikespolitisk förändring.....	6
1.4.2 Neutralitetens teoretiska grunder.....	7
<b>2. Historik</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Svenska Solidaritetsförklaringen</b> .....	<b>11</b>
3.1 Eventuellt verkställande?.....	12
<b>4. Lissabonfördraget</b> .....	<b>14</b>
4.1. Solidaritetsklausulen.....	14
4.2. Aktion i solidarisk anda.....	15
<b>5. Riksdag och Regering</b> .....	<b>17</b>
5.1. Försvarsberedningen.....	17
5.2. Politiskt ambivalens.....	18
5.3. Utrikesdeklarationen.....	18
5.4. EU och svensk neutralitet.....	19
5.5. Reaktionen.....	20
5.6. Intervju.....	20
<b>6. Teoretisk fördjupning och analys</b> .....	<b>22</b>
<b>7. Referenser</b> .....	<b>24</b>

# 1 Inledning

Sverige är idag ett av världens rikaste länder och vi åtnjuter en hög levnadsstandard. Tillsammans med den Europeiska Unionen skapar vi vår framtid i en anda av gemenskap och demokrati. Vi lever i ett lugnt hörn och har inte varit i krig sedan 1814 och där risken för konflikt eller katastrof inte syns inom en överskådlig framtid. Men saliga är de som tror fastän de inte ser. Om orosmolnen törnar upp sig är det den förberedde som överlever och Sverige skapar därför sin säkerhet tillsammans med EU.

Sverige utfärdade därför en solidaritetsförklaring gentemot resterande medlemsstater i EU samt Norge och Island år 2009. Men vad innebär den egentligen för oss i Sverige? Har kanske den nationella och territoriella försvarsförmågan blivit överflödigt i dagens transnationella samhälle?

## 1.1. Problem

Jag menar att problemet om solidaritetsförklaringen är principiellt intressant eftersom dess blotta existens och innebörd är föga känt. Eftersom det är regeringarna som beslutar om den svenska utrikespolitiken – inte riksdagen konstigt nog – är det även intressant huruvida solidaritetsförklaringen har parlamentariskt stöd. Jag finner även solidaritetsförklaringen intressant då den är ett stort avsteg från Sveriges traditionella neutralitet som tjänat oss väl, samtidigt som solidaritetsförklaringen inte belyst särskilt mycket i media samt vad den egentligen innebär? Eftersom detta är en förklaring Sverige utställt till övriga EU länder utan att något krav om detta ställts mot oss, blir problemet ännu mer intressant.

## 1.2. Syfte

Syftet med uppsatsen är att göra en process-spårning genom den svenska solidaritetsförklaringens historia. Jag vill upplysa mig själv, såväl som eventuella läsare om tillkomsten samt innebörden av den svenska solidaritetsförklaringen. Jag är nyfiken på hur pass väl förankrad den är i svensk parlamentarism och varifrån den kommer.

### 1.2.1. Frågeställning

Varifrån kommer den svenska solidaritetsförklaringen samt varför har Sverige utfärdat den?

### 1.2.2. Avgränsning

Jag kommer i huvudsak beröra de försvars – och säkerhetspolitiska aspekterna av den svenska solidaritetsförklaringen, primärt i en svensk kontext. Att beröra solidaritetsförklaringens innebörd i en djupare civil mening ligger utanför uppsatsens mål.

## 1.3 Metod

### 1.3.1. Process-spårning

En saga är strukturerad och innehåller en början, en mitt och ett slut, något som policyprocesser sällan gör. Policyprocesser är inte alltid rationella och ofta är studien av dem artificiella. Många variabler är förstås svåra att operationalisera. Process-spårning är dock en metod som kan visa på kopplingar mellan fallen och det teoretiska materialet (George & Bennet 2005, s. 33).

Process-spårning innebär att man spårar kausala mekanismer. Beach och Pedersen skriver i sin bok *Process Tracing Methods* att metoden går att kombinera med andra metoder såväl om man vill pröva, förklara eller producera en teori (Beach – Pedersen 2013, s. 3). Det som är typiskt för process-spårning och skiljer den från andra kvalitativa fallstudiemetoder är den slutledning man gör inom fallet är relaterat till närvaron (eller frånvaron) av kausala mekanismer. Beach och Pedersen beskriver en relativt deduktiv variant av process-spårning där såväl fallet som teorin kan vara i centrum (Beach – Pedersen 2013, s. 10f).

Världen vi observerar och studerar är väldigt komplex, mångfacetterad och kontextberoende. Därför menar författarna att denna komplexitet gör det näst intill omöjligt att producera en kunskap som är generaliserbar på flera fall utöver den man arbetar med för tillfället. ”The ambition is not to prove that a theory is correct but instead to prove that it has

utility in providing the best possible explanation. Explanations are case-specific and cannot be detached from the particular case” (Beach – Pedersen 2013, s. 13).

Syftet med metoden i uppsatsen är att förklara en händelse, ett riksdagsbeslut. Genom att försöka spåra idén i relevant material selektivt och upprepat, från utfallet till uppkomsten hoppas jag kunna förklara beslutet. Detta är något Beach och Pedersen kallar för ”explaining-outcome process-tracing” vilket är en av nio olika metoder de presenterar. Materialet för spårningen baseras på dess historiska relevans och holistisk form. (Beach – Pedersen 2013, s. 19).

I mitt fall vet vi redan Y, det vill säga utfallet. Det vi vill ha reda på är X. Författarna skriver ”Using logical reasoning, we formulate a plausible causal mechanism whereby X contributes to producing Y, along with the context within which we expect it to operate” (Beach – Pedersen 2013, s. 56).

Metoden hjälper att förklara makrohistoriska fenomen. För att identifiera processen måste man hitta vilken aspekt av tillståndet man vill observera och sätta det i relation till de principer som har genererat det observerbara utfallet. Detta hjälper oss att identifiera kausala processer, det vill säga kedjan av mekanismer mellan oberoende och beroende variabler (George – Bennet 2005, s. 206). Process-spårning är fullt kompatibel med rational choice teorin och har inte en lika hög förmåga att förutspå utfallet av en fråga eller problem, som den har när det kommer till förmåga att visa på kausala förklaringar (George – Bennet 2005, s. 208).

Spårningen som metod beskrivs enligt Beach och Pedersen som ett redskap för att länka samman orsaker och resultat och detta förutsätter enligt min mening att det finns ett objekt man kan studera och att sanningen om objektet existerar. Metoden kan användas för att pröva huruvida en kausal mekanism är närvarande i fallet, om man vill bygga en teori och om man vill konstruera en förklaringsmodell.

Det jag ämnar göra är att förklara solidaritetsförklaringens uppkomst och ge en teoretisk förklaring till vad som orsakade den utrikespolitisk förändringen. Den politiska världen är utan tvivel beroende på sin kontext. Därmed är det föga troligt att utfallet och resultatet av denna uppsats har någon vidare generaliserbarhet på framtida fallstudier och teorier (Beach & Pedersen 2013, s. 13). Empiriskt material används som bas för att bygga en trovärdig förklaring där gemensamma variabler konstituerar ett utfall. I mitt fall ligger offentliga dokument, det vill säga propositioner, utredningar och skrivelser m.m till stor grund. Denna typ av material har ofta fördelen inom process-spårning att de ofta ligger till grund för varandra, då ett beslut ofta föder ett annat, samt att tillgängligheten till dem ofta är god.

Det Beach och Pedersen lyfter fram man bör ha i åtanke är att den förklaring som ges i resultatet kan vara rätt och påvisa kausala samband, även om det finns andra förklaringar som kan ge samma utfall (Beach & Pedersen 2013, s. 21). Detta betyder inte att den första förklaringen som ges är felaktig.

### 1.3.2. Kausala mekanismer

Vi kan observera att ett objekt faller mot marken, men vi kan inte se gravitationskraften som är orsaken till fallet. Beach och Pedersen använder detta

för att exemplifiera svårigheterna att inom process-spårning empiriskt verifiera att X orsakar Y även om korrelation mellan faktorerna finns (Beach & Pedersen 2013, s. 25). Ändå menar de att man inom process-spårningen kan observera kausala samband utan att direkt iaktta mekanismen mellan X som leder till Y. Kan man däremot med tydlighet iaktta mekanismen mellan X och Y, exempelvis att händelse A, B och C är direkta konsekvenser av varandra är man på god väg att fylla sin ”svarta låda” med fakta på såväl den empiriska som den teoretiska nivån. Varje variabel måste var för sig bedömas efter sin relevans, där uppsatsförfattaren – jag – agerar såväl åklagare, försvarare och domare för variabeln. Detta förfarande har dock sina uppenbara brister, nämligen att man är partisk.

Beach och Pedersen skriver ”The collection of empirical observations is not a random, ad hoc process but should instead be steered by theory, focusing on testing whether the predicted evidence for a hypothesized part of a mechanism is present in the empirical record. In process-tracing, we deliberately search for observations that allow us to infer whether the hypothesized part of a causal mechanism was present. (Beach & Pedersen 2013, s. 123)

Vad säger observationen oss? Vad är källan och i vilken kontext är observationen producerad? Detta är viktiga frågor man måste ställa sig själv och kunna besvara för att värdera sina variabler inom process-spårningen.

## 1.4. Teori

Graham Allison och Philip Zelikow har skrivit boken *Essence of Decision* som behandlar Kubakrisen i oktober 1962. De använder tre olika separata teorier för att utifrån var och en beskriva och förklara en händelse på olika sätt. Jag använder mig delvis av deras metod och teori om Rational actor då den på behjälpligt sätt kan förklara hur stater agerar relaterat till utrikespolitiska problem, samtidigt som deras teori är satt i relation till ett tidigare problem, vilket jag kan dra nytta av. Självklart behandlar inte min frågeställning beslut eller krissituationer på den nivån som Kubakrisen var, men jag menar ändå att lärdomar kan dras från *Essence of Decision*.

För att förstå hur stater agerar måste man vara medveten om att det är människor som ligger bakom varje beslut. Det är ytterst sällan en enda individ står bakom ett beslut utan mestadels är det ett stort konglomerat av flera aktörer och politiska institutioner som agerar i samverkan med varandra (Allison & Zelikow 1999, s. 3). Att noggrant studera händelser avslöjar ofta en komplex struktur. Dessa är de grundläggande ramar i vilket man börjar sin studie samt konstituerar sina förklaringsmodeller menar Allison.

Rational actor menar jag kan användas som teori och förklaringsmodell i hur Sverige som aktör på den internationella arenan agerade i beslutet om solidaritetsförklaringen som utrikespolitisk förändring.

”In economics, the choose rationally is to select the most efficient alternative, that is, the alternative that maximizes output for a given input

or minimizes input for a given output. [---] In modern decision theory, the rational decision problem is reduced to a simple matter of selecting among a given set of alternatives, each of which has a given set of consequences”

Allison & Zelikow 1999, s. 17

Kärnan i teorin kan reduceras ned till fyra punkter i hur konceptet om rationella val tillkommer.

- (1) Mål och syfte är det grundläggande. Vad är det för utfall aktörer egentligen efterfrågar och i vilket strategiskt syfte är det tänkt att tjäna?
- (2) En rationell aktör måste välja mellan de flera parallella beslutsalternativ som presenteras i en given situation och som är vägen mot målet.
- (3) För varje givet alternativ finns det flera konsekvenser och utfall. Dessa måste tas i beaktning när aktören väljer väg.
- (4) Allt mynnar slutligen ut i det val som den rationella aktören väljer, vilket bör vara den med bäst ”payoff” och minsta risk. (Allison & Zelikow 1999, s. 18).

I efterhand är det lättare att se på ett beslut och analysera huruvida det var rationellt eller icke – svårare är det att göra på förhand. Således kan rationella val också te sig tämligen subjektivt. Det som var rationellt i en given situation behöver inte vara det i nästa situation. På samma sätt är alla aktörer inte kloner av varandra utan separata och agerar därefter. Aktörer, i mitt fall stater, har olika mål och syften med sin utrikespolitik därav blir det slutgiltiga valet de tar också skilda. Samtidigt måste man ha i åtanke svårigheterna med att beräkna de alternativ man har att välja på samt vilka eventuella konsekvenser respektive alternativ bär med sig. För varje ytterligare lager av information man tillskriver aktörer, desto tydligare blir det att uppskatta rationaliteten hos tidigare nämn aktör.

Michael Hill lyfter fram Herbert Simon som en ledare inom den rationella modellen, i vilket han bland annat betonar: vems värden och mål skall man utgå från i beslutsprocessen? (Hill 2005, s. 152). Hill resonerar också kring hur man fastställer under vilka villkor en förändring inträffar och kommer fram till svårigheterna med att förutspå förändringar och under vilka förhållanden det sker, då policyprocesser i de flesta fall studeras i efterhand (Hill 2005, s. 103). Hill refererar till Kiser & Ostrom som skiljer på tre analysnivåer där policy formas, nämligen *konstitutionell nivå*, *kollektiva valets nivå* och *operativ nivå*. Dessa analysnivåer ger en övergripande bild av var policy ges struktur, hur de sköts och vilka åtgärder som ska tas (Hill 2005, s. 103).

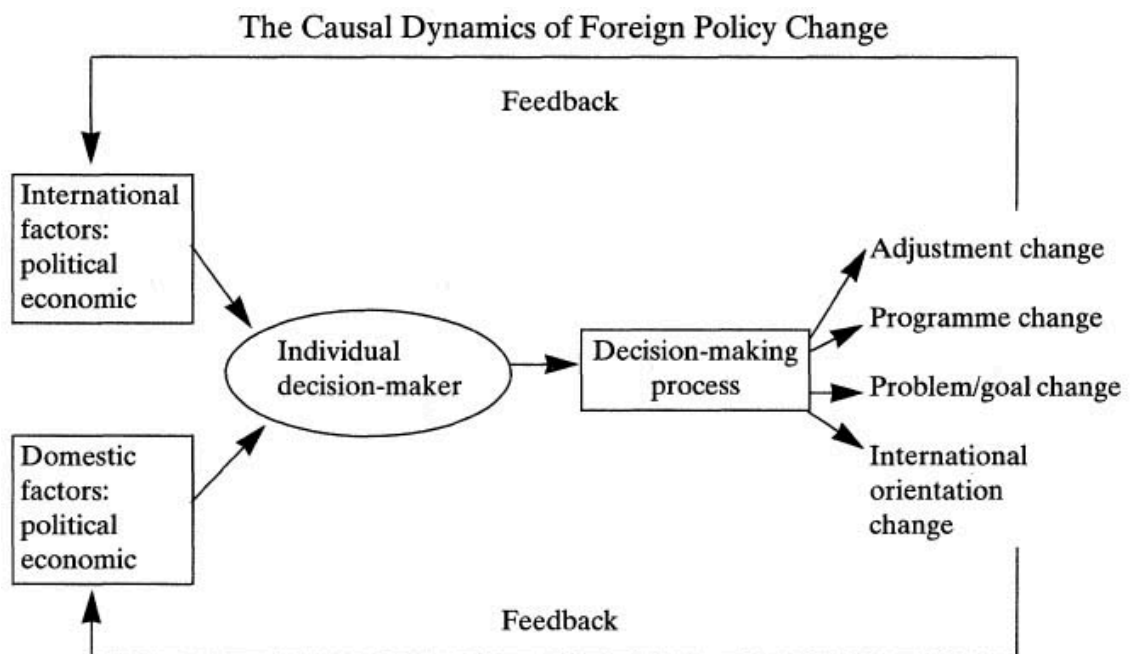
Charles Lindblom är författaren bakom artikeln *The Science of Muddling Through* vilket behandlar inkrementalism och policyprocesser. Han lyfter fram en teori han kallar för *successive limited comparisons* vilket han menar är den tydligaste, enklaste och bästa teorin för dessa ändamål och sätter den i relation till en annan teori, nämligen *rational comprehensive* (Lindblom 1959, s. 81). Lindblom börjar med att lyfta fram problemet med att ge analysobjekt mätbara värden på komplexa problem. Hur mäter man och tillskriver värden på exempelvis oenighet mellan ledamöter i en grupp inför ett beslut? Lindblom menar att man inte ska analysera värdena och objekten i sig utan skillnaderna mellan värdena (Lindblom 1959, s. 82f).

Lindblom anser att man inför ett policybeslut inte har kapacitet att beakta alla policyalternativ som är möjliga. Att förväntas studera alla möjliga mål,



medel och resultat är inte realistiskt. Man behöver förenkla och begränsa beslutsfattandet drastiskt genom att bara jämföra policy som avviker från redan existerande riktlinjer. I demokratiska organisationer blir således förändringar i policy och beslut endast inkrementala enligt Lindblom, det vill säga små marginella förändringar (Lindblom 1959, s. 84). Även om åsikterna går isär mellan ledamöter i en beslutsfattande grupp, finner man snart vissa riktlinjer som man samtycker om, vilket då blir vägledande i beslutsprocessen.

#### 1.4.1. Studiet av utrikespolitisk förändring



© Gustavsson, *The Politics of Foreign Policy Change*, 1998

Jakob Gustavsson lyfter fram tre analytiska steg inom studiet av utrikespolitisk förändring i sin bok "The Politics of Foreign Policy Change" nämligen (1) identifiera viktiga potentiella bakgrundsfaktorer, (2) utnyttja dessa som ett mellansteg och som en kognitiv faktor i beslutsprocessen och (3) anslut dessa till ett utfall i en form av förändring av utrikespolitik (Gustavsson 1998, s. 19).

Dessa steg kan användas som analytiska redskap inom empiriska studier. Fördelen med denna typ av studie är att man får ett bredare perspektiv som både innehåller explicita förklaringar av möjliga variabler och mekanismer. Vidare behövs en tydligare specifikation av vilken typ av förändring som sker.

Gustavsson hänvisar till C. F. Hermanns fyra nivåer av förändring, nämligen:

(1) Adjustment change representerar mindre ansträngande förändringar av en policy,

- (2) Program change betecknar en gradvis stegrande förändring av ambition där målet är detsamma men endast medlet har förändrats
- (3) Problem/goal change betyder att såväl mål och medel har förändrats och
- (4) International orientation change vilket innebär att staten ifråga har ändrat hela sin hållning inte bara i en fråga utan i flera policys samtidigt (Gustavsson 1998, s. 22f).

Vidare kan respektive kategori brytas ned i såväl nationell som internationell hållning om man så önskar samt därtill injicera en analys huruvida det rör sig om distinktion mellan ekonomisk och politisk faktor. Denna modell drar sitt ursprung på makt och relationer ur ett realistiskt perspektiv på det internationella planet och en mer public choice teori på det nationella planet.

Gustavsson lyfter fram problem som ofta tillskrivs studier om utrikespolitisk förändring exempelvis det svåra med att ge konkreta förutsägningar *när* en förändring kommer äga rum vilket resulterar i att man ofta stannar vid att förklara *varför* en viss förändring skedde. Detta kan ofta härledas till induktionen som ligger till grund för flertalet studier om utrikespolitisk förändring (Gustavsson 1998, s. 24f).

Gustavssons artikel "How Should we Study Foreign Policy Change" skiljer mellan foreign policy change och foreign policy action, där den senare syftar på ett ytterligare steg i förändringsprocessen och förändringen verkställs (Gustavsson, 1999, s. 76). Gustavsson menar även att sökandet efter generaliserbara teorier om utrikespolitisk förändring är tämligen meningslöst då det är otroligt många faktorer som spelar in i varje given situation och att dessa varierar från fall till fall (Gustavsson 1999, s. 91).

#### 1.4.2. Neutralitetens teoretiska grunder

En stats neutralitet bör ses som en variant av utrikespolitisk orientering och kan betraktas på flera olika sätt:

- (1) Neutralitet kan ses utifrån ett juridiskt perspektiv där Haagkonventionen från 1907 stipulerar att en stat kan förhålla sig neutralt och opartiskt i händelse av krig mellan två eller flera stater men ändå förbehåller sig rätten att skydda sig från aggressioner.
- (2) Utifrån "Balance of Power" perspektivet är neutralitet mer ett politiskt nödvändigt förhållningssätt för mindre stater som är resurssvaga och inte kan förändra maktbalansen själva. Tvingas mindre stater välja ställer de sig ofta bakom de större aktörerna eller underkastar sig stater som upplevs som ett hot.
- (3) Institutionell teori har ett komplexare förhållningssätt till neutralitet och skiljer ibland på neutralitet i fred och neutralitet i krig. Det senare innebär generellt att stater vill undvika konflikt samt behålla trovärdighet och värdighet. Neutralitet i fred kan dels tolkas som en tidig försäkring för staten att undvika eventuell

territoriell överträdelse skulle krig bryta ut, men förhållningssättet kan också ses som en okristalliserad och skräddarsydd neutralitet där principer är normativa och flexibla (Gustavsson 1998, s. 69ff).

## 2. Historik

Den svenska neutralitetspolitiken i efterkrigstiden måste – som ett resultat av förhandlingarna om ett nordiskt försvarsförbund rann ut i sanden - ses som ett resultat av vårt geopolitiska läge där våra västerliga grannar Norge och Danmark var och är NATO medlemmar, medan Finland till öster stod under inflytande – inte minst genom vänskaps-, samarbets- och samarbetspakten (VSB) från 1947 -- från Sovjetunionen.

Sverige var således en militär och försvarspolitisk buffertzonen i norra Europa. Under hela Kalla kriget klargjorde Sverige tydligt sin neutrala hållning gentemot de båda supermakterna, något som Sverige dock inte fick garanti på. Det har tolkats som en anledning att genom att vidmakthålla principerna om ”den orubbliga” neutralitetsdoktrinen (”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig”) omöjliggjorde detta också Sverige från att medverka i den Europeiska gemenskapen (EG) (Gustavsson 1998, s. 72ff).

1990 talet var en tid som förändrade Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar i grunden. Vi fick en borgerlig regering som närmade sig EU, något som även regeringen Ingvar Carlsson gjort och detta realiserades i och med medlemskapet 1995. Samtidigt var det en period som präglades av Sovjetunionens och Warszawapaktens upplösning och bildandet av flera nya och fria stater i östra Europa. Kvar i Sverige fanns dock den militära alliansfriheten och den så välkända neutralitetspolitiken. Denna neutralitetspolitik har varit kärnan i den svenska säkerhetspolitiken sedan förra sekelskiftet och hade till syfte att bevara vårt lands frihet och nationella oberoende i händelse av krig (Lohr gen Stahl 2011, s. 112).

”Kärnan i denna politik har i mer än fyra decennier varit att Sverige aldrig skulle agera på ett sätt som kunde skapa förväntningar på den ena sidan, eller farhågor på den andra, beträffande avvikelser från den valda alliansfria handlingslinjen” (Agrell 1995, s. 13). Så har den svenska utrikespolitiken varit allt sedan 1950-talet. 1990 talet präglade Försvarsmakten av nedskärningar, ekonomiska besparingar och övergången från ett invasionsförsvar till ett modernt insatsförsvar som snabbt och effektivt kan användas i internationella fredsinsatser. 2010 fattades beslutet i riksdagen att överge den 109 år långa traditionen av svensk värnplikt. Värnplikten lades då ”vilande” men kan återinföras om regeringen anser att ”försvarsberedskapen så kräver”.

De senaste 15 åren har Sverige sett ett nära samarbete med EU i försvars- och säkerhetspolitiska områden liksom med NATOs partnerskap för fred (PfF). Dessa har tagit formen som en alternativ plattform i vilket Sverige kan verka i, samtidigt som Sverige fortlöpande deltar i internationella fredsfrämjande operationer som förutsätts sanktionerade av FNs säkerhetsråd. Deltagande i de olika organisationerna behöver inte utesluta varandra.

Redan i slutet av 40-talet fanns tankar om ett nordiskt försvarssamarbete. Men i och med att Danmark och Norges anslöts sig till NATO

skrinlades dessa planer. Först 2009 fick vi ett formellt gemensamt nordiskt försvarssamarbete genom bildandet av Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) (Lohr gen Stahl 2011, s. 120). Detta nordiska samarbete innebär dock inga ömsesidiga försvarsgarantier eller militära operativa förberedelser.

Inför inträdet i EU genomfördes en utredning om förändringar i den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken där det framgick enligt Statens offentliga utredningar och av Neutralitetspolitikkommisionen att ”Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land ska kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde, består” (SOU 1994:8)(SB 1992:01 *Neutralitetspolitikkommisionen*). Det nya verbet *kunna* gav upphov till det i branschen förekommande slanguttrycket ”neutralitetsoptionen”, således var neutralitetspolitiken fortfarande ett faktum vid EU inträdet, om än i mindre dogmatisk form än tidigare.

Vid tillträdet blev Sverige delaktig i EUs gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) som låg under den så kallade andra pelaren (dvs. inget överstatligt- utan endast mellanstatligt samarbete) inom EUs dåvarande strukturella uppbyggnad och är en enhet för att samordna medlemsstaternas utrikespolitiska ståndpunkter. Detta är dock ingen gemensam försvarallians med ömsesidiga försvarsgarantier utan syftar till att ge EU en enighet koordinering och politisk tyngd på den internationella arenan (Lohr gen Stahl 2011, s. 137).

Denna organisation gav på sikt upphov till den Gemensamma europeisk säkerhets och försvarspolitik (ESFP) som syftar till att organisera civil och militär krishantering till andra länder. Detta är ett samarbetsorgan och betyder ingen förminskning utav den nationella utrikes- och säkerhetspolitiken och betydde för Sveriges agenda ingen nödvändig avvikning från den då formulerade neutralitetspolitiken. Dessa förändringar bör ställas i relation till den förändrade omvärld vilket präglade Sverige och Europa i det tidiga 90-talet. Den svenska neutraliteten hade inte ett lika tydligt syfte längre, ”When there was no longer an East and a West, being neutral was no longer ’something to be’, raising the question of replacing what had been lost with something new” (Gustavsson 1998, s. 69).

Neutraliteten gav Sverige under Kalla kriget viss internationell betydelse. Internationell medling inom konfliktlösning, export av vapenmateriel till stater som inte ville provocera supermakterna och ordna multilaterala konferenser. I en multipolär eller unipolär världsordning betyder det faktum att man inte är med i en försvarallians inte samma sak som neutralitet gör i en bipolär värld. Sveriges strategiska betydelse för vår del av omvärlden och vårt ”säkerhetspolitiska varumärke” försvann i stort sett i och med Sovjetunionens upplösning (Gustavsson 1998, s. 85).

### 3. Svenska solidaritetsförklaringen

“Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Regeringen förväntar sig att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd.”

Solidaritetsförklaringen är benämningen på den formulering som existerat en tid och som slutligen redovisades för riksdagen i och med regeringens försvarsproposition (prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar* s. 29). Detta är ett förhållningssätt som växt fram långsamt allt sedan sovjetunionens upplösning och den bipolära världens frångående.

Det föreligger emellertid en vanföreställning att solidaritetsförklaringen är godkänd och antagen av riksdagen. Så är emellertid inte fallet. Något förslag från regeringens sida förelåg inte i propositionen att riksdagen skulle anta eller ställa sig bakom den. Riksdagens försvarsutskott anförde i sitt betänkande (bet. 2008/09 FöU10) angående tidigare nämnda proposition följande. ”Utskottet ställer sig bakom den av regeringen deklarerade solidaritetsförklaringen som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island”

Flera motioner inlämnades mot propositionen, men inget angående den av regeringen *redovisade* solidaritetsförklaringen i propositionen. Inte heller förelåg någon reservation mot denna i utskottets betänkande. Något beslut i riksdagens kammare har sålunda inte fattats i frågan, sett ut ett statsrättsligt och konstitutionellt perspektiv. Man kan förvisso ändå anse att det finns ett brett parlamentariskt stöd för den.

Det är därför förvånande och uppseendeväckande att dåvarande Försvarsminister Sten Tolgfors vid Folk och Försvars konferens i Sälen den 17 januari 2010 i sitt tal sa: ”Det var därför naturligt att riksdagen i bred enighet i somras tog nästa steg, och beslutade solidaritetsförklaringen” (Regeringen 2010). Riksdagen godkänner nämligen inte allt som står i en proposition. Kammaren och därmed riksdagen tar bara ställning till de formella förslagspunkter som finns i en proposition och respektive förslagspunkter som utskotten föreslår kammaren i sina betänkanden. Det är en mycket vanligt missuppfattning att riksdagen godkänner en massa tyckanden i propositioner och utskottsbetänkanden. Endast förslagspunkterna, det vill säga regeringens förslag till riksdagsbeslut och utskottens förslag går till riksdagsbeslut. Solidaritetsförklaringen fanns ej med bland förslagspunkterna. Men som sagt, kan man anse att det finns parlamentariskt stöd för den.

Solidaritetsförklaringen är såväl bred som vag. Att inte ”förhålla sig passivt” är en oklar och diffus formulering. Vad detta egentligen innebar diskuterades i försvarsberedningens arbete, men det beslutades internt om att inte närmare konkretisera innebörden av meningen och lämnade således ordet ”passivt” öppet för tolkning (Widman, 2013, intervju). Följaktligen inramas såväl civila som militära resurser och hot av beslutet. Sverige är dock fortfarande militärt alliansfritt, men ej längre neutrala vare sig i fredstid eller krigstid. Vidare så varken kräver eller erbjuder den försvarsgarantier och kan därmed inte anses vara en formulering som syftar till en allians.

### 3.1. Eventuellt verkställande?

Karlis Neretnieks är rektor emeritus på Försvarshögskolan och forskar numera på säkerhetspolitik. 2011 skrev Neretnieks en artikel i Frivärld där han målar upp tre scenarier i det svenska närområdet kopplad till eventuella svenska solidaritetsinsatser samt analyserar Försvarsmaktens insatsförmåga. Resultatet är tydligt! Med dagens struktur och organisation har Försvarsmakten stora brister och svårigheter att snabbt och effektivt delta i krishantering i vårt närområde. Bristen på gripbara förband i och med det nya personalförsörjningssystemet (det vill säga avskaffandet av värnplikten), bristen på luftvärnsförmåga samt brister i samövning med övriga medlemsländer är den stora utmaningen när det kommer till förmågan att verkställa solidaritetsförklaringen tillsammans med Försvarsmakten (Neretnieks, 2011). Således är den svenska ensidiga solidaritetsförklaringen fin på pappret och något den svenska regeringen lyfter fram som något att vara stolt över, men dock är något berörda svenska myndigheter inte kan realisera.

Således är det i ljuset av Neretnieks forskning är det svårt att tro att Sverige ska kunna hålla upp till 2000 man ur mark-, sjö- och flygstridskrafter insatta internationellt, som är Regeringens mål, när Försvarsmakten har nog problem med personalförsörjning och försvar av nationellt territorium. Sveriges överbefälhavare Sverker Göransson säger i en intervju med SvD

”Vi kan försvara oss mot ett angrepp med ett begränsat mål. Vi talar om ungefär en vecka på egen hand [---] En vecka in i striderna förväntar sig ÖB att Sverige får militär hjälp – men inte från EU där vi är medlemmar ”det är ingen militärallians”. I stället nämner han hur Sverige i en stabsövning ledd av Nato 2011 satte in större delen av sina Gripenplan för att undsätta Norge som angripits av övningsfienden. Han förväntar sig samma solidaritet om Sverige attackeras. – Jag ser det nordiska samarbetet i det perspektivet. Vi har inga avtal med dem på något sätt, vi är fortfarande militärt alliansfria.”

(SvD 2012).

Återigen problematiseras den svenska försvarsförmågan och solidaritetsförklaringens syfte. När Sveriges ÖB bygger försvarsstrategi på avtalslösa förväntningar och inte på EU, undrar man således vad solidaritetsförklaringens ändamål är.



## 4. Lissabonfördraget

### 4.1. Solidaritetsklausulen

Efter en flera år lång process med folkomröstningar och internationella debatter infördes Lissabonfördraget gemensamt i EU 1 december 2009. Ratificeringen och implementeringen i och med Lissabonfördraget gav upphov till en ny gemensam europeiska försvars- och säkerhetspolitik i vilket Sverige blev delaktig i, mer så nu är tidigare. Som ett led i detta svarade Sverige med en förändring av sin egen utrikespolitik för att den skulle vara kompatibel med EU:s, även om Sverige hade optionen att inte förändra politiken.

Framförallt två sektioner av Lissabonfördraget är av intresse för min uppsats. Den så kallade solidaritetsklausulen, artikel 222, är den ”civila” delen (bör ej förväxlas med den svenska solidaritetsförklaringen), där medlemsländerna ska ”handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller”. Återigen ser vi en någorlunda vag formulering.

I propositionen (2007/08:168 *Lissabonfördraget*) behandlar regeringen innebörden av Lissabonfördraget för svensk förvaltning och styrning samt beaktar remissinstanser. Där framhålls på s. 265 att:

”Solidaritetsklausulen uttrycker medlemsstaternas politiska vilja att solidariskt hjälpa varandra och innehåller inga bindande försvarsförpliktelser” och det är således upp till varje medlemsstat att själva besluta hur de vill agera och vilken *typ* av stöd de vill erbjuda vid en eventuell katastrof mot det drabbade landet.

Tillämpningen av solidaritetsklausulen konkretiserades först december 2012 i en faktapromemoria där det står ” En medlemsstat som är utsatt för, eller står under omedelbart hot att utsättas för terroristattentat eller är offer för en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor, kan åberopa klausulen efter att ha prövat befintliga resurser och instrument nationellt och på EU-nivå och funnit dessa vara otillräckliga” (2012/13:FPM:52). Jag finner dock inget solidariskt i att behöva åberopa klausulen efter att ha prövat befintliga resurser på EU-nivå utan att erhållit adekvat stöd.

Lissabonfördragets solidaritetsklausul och dess absoluta cementering i det framtida fördraget kan ses som ett resultat av EU toppmötet i Bryssel 25 mars 2004, två veckor efter terrorbombningen i Madrid. Där och då fastslås ”In

the spirit of the solidarity clause laid down in Article 42 of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe, the Member States and the acceding States shall accordingly act jointly in a spirit of solidarity if one of them is the victim of a terrorist attack. They shall mobilise all the instruments at their disposal, including military resources” (EC 2004/03/25)

## 4.2. Aktion i solidarisk anda

Den mer militära delen av Lissabonfördraget fastslås i artikel 42.7 där det framgår att:

”Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik”.

Den svenska solidaritetsförklaringen gentemot resterade EU medlemsstater samt Norden bör ses som en nationell implementering av artikel 42.7 i Lissabonfördraget. Det hade följaktligen i denna stund varit fullt möjligt för Sverige att förklara sig neutrala och inte förändra vår säkerhets- och försvarspolitik, utan istället fortsatt på kalla krigets neutralitetsdoktrin.

FN stadgans artikel 51 som Lissabonfördraget refererar till, är varje stats rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar gentemot en väpnad attack tills det att FN:s säkerhetsråd har vidtagit åtgärder. Skyldigheten att ’ge stöd och bistånd med alla till buds stående medel’ är återigen en uppenbart vag formulering, då ”stöd” kan vara såväl militärt som civilt, precis som att bistånd kan vara såväl militärt som monetärt. Vidare finns även möjligheten för en medlemsstat att inte agera om det går emot deras nationella säkerhetspolitik.

Lissabonfördraget lägger även grunden för ett – på sikt – gemensamt EU-försvar, mer långtgående än de europeiska stridsgrupperna (s.k. Battle Groups) som finns i dagsläget, redo att användas internationellt. Förmågan och viljan att skapa ett parallellt försvarssystem vid sidan om NATO i Europa tycks finnas hos vissa medlemsstater, vilket kan synas en smula anmärkningsvärt, då 22 av EU:s 28 medlemsländer är med i NATO, vilket är en mer kapabel försvarsorganisation med ömsesidiga försvarsgarantier. Åtskilliga medlemsstater – Natomedlemmar – är emellertid starka motståndare till två parallella militära försvarsstrukturer.

Det samarbete som idag finns inom EU är långtgående, såväl politiskt som militärt. Den svenska politiken har blivit mer solidarisk, men mindre alliansfri. Det intressanta är att Sverige egentligen – genom Lissabonfördragets formulering – lämnat en brasklapp där vi har möjligheten att varken ge militärt eller civilt stöd med hänvisning till vår säkerhetspolitik, samtidigt som vi

förväntar oss att andra medlemsstater ska bistå oss. Sverige tycks ha gått från en "försvarsproducent" till en "försvarskonsument". Detta är inte i solidaritetens anda.

## 5. Riksdag och Regering

### 5.1. Försvarsberedningen

Försvarsberedningen är ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Strävan är – enligt regeringen - att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges säkerhets- och försvarspolitik ska utformas.

Detta är således en beredning under Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) sammansatt av företrädare för Sveriges regering som från oppositionen. Syftet med detta är att en bred enighet ska nås mellan partierna eftersom försvars- och säkerhetspolitik är av nationellt intresse.

Arbetet inleds först med att en omvärldsanalys genomförs av det internationella säkerhetsläget – vilken mynnar ut i en säkerhetspolitisk rapport. I nästa steg görs en nationell analys av vilka försvarsförmågor som Sverige bör ha samt vilken inriktning Sveriges försvarspolitik ska ha. Solidaritetsförklaringen nämns i försvarsberedningens rapport (Ds 2007:46 *Säkerhet i samverkan* s. 11) relaterat till EU:s föreslagna reformförändring. Endast vänsterpartiets Gunilla Wahlén lämnade ett särskilt yttrande gentemot de föreslagna förändringarna, utan förordade istället ett minskat försvarssamarbete med EU. Denna solidaritetsförklaring föreslås återigen i försvarsberedningen (Ds 2008:48 *Försvar i användning* s. 17) som bildade underlag för proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar*

Vidare framgår i försvarsberedningens rapporter att Sverige bygger sitt försvar tillsammans med EU och att gemenskap ska ligga till grund. Detta ska ge ett användbart insatsförsvar som syftar till internationell operativ verksamhet. Interoperabilitet utvecklas och gemenförs tillsammans med andra länder genom Partnerskap för fred (PFF) och EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (ESFP).

Intressant är dock, att det i Försvarsberedningens rapport från juni 2004 (Ds 2004:30 *Försvar för en ny tid* s. 38) står att Sverige inte ska ta emot några försvarsgarantier. Det tycks under denna tid inte råda någon egentligen gemensam och konsoliderad uppfattning om var Sverige står i viljan att ta och ge militärt stöd till andra länder, samt var Sverige själv drar gränsen mellan försvarsgaranti och solidaritet.

I samma försvarsberedning kommenteras de pågående förhandlingarna i det som sedermera skulle bli Lissabonfördraget med ” Solidaritetsklausulen speglar den solidaritet som finns i den politiska allians som unionen utgör och kan betraktas som en manifestation av det samarbete som tidigare de facto funnits mellan EU-länderna [---] Det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av ett väpnat angrepp mot ett annat EU-land” (Ds 2004:30 *Försvar för en ny tid* s. 38). Någonstans här emellan och försvarsberedningen 2007 ändrades positionen Sverige ska stå på, från ordet neutralt till passivt.

## 5.2. Politisk ambivalens

I en interpellationsdebatt i riksdagens kammare 30 januari 2004 mellan statsminister Göran Persson och Folkpartiets Carl B Hamilton uttrycker sig statsministern så här:

”Någon förpliktelse för Sverige eller andra medlemsländer att inom EU:s ram automatiskt bistå vid ett eventuellt angrepp finns inte i den text som nu ligger på bordet. Alliansfriheten ger oss också här valfrihet och bevarat handlingsutrymme enligt vår säkerhetspolitiska tradition. Bevarat handlingsutrymme är dock inte att förväxla med passivitet eller frånvaro av handling. Det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av ett väpnat angrepp mot ett annat EU-land.”

Prot. 2003/04:61

Dessa ord var då starka. Innebörden av dem är mer långtgående än vad Sveriges och Socialdemokraternas utrikespolitik traditionellt medfört. Idén och viljan till en solidaritetsförklaring tycks således ha funnits även innan Försvarsberedningarnas 2004, 2007 och 2008 formuleringar samt före Lissabonfördragets antagande. Vidare måste det tilläggas att Göran Persson i citatet menar att Sverige inte kommer ställa sig neutrala i händelse av väpnat angrepp, vilket inte är lika långtgående som solidaritetsförklaringen gör, där det står att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt. Jag menar att ordvalet har stor betydelse. Vidare bör det noteras att Persson säger att Sverige inom EU:s ram inte *behöver* bistå vid eventuellt angrepp tack vare vår alliansfrihet och ’den text som nu ligger på bordet’. Persson använder här alliansfriheten som ett politiskt preventivmedel. Frågan man bör ställa sig är om alliansfriheten finns kvar idag, då solidaritetsförklaringen som den ser ut idag inte ger oss lika stort handlingsutrymme?

## 5.3. Utrikesdeklarationen

Varje år håll utrikespolitisk debatt i riksdagen vilket alltid inleds med att utrikesministern presenterar utrikesdeklarationen. I dessa kan man se flera spår av solidaritetsförklaringen. Då denna deklaration liksom regeringsförklaringen är officiella ståndpunkter för sittande regering och därmed för Sverige bör de ses som viktiga komponenter i process-spårningen. Dock är utrikesdeklarationerna inga politiska beslut utan har mer en karaktär en redovisning av regeringens policy.

I de årliga utrikesdeklarationerna står neutralitetsförklaringen kvar ända tills 2001 års deklaration, då dåvarande utrikesminister Anna Lindh säger att neutraliteten bör ses över. Året därpå, 2002 står det klart och tydligt ”Sverige är militärt alliansfritt” (Regeringen 2002 s. 4). Ingenstans nämner Lindh att Sverige är neutralt eller syftande till neutralitet i krig. En förändring i retoriken är därmed uppenbar. Det kan tyckas att utelämnandet av ett enstaka ord – neutralitet – är trivialt men här menar jag vi kan se början på en förändring av utrikespolitik.

Tio år senare är ordvalet i utrikesdeklarationerna ännu tydligare då Carl Bildt förutom att deklarerar den svenska solidaritetsförklaringen säger. ”Att bidra till nationens säkerhet är en av utrikespolitikens huvuduppgifter. Sveriges säkerhet byggs solidariskt med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Medlemskapet i Europeiska unionen innebär att Sverige ingår i en politisk allians och tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet” och ”USA är Europeiska unionens främsta strategiska partner” (Regeringen 2013 s 7-9).

## 5.4. EU och svensk neutralitet

Propositionen (prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97* s. 8) framgår det att Sverige även efter Sovjetunionens upplösning var syftade till neutralitet i krig. ”De strategiska realiteterna i det nordeuropeiska och nordatlantiska området innebär dock att den hårda kärnan i vår säkerhetspolitik fortfarande är den militära alliansfriheten med dess skyldighet att upprätthålla en betryggande försvarsförmåga för att vi ska kunna vara neutrala i händelse av ett krig i vårt närområde”

Detta var dock en period där Sverige – efter förslag av statsminister Ingvar Carlsson - avsåg söka medlemskap i EG vilket på sikt kom att innebära en förändring av försvarspolitik, då EG redan då hade en gemensam utrikespolitik, som inte gick hand i hand med den svenska (Agrell 1994, s. 28ff). Inför folkomröstningen 1994 om ett EU medlemskap skriver Wilhelm Agrell: ”Det svenska politiska etablissemanget var helt enkelt under denna tid tvunget att byta fot i säkerhetspolitiken, inte nödvändigtvis därför att en ny linje vore den mest ändamålsenliga utan därför att den svenska målsättningen om ett snabbt medlemskap inte skulle råka i fara. Omläggningen av säkerhetspolitiken och dess faktiska konsekvenser redovisades inte för allmänheten, uppenbarligen primärt av taktiska partipolitiska skäl” (Agrell 1994, s. 31). Vidare skriver han ”Varje

antydning om att Sverige skulle tvingas överge neutraliteten som en följd av medlemskap i EG, eller att Sverige till följd av integrationsprocessen inom unionen skulle vara på väg in i en militär allians, kunde hota stödet för medlemskapet i den svenska opinionen” (Agrell 1994, s. 131). Så stark var den svenska neutraliteten förankrad hos folket att man dämpade innebörden av EG-medlemskap.

## 5.5. Reaktionen

I utrikesutskottets betänkande angående anslutningen till Lissabonfördraget behandlas delvis de förändringar i försvars- och säkerhetspolitik propositionen innebär. I utskottets yttrande skriver de ”Denna bestämmelse klargör således att inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna ska hindra de medlemsstater som vill föra till exempel en militärt alliansfri politik. Utskottet kan inte se att denna bestämmelse innebär några former av försvarsförpliktelser för Sverige. Solidaritetsklausulen ställer inga krav på militärt bistånd till andra medlemsstater.” (bet. 2008/09:UU8 s. 60).

Jag ser däremot en viss dikotomi mellan utskottets yttrande och den svenska solidaritetsförklaringen. Sverige tog dock ett steg längre och utfärdade garantier om stöd (inte försvarsförpliktelser) gentemot andra medlemsstater samt medger att Sverige ska ha förmågan att ge militärt stöd. Jag vill påstå att skillnaden mellan försvarsförpliktelser och solidaritetsförklaringen är härfin.

## 5.6. Intervju

Allan Widman är riksdagsledamot och Folkpartiets försvarspolitiska talesperson och var en av ledamöterna i Regeringskansliets Försvarsberedning, både år 2007 och 2008 då solidaritetsförklaringen konkretiserades. Därför mötte jag honom och intervjuade honom om solidaritetsförklaringen, försvars- och säkerhetspolitik samt om försvarsberedningen. Han var den enda av de ledamöter jag kontaktade som valde att ställa upp. Karin Enström, Håkan Juholt samt Annika Nordgren Christensen var några av de som också satt med i försvarsberedningen men valde att inte svara.

Widman betonar att solidaritetsförklaringen i sig inte ger Sverige några garantier ifall en katastrof eller angrepp skulle drabba Sverige då förklaringen är ensidig. Visserligen ger Lisabonfördragets solidaritetsklausul stöd, men inte lika långtgående som den svenska solidaritetsförklaringen. Detta är en förklaring inga andra länder bett om, utan något Sverige skapat själva. Vidare menar Widman att solidaritetsförklaringen, då den inte är en del av ett kollektivt försvar, har blivit en politisk nödlösning och Natomotståndarnas ”snuttefilt”. Genom proklamationen av solidaritetsförklaringen har man tystat debatten om

Natomedlemskap, ett medlemskap som Widman menar egentligen vore det ansvarsfulla beslutet för Sveriges säkerhet. Att inte ta upp frågan om Nato och istället referera till solidaritetsförklaringen väcks det inga heta känslor bland väljarna och då politik är makt vill man inte beröra något som kan leda till valförlust. I de Försvarsberedningar Widman satt med i tydliggjordes formuleringen av solidaritetsförklaringen, men Widman säger att den fanns redan innan, om än inte lika tydlig. (Widman, 2013, intervju).



## 6. Teoretisk fördjupning och analys

För att återkoppla till de fyra punkter Allison och Zelikow presenterar i hur konceptet om rationella val (rational choice) äger rum, tillsammans med varför Sverige beslutade om solidaritetsförklaringen gör jag följande kopplingar.

(1) Det strategiska syftet med solidaritetsförklaringen var att bli en integrerad del av EU och delta i den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken. Säkerhet byggs på gemenskap och samverkan.

(2) Valet stod mellan att proklamera sin egna solidaritetsförklaring och att inte göra det. (3) Hade vi inte gjort det hade vi haft Lissabonfördragets artikel 222 och 42.7 som dock är nog tillräckliga och mer konstitutionellt förankrade. Nu har vi såväl Lissabonfördraget som vår egen solidaritetsförklaring, som endast tycks vara en billig försäkring och politisk retorik.

(4) Sverige kanske ändå valde det alternativ med högst payoff. Enligt Widman har man tystat Natodebatten och vunnit politisk stabilitet samt fått sig en billig potentiell försäkring då det svenska försvaret ändå inte är tillräckligt för nationellt försvar.

I enlighet med Lindbloms artikel om teorin successive limited comparisons, policybeslut och inkrementalism anser jag man kan se tydliga spår av dessa i försvarspolitik och solidaritetsförklaringen. Åsikterna bland ledamöterna i Försvarsberedningen, från såväl höger som vänster, har ställt sig bakom solidaritetsförklaringen. Jag har inte hittat någon motion som reserverat sig mot den eller någon gjort särskilt yttrande mot den. Vidare menar jag man kan se spår av inkrementalism angående beslutet. Många steg, somliga små, somliga stora, har tagits vilket banat väg för solidaritetsförklaringen. Jag menar att den dykt upp någon gång innan 2004 och därefter cirkulerat verbalt och sakta men säkert tagit sin nuvarande form, där jag har visat på retoriska förändringar på vägen.

Jag vill påstå att solidaritetsförklaringen i sig medfört en tämligen liten förändring för svensk utrikes- och säkerhetspolitik? I tidigare redovisade förändringssteg av Gustavsson, menar jag att vi endast ser en så kallad ”program change”. Den utrikespolitiska ambitionen har onekligen stigit, men medlet i hur vi verkställer policyn ligger kvar på samma låga nivå som tidigare, då Sverige inte tycks ha viljan eller kapaciteten att bistå ett annat land militärt. Som tidigare sagt uttrycker den snarare politisk vilja än faktisk vilja. Sett över en 25-års period har utrikespolitiken dock stora drag av ”international orientation change”, men detta är förvisso inte en följd av solidaritetsförklaringen.

Den svenska solidaritetsförklaringen kan även med fördel analyseras som ett fall av utrikespolitisk förändring, vilket har hjälpt mig att identifiera

bakgrundsfaktorer, utnyttja dessa som ett mellansteg i beslutsprocessen och sedan ansluta dessa till ett utfall i en form av förändring av utrikespolitik

Sverige gick från att hävda den orubbliga neutralitetsdoktrinen – alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig – över till den så kallade neutralitetsoptionen (att kunna vara neutrala), samt i och med EU medlemskapet med en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och formuleringen ”syftande till på sikt ett gemensamt försvar” och senare Lissabonfördragets solidaritetsklausul och senast den ensidiga solidaritetsförklaringen (som inget land bett om). Detta är ingen dålig säkerhetspolitisk vandring för ett land där sannolikt en stor del av medborgarna tror att Sverige fortfarande är ett neutralt land.

Min analys är att alla dessa förändringar i säkerhetspolitik kan härledas till den Europeiska Unionen och det förändrade säkerhetspolitiska läget i Europa. Neutralitet fyllde inte längre sitt fulla syfte när Östblocket rasade samman. Inför EG-anslutningen rådde en ambivalent ton bland politiker och utrikespolitiken tonades ned med förmån för den ekonomiska politiken. Även om propositioner och politiker talade om fortsatt neutralitet och alliansfrihet kom dock neutraliteten snabbt att hamna i skymundan för att slutligen sopas under mattan runt millennieskiftet.

Nästa steg blev Lissabonfördraget och en förändrad maktstruktur i EU där säkerhetspolitik inte längre var mellanstatligt. Jag menar att den svenska ensidiga solidaritetsförklaringen är en direkt konsekvens av artikel 222 (solidaritetsklausulen) samt artikel 42.7 men har skapats i en svensk kontext. Lissabonfördraget är starkare formulerad och ha en fastare konstitutionell ställning än den svenska solidaritetsförklaringen. Lissabonfördraget är dessutom ett fördrag som samtliga länders parlament ratificerat, åtagande är således fördragsfäst mellan staterna

Solidaritetsförklaringen har inte beslutats av Sveriges riksdag och att regeringen ”förväntar sig att andra länder agerar på samma sätt” som Sverige, det vill säga inte vara passiva – här finns ingen skyldighet ”att bistå oss med alla till buds stående medel”

De säkerhetspolitiska åtagandena och konsekvenserna av Lissabonfördraget är mer betydande än den svenska solidaritetsförklaringen. Regeringarna har valt att tona ner detta inför EU medlemskapet och anslutningen till Lissabon och höja vår ensidiga solidaritetsförklaring i Sverige. Detta ”bekräftar” den gamla tesen om att utrikespolitik till 90 % är inrikespolitik. Solidaritetsförklaringen kan därför anses vara till för ”invärtes bruk”.

## 7.Referenser

### Litteratur:

- Agrell, Wilhelm, 1994. Alliansfri – Tills vidare. Ett svenskt säkerhetsdilemma. Falun: Natur och Kultur
- Allison, Graham & Philip Zelikow, 1999 [1971]. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman
- Beach, Derek & Rasmus Brun Pedersen, 2013. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- George, Alexander & Andrew Bennet, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press
- Gustavsson, Jakob, 1998. *The Politics of Foreign Policy Change*. Lund: Lund University Press
- Gustavsson, Jakob, 1999. "How Should We Study Foreign Policy Change" *Cooperation and Conflict*, Vol 32 s. 73
- Hill, Michael, 2005. *Policyprocessen*. Malmö: Liber AB
- Lindblom, Charles, 1959. "The Science of Muddling Through" *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, s. 79-88
- Lohr gen Stahl, Roland, 2011. *Svensk utrikespolitik i omvandling*.

### Elektroniska källor:

- Bet. 2008/09:UU8. Lissabonfördraget. Utrikesutskottets betänkande
- Bet. 2008/09 FöU10. Försvarets inriktning. Försvarsutskottets betänkande
- Ds 2004:30. Försvaret för en ny tid. Försvarsdepartementets Försvarsberedning.
- Ds 2007:46 Säkerhet i samverkan. Försvarsdepartementets Försvarsberedning.
- Ds 2008:48 Försvaret i användning. Försvarsdepartementets Försvarsberedning.
- EC 2004/03/25 = European Commission 2004. "Declaration on combating terrorism". Brussels: European Commission.
- Faktapromemoria 2012/13:FPM52. Gemensamt förslag till rådsbeslut om arrangemang för unionens tillämpning av solidaritetsklausulen
- Historiskt vägval 1994. Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. SOU 1994:8. Kommitébetänkande.
- Neretnieks, Karlis, 2011. "Svensk militär solidaritet kring Östersjön: Tre scenarier" *Frivärld*, Nr 4

Prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97*

Prop. 2007/08:168 *Lissabonfördraget*

Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*

Prot. 2003/04:61. Riksdagens protokoll 30 januari 2004

Regeringen 2002. *Utrikesdeklarationen 2002*. [Elektronisk]

Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/89/85/4ec4c478.pdf>

Hämtdatum: 2013-12-03

Regeringen 2010. *Den svenska solidaritetsförklaringen*. [Elektronisk]

Tillgänglig:<http://www.regeringen.se/sb/d/9497/a/138094>

Hämtdatum:

Regeringen 2013. *Utrikesdeklarationen 2013*. [Elektronisk]

Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/90/51/8a1e5f3c.pdf>

Hämtdatum

SB 1992:01. Neutralitetspolitikkommisionen. Stadsrådsberedningen.

*Svenska Dagbladet* 2012. "Försvar med tidsgräns". 2012-12-20.

[Elektronisk]

Tillgänglig:[http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsvar-med-](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsvar-med-tidsgrans_7789308.svd)

[tidsgrans\\_7789308.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsvar-med-tidsgrans_7789308.svd) Hämtdatum: 2014-01-02

### **Muntliga källor:**

Widman, Allan (fp). Riksdagsledamot 2002-. Ledamot i Försvarsutskottet 2002-. Ledamot i Försvarsberedningen 2007, 2008, 2012. Intervju 18 november 2013.