

Lunds universitet

Kurskod: STVK02

Statsvetenskapliga institutionen

Termin: VT20

Handledare: Martin Hall

Neutralitetsdoktrinsens överlevnad under 1990- talets politiska påtryckningar

En idéanalytisk granskning över förändringen i den svenska
neutralitet

Saad Elhachimi

Abstract

With the foreign political turbulence after the fall of the Berlin Wall, the world came into a change. The post-cold war environment meant that the politics of the bipolarity no longer were the case. This period leads to pressure in redefining Sweden's foreign and security policy, resulting in an emergence of a different commitment to the countries neutrality and non-alignment. In the light of Kjell Goldmann's Stability theory this study aimed to investigate the transformation of the neutrality doctrine. Three political changes indicated the strong links to foreign stability in Sweden's neutrality policy. The analysis highlights how leadership used different political instruments for interpreting the declaration. Additionally, the study illuminates the political responsiveness between the parties, how the compliance in the Moderate party and the Social democrats, changed in the view of what the doctrines upheld functions could be. Their increased awareness, of the inevitable change, which would lead to a strive for higher international codependency.

Nyckelord: Neutrality, Non-alignment, Stability theory, Foreign stability, Policy change, Doctrine

Antal ord: 8844

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
2	Bakgrund	2
2.1	Den svenska neutraliteten: en historisk överblick.....	2
2.2	Neutralitetsrätten	3
2.3	Syfte och problemformulering	5
2.4	Tidigare forskning	6
3	Teoretiskt ramverk	7
3.1	Avgränsning och Analysenheter	7
3.2	Operationalisering	9
3.3	Stabilitetsteorin	10
3.3.1	Kognitiv stabilitet	11
3.3.2	Internationell stabilitet	12
3.3.3	Politisk stabilitet	14
4	Analys	16
4.1	Tiden under Carl Bildt.....	16
4.2	PFP-samarbetet och Småstadssolidariteten	19
4.3	Neutralitetsdoktrinen och Inrikespolitiken	22
5	Sammanfattande slutsatser	26
6	Referenslista	28

1 Introduktion

Den svenska neutralitetspolitiken utvecklades med tiden. Först som en utrikespolitisk praxis; senare som en fundamental byggsten i den svenska identiteten. I jämförelse med andra europeiska länder har Sverige aldrig varit förpliktad sin neutralitet. Länder som Schweiz eller Österrike, för vilka den är permanent, kunde inte avvika från neutraliteten utan att bryta mot sina konstitutioner. Likt de permanenta neutrala staterna fick Sverige rollen som medlare i konflikter; som en viktig komponent i uppgörelsen emellan olika stridande parter. Neutraliteten blev avgörande för omvärldens fortsatta förtroende och Sveriges utrikespolitiska stabilitet (Bergquist 2013, 49–50; Cramer 1998, 278–279).

I anslutningen till inträdet i den Europeiska unionen, det borgerliga maktskiftet och det nya säkerhets- och försvarspolitiska landskapet förmodas en omdefiniering av svensk neutralitetspolitik inträffat under början av 90-talet. Neutraliteten var historiskt sett en framdrivande utrikespolitisk fördel för Sverige men i och med den ’’nya världens’’ förhållanden kom den att utsättas för påtryckningar. Dessa påtryckningar tordes ha påverkat doktrinen stabilitet och därmed utlöst ett paradigmskifte i svensk neutralitetspolitik (Bergquist 2013).

Kjell Goldmanns *stabilitetsteori* kommer att bli vägvisaren i att skildra de faktorer vilka haft inverkan på omläggningen av doktrinen ändrade kursriktning. Jag tar hjälp av tre analysenheter i teorin: *kognitiv stabilitet*, *internationell stabilitet* och *politisk stabilitet*. I dessa tre ingår regeringsskiftet med den borgerliga koalitionen under Carl Bildts styre och hans ledarskap som del i omtolkningen av neutralitetsdoktrinen. Expansionen av Nato och det nya PFP-inträdet behandlas, och slutligen även Sveriges inträde i den Europeiska unionen som den inrikespolitiska maktkampen hos Socialdemokraterna och den borgerliga sidan. Dessa faktorer förmodas utgöra de omfattande påtryckningar vilka bidrog till en förändring av neutralitetsdoktrinen (Goldmann 1988, 3–4).

2 Bakgrund

2.1 Den svenska neutraliteten: en historisk överblick

18 januari 1928 höll den forna socialdemokratiska partiledaren Per Albin Hansson sitt historiska tal om folkhemmet. ”Svenska modellen” lanserades och hade sin betoning på den sociala och ekonomiska tryggheten. Den underbyggdes av en svensk neutralitetspolitik, något som blev synonymt med socialdemokratien. Sällan kom den att ifrågasättas under det starka och långvariga socialdemokratiska styret, även från den borgerliga sidan. Så länge som tryggheten kunde tillförsäkras förblev doktrinen i säkerhet (Aguis 2006, 120–125).

I efterkrigstidens vakuum uppkom möjligheten för den svenska utrikespolitiken att expandera. På grund av sitt uteblivande från andra världskriget skulle idén om neutraliteten komma att bli en svensk exportvara. Sverige målades upp som ett progressivt land; i framkanten för den moderna världen och ideologiskt mitten placerad mellan två ytterkanter. Där ena sidan kännetecknades av den kapitalistiska marknaden - och den andra sidan av en sovjetisk planekonomi. Social välfärd, ekonomisk trygghet, men kanske viktigast av allt en övertygande alliansfrihet. Sverige kom att bli den betryggande samarbetspartnern (Glover 2011, 42; Musial 2002, 234–237).

Kommunikationen till omvärlden blev avgörande för en adekvat presentation av den svenska neutraliteten. Omfattande både statliga -och privata aktörer grundades Svenska Institutet som fick till uppgift att ge en opartisk och oberoende bild. Med en konstellation från både den ekonomiska eliten såväl den sittande regeringen, skulle flera sidor av näringslivet komma till uttryck som den ideala representationen av det svenska folket. Uppgiften var att bedriva en upplysningsverksamhet, som en marknadsföring till omvärlden. För första gången någonsin togs det hjälp av hela det svenska näringslivet för att få fram en ”försäljningskatalog”; en attraktiv handbok för utländska investerare. Den skulle huvudsakligen förstärka bilden av Sverige som neutral, Sverige som politiskt unik och Sverige som ett ‘middle-way’ i det utrikespolitiska landskapet (Glover 2011, 7, 13, 21, 31–33, 41).

Den svenska exporten fick en exponentiell tillväxt under perioden efter kriget.

Neutralitetspolitiken var en viktig exportvara i handeln mellan väst -och östblocket. Två europeiska instanser: European Economic Community (EEC) och European Free Trade Association (EFTA) uppkom under 50 -och 60-talet. Det gav upphov till ett ömsesidigt beroende på en större nivå och debatten om att skilja mellan politisk- och ekonomiska neutralitet aktualiserades, när det innan ansågs höra samman (Glover 2011, 75–77, 107, 114–115).

Sveriges närmande till multinationella samarbeten infattade även försvars och-säkerhetspolitik. Det var en gradvis utveckling med hjälp av en mer aktiv utrikespolitik. Socialdemokraterna följde i mångt och mycket en utrikespolitik som kännetecknades av en europeisk småstat men med egenskaper av internationalism. Till exempel när Olof Palme satt som statsminister, då fanns det ett fredsförebyggande i geografiskt avlägsna platser samtidigt som det uppehölls att den nordiska balansen var en viktig faktor i bevarandet av stabiliteten i regionen; en utjämning mot de båda stormakterna (Aggestam & Hyde-Price 2015, 9; Edström 2017, 115–116).

Under Kalla kriget blev Sverige mer aktivt i Förenta Nationernas fredsförebyggande arbete, genom en mer utökad närvaro i tredje världen. Sverige fick rollen som medlare bland stridande parter, under vapenvilor eller fredsuppdrag i tidigare krigsdrabbade områden. Uppdragen var oftast inte militära och byggde på valfrihet - med en konsensus från de drabbade parterna (Aggestam & Hyde-Price 2015, 10). Glover (2011) argumenterar för att ett sådant närmande fungerade i legitimeringen av neutraliteten: Sweden could be associated with commitment and solidarity rather than isolation and egoism. ”[...] Thus the emergence of the interpretation of Sweden’s policy of neutrality as an ideological - rather than pragmatic [...]” (s.104). Det vill säga, att Sverige gick från att se neutraliteten som ett praktiskt politiskt tillvägagångssätt till en mer medveten politisk ideologi.

2.2 Neutralitetsrätten

Under Haag-konventionerna i början av 1900-talet kom neutralitetsrätten att upptecknas som en svensk utrikespolitisk doktrin. Det instiftades en tvådelning mellan vad som konstituerar en krigförande stat kontra en neutral stat. Att samarbete inte fick användas för att ge fördel till

en krigförande stat, varken militärt eller genom ekonomiska vinstintressen är ett av huvudkriterierna. Således ingick också en förpliktelse som neutral stat att inte stödja med krigsmateriel, militära enheter, och inte heller partiska handelsmönster. När neutraliteten har en omfattande roll i flera politiska sektorer går det att tala om en Neutralitetspolitik. Grunden utgör fortfarande en försvars-och säkerhetspolitik, men som i fallet med Sverige, kan neutraliteten tränga igenom till annan politik också - vilket kommer att synliggöras i detta arbete (Cramer 1998, 62, 65, 84–85, 633; Karlsson 1992, 218; Ottosson 2000, 32–33).

Inom folkrätten fanns det stadgar för vad som konstituerade en neutral stat i krig -och fredstid. Gällande den ekonomiska neutraliteten finns lite skrivet i regelverket. Vilka kriterier som ska gälla ekonomiska samarbeten saknar formell uppteckning. Här är exempelvis vapenförsäljning från en neutral stat inte i strid mot folkrätten, det vill säga, så länge som det kommer från ett privat handelsutbyte. En distinktion som passar att lyfta upp, vilket även visar på den flexibilitet som den svenska neutraliteten har - är den mellan *permanent* och *temporär* neutralitet. *Temporär* innefattar en provisorisk neutralitet bunden till en bestämd situation. *Permanent* innefattar en neutralitet oberoende på situationen, där finnes en internationell förpliktelse att vara alliansfri i den bemärkelsen att den skulle kunna inskränka i dess neutralitet. Vidare kan en stat som då Sverige självmant välja att befinna sig i ett mellanting, den lever då upp till neutralitetsrätten utan att för den delen ansluta sig till en kontinuerlig neutralitet (Cramer 1998, 89–90, 388; Karlsson 1992, 220–221; Lindholm 1987, 19–24).

Neutralitetsbegreppet har historiskt sett inte haft samma innebörd som Alliansfriheten. Dessutom finns det inte något som tydligt definierar begreppet i internationell lag. Sistnämnda härstammar från Bandungkonferensen år 1955 – när den Alliansfria rörelsen upprättades, och där även begreppet ”tredje världen” har sitt ursprung ifrån. Alliansfriheten handlade om att medlemsländerna istället fokuserade på problemen som uppkom efter avkolonialiseringen. Den fick då innebörden som en vägran att ta ställning, eller samarbeta, med någon av de två parterna i den militära bipolaritet som fanns under Kalla kriget. (Karlsson 1992, 219–221).

2.3 Syfte och problemformulering

Utifrån ett förklarande idéanalytiskt perspektiv ämnar studien att redogöra över Sveriges neutralitetspolitik och hur den har förändrats – från år 1991 till och med år 1996. Ambitionen är att göra en process spårning över hur det politiska landskapet förändrats i förhållande till den svenska neutraliteten. En process spårning, i detta sammanhang, innefattar ett kronologiskt händelseförlopp som identifierar de händelser vilka haft en inverkan i neutralitetspolitikens stabilitet. Ingången blir centrala punktnedslag i den svenska inrikes- och utrikespolitiken (med betoning på utrikespolitiken), där målet är att förklara varför vi ser en förändring i neutralitetspolitiken, och vad skälen och motiven till den skulle kunna vara (Beckman 2005, 82–83).

Perioden omfattades av ett nytt utrikespolitiskt landskap där föreställningen om den svenska neutraliteten utsattes för påtryckningar. Goldmanns stabilitetsteori fungerar därför som ett mätinstrument för politikens utformning under den givna perioden. Den fångar upp den funktion och det inflytande som neutraliteten haft i svensk utrikespolitik under 90-talet; den kommer förhoppningsvis ge förklaringar till varför vissa politiska beslut togs men inte andra. Med detta sagt, vill jag även understryka att analysenheterna bygger på hypotesen att de spelat en avgörande roll i att påverka neutralitetspolitikens stabilitet under 90-talet och därmed valdes för studien (Beckman 2005, 80–82, 86; Goldmann 1988, 4–5).

Jag ska med andra ord titta på orsakerna till policyns utformning. Där tänker jag undersöka hur fenomenet förändrats genom den historiska kontexten som den befann sig i. Undersöka hur neutraliteten fungerat som ett idépolitiskt redskap, som konsekvenserna av processer i den svenska politiken. Under en förklarande fallstudie blir målet att undersöka hur doktrinen användes under den givna perioden för att lyfta fram det som är relevant för analysen. Eftersom mycket vikt kommer läggas på Goldmanns stabilitetsteori har jag även valt problemformuleringar som är anpassade därefter (Beckman 2005, 81):

- Kan neutralitetsdoktrinen stabilitet mellan åren 1991–1996 förklaras av Sveriges utrikespolitiska linje?
- Hur har neutralitetsdoktrinen stabilitet påverkats av de politiska påtryckningarna under 90-talet?

2.4 Tidigare forskning

Jag fann tidigt att det fanns en utbredd forskning inom området. Perioden efter Kalla kriget kännetecknades av en utrikespolitisk turbulens, en unik historisk situation för den svenska politiken. Detta möjliggjorde flera olika infallsvinklar för forskningen, skapade utrymme till att ta flera olika möjliga riktningar. Jag ser det som en chans att samla ett stort material till min analys. Den stora mängden tillgängliga litteraturen i området blir en styrka i inramningen av min uppsats – där teorin står ut med att den kommer använda sig av en kombination av flera utrikespolitiska faktorer i förklaringen till förskjutningen av doktrinen och dess stabilitet. Det vill säga, det som jag gör nytt är att stabilitetsteorin blir den centrala utgångspunkten i granskningen av perioden (Esaiasson et al. 2007, 212–213).

Vidare, har tidigare forskning djupgående behandlat påtryckningar på neutraliteten efter berlinmurens fall. Till exempel menar Jacob Westerberg (2010) i *Svensk neutralitetspolitik* att förändringen skapade motsättningar hos Socialdemokraterna. Partiet hamnade i en kris där det var svårt att komma fram till hur mycket samarbete som skulle accepteras (s. 80–95). Ett annat exempel, vilket här kan beskrivas som ett historiskt extensivt arbete som sträcker sig på över 100 år, är Wilhelm Agrell (2016) *Det säkra landet?* Han påpekar då hur det historiskt sett varit viktigt med en neutralitet för att upprätthålla en fortsatt säkerhetspolitisk stabilitet i regionen (s. 30–37).

Slutligen vill jag betona att analysenheterna i nästa kapitel utgör kompassen i arbetet, främst genom att göra den stora litteraturen, som existerar i ämnet, till att bli organiserbar på ett adekvat sätt. Det teoretiska ramverket hjälper mig att strukturera arbetet, samtidigt ger det friheten att orientera mig i det empiriska material jag tillhandahåller (Esaiasson et al. 2007, 212–213).

3 Teoretiskt ramverk

Goldmanns *stabilitetsteori* anförs som utgångspunkt i skildringen av de faktorer som förmodas haft en inverkan i omläggningen av den svenska neutralitetspolitiken. Den rådande *stabiliteten* är bidragande till att det genomförs förändringar i politiken. Men när är då påtryckningarna så pass omfattande att det leder till en förändring? Med hänsyn till neutralitetspolitiken, förmodas denna förändring utspelats under och efter EU-inträdet, då påtryckningarna var tillräckligt omfattande. En ny regering med ett nytt närmande till neutraliteten, ett nytt medlemskap som innebar en mer decentraliserad maktutövning, och påtryckningar till en ny försvars -och säkerhetspolitik - alla avgörande faktorer i att påverka stabiliteten (Goldmann 1988, 3–4).

Goldmann väljer att inte undersöka orsakerna till om stabiliteten är det sista stadiet i förändringsprocessen, istället fokuserar han på faktorerna. Tomas Niklasson (2005) skriver så här i *Regime stability and foreign policy change* att Goldmann ’takes ‘environmental change, negative feedback, and shifts in leadership’ as something given [...]’ (s.15). Niklasson menar att det är svårt att generalisera gällande påtryckningarna snarare än stabilisatorerna. Påtryckningar är alltså mer mångskiftande, vilket jag också tidigare påpekat, och av den anledningen valde jag att inte göra en ändamålsförklaring. Istället ger teorin ett stort utrymme i kartläggningen av den förändring som funnits i den svenska neutralitetspolitiken, och en flexibilitet i inramningen av det givna problemområdet (Esaiasson et al. 2007, 212–213; Goldmann 1988, 4–5).

3.1 Avgränsning och Analysenheter

Studien äger rum i stora delar på en makronivå som extensivt ska kartlägga neutralitetsdoktrinen förskjutning under 90-talet. Samtidigt tar studien en mikronivå där partierna Moderaterna och Socialdemokraterna får stort utrymme, och där även partiledare såsom Carl Bildt och Ingvar Carlsson ligger i framkanten för analysen (Teorell & Svensson 2007, 18–19).

Som jag tidigare nämnt skulle förändringen kunna delas upp i olika *analysenheter* vilka alla haft en avgörande roll i att omdefiniera neutralitetsdoktrinen innebörd. Dessa analysenheter underbygger teorin. Eftersom jag avser att göra en förklarande idéanalys kommer jag att tolka hur beslut med grunden på en vedertagen idé på neutralitetsdoktrinen styrde den svenska utrikespolitiska riktningen; omdefinieringen av neutralitetsdoktrinen är resultatet av en process som pågått under den givna tidsramen (Teorell & Svensson 2007, 43–44; Beckman 2005, 53–54, 81).

De tre *analysenheterna* konstitueras av:

1991 var då den borgerliga koalitionen, under Carl Bildts moderata regering, tog över makten ifrån Socialdemokraterna. Detta blir studiens första analysenhet och kommer främst att avse Bildts ledarskap och material som innehåller uttalanden och beslut under regeringstiden. Det vill säga, en mer aktör fokuserad riktning, där omtolkningen av doktrinen namnges som den *kognitiva stabiliteten* (Teorell & Svensson, 2007, 57).

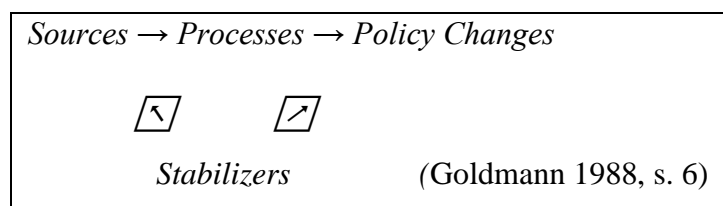
Det var också under decenniets första år som det gick att hitta en tydlig expansion av Nato-samarbetet. Detta samarbete placerade Sverige i ett försvarspolitiskt dilemma. Andra analysenheten förmodas påverkat neutralitetens legitimitet. Den överhängande frågan här blir vad som egentligen konstituerar en neutralitet om det samtidigt bedrivs ett samarbete med Nato bakom låsta dörrar? Materialet som jag har tagit tillhanda visar på att PFP-samarbetet kan tolkas som ett närmande till ett potentiellt medlemsland under NATO och visar på ett försök till en *internationell stabilitet* (Beckman 2005, 17).

Den tredje analysenheten blir Sveriges inträde i den Europeiska unionen. Inträdet skapade påtryckningar till en förändring av neutralitetspolitiken. Sista analysenheten hamnar under den *politiska stabiliteten* och kommer mestadels behandla den inrikespolitiska debatten under processen in i unionen. Här finns det likheter till den första enheten i den teoretiska tillämpning, men där det däremot främst kommer behandla den maktkamp som fanns mellan Moderaterna och Socialdemokraterna (Beckman 2005, 17).

3.2 Operationalisering

Studien utgår från att det funnits en förändring i idéen om neutralitetspolitiken. Därmed följer resonemanget att det funnits en utgångspunkt, det vill säga, en neutralitetens förstadium. För att det sedan på grund av olika politiska faktorer, gjort att den ursprungliga definitionen gradvis förändrats (Esaiasson et al. 2007, 233–234). Låt mig förtydliga kopplingen ytterligare med Goldmanns egna ord: ”Policy change is assumed to be based on a change in ideas, in the sense that there is a difference between the arguments for the previous policy and the arguments for the new one” (1988, s.10–11). Här kvarstår fortfarande problemet i vad som gör att en omställning träder i kraft.

Vad kan sägas vara källan till de faktorer som får verkan i den förändringen på neutralitetsdoktrinen? ”A source of policy change is an event tending to start a process of policy change” (Goldmann 1988, s.6). Det kan översättas som att händelser (exempelvis krig eller maktskifte), både inrikes och utrikes, bidrar till förändringar i idépolitiken. Således ser det teoretiska ramverket ut på följande vis (Goldmann 1988, 6):



Ovanstående kan sedan delas upp i tre olika underkategorier. Goldmann menar att dessa tre förorsakar påtryckningarna på den då rådande politiken:

1. ”The problem of adaptation”. Den nya miljön pådriver förändring och kräver en anpassning för det nya politiska tillståndet. Samtidigt finns en benägenhet att vilja stanna i tidigare politik då den är säkrare och mer stabil. Goldmann benämner detta som ”a change in conditions”. I mitt fall kan det exempelvis kopplas till EU-inträdet, då nya legislativa åtgärder försvårade för svensk politik i dess befintliga form. Vad som sedan resulterar i att antingen lämna neutralitetspolitiken eller att omdefiniera den (1988, s. 3–4).

2. ”The problem of learning”. Det nya tillståndet förmedlar nya insikter med en kritik till den rådande politiken, vilket sedan ger upphov till lärdomar som kan utlösa en förändring. Goldmann benämner denna reaktion som ”negative feedback”. Exempelvis, att det med

tanke på den nya globaliserade världsordningen så uppkom en politik som kritiserade doktrinen. Politiken i sig är då en källa till utvecklingen eftersom den utsätts för negativ kritik – vilket skulle kunna betraktas som bildning till den förda politiken (1988, s.4).

3. ”The problem of domestic change”. Det politiska läget alstrar nya politiker och aktörer till makten. Dessa kommer med nya propositioner, olik den tidigare politiken. Förändringen skapar sedan påtryckningar på politiken. Till exempel kan vi ta den moderata regeringen, under Carl Bildts ledarskap, när det uppstod en vilja till att omdefiniera neutralitetspolitiken. Till skillnad från de tidigare två kategorierna tillägger Goldman ”residual factors”: som händelser och processer vilka indirekt relaterar till politiken i fråga (1988, s.4).

Skillnaden mellan dessa tre kan te sig som stundtals oklart. Kategorierna ser ut att kunna utöva viss verkan på varandra, som till exempel att den tredje skulle kunna vara resultatet på den andra kategorin. ”Residual factors”, kan likväl vara en produkt av ”a change in conditions”; där en miljömässig omställning ger utrymme för nya politiska aktörer. Det huvudsakliga som läsaren ska ta med från ovanstående redogörelser är att de tre olika kategorierna utgör självaste förändringen. Goldman skriver att en avsaknad av ”stabilizers” bidrar till att politiken är känslig för förändring: ”Stabilizers reduce this sensitivity. They may (1) block policy change unless removed, (2) reduce the scope of policy change, or (3) delay policy change” (1988, s.16). Som jag tidigare nämnt finns ett problem över hur påtryckningar faktiskt kan spåras som källan till förändringen. Men vad jag nu visat är att orsakerna till förändringen skulle kunna vara orsakerna till stabiliteten, de är alltså inte nödvändigtvis distinkta från varandra (Goldmann 1988, 3–6, 15–16).

3.3 Stabilitetsteorin

Goldmann ställer sig frågan om vilka faktorer som påverkar att en stat genomgår politiska förändringar. Modellen han konstruerar hänvisar till att förändring sker när det råder påtryckningar från både utrikes- och inrikespolitiken. Stater eftersträvar policyer som driver landet mot förändring, vilka sedan leder till en förändring av idéer i politiken. Som jag nämnt tidigare tenderar också stater till att eftersträva att kvarstå i tidigare policys för att inte göra åverkan på stabiliteten. Notera att Goldman inte behandlar vad som är källan till

förändringen utan snarare dess stabilitet, med andra ord, hur känslig den politiska miljön är för alternativa förändringar och kostnader (1988, 25-26): ”If new conditions or negative feedback are to change policy, they must be noticed and found to be critical [...] there must be alternatives. If an alternative is to be chosen, the costs of choosing it must be smaller than the benefits. Stabilizers determine how sensitive the policymaking system is to its environment [...]” (1988, s. 26).

Goldmann gör två huvuduppdelningar: aktör-specifika – kontra universella. Aktör-specifika utgör inrikespolitiska faktorer, som han sedan delar upp i det politiska och det administrativa. Jag väljer att exkludera det administrativa från analysen, då omfånget blivit för stort, men även då mitt mål inte är att titta på vad för roll den svenska byråkratin haft i neutralitetspolitiken. Istället används endast den politiska stabiliteten: den inrikespolitiska maktkampen som ett försök till att stimulera ett politiskt tolkningsföreträde av doktrinen. Vidare vill jag betona att med tanke på att mitt fall mestadels berör utrikespolitiska åligganden, tar en idéanalytisk riktning i hur det skett en förändring i svensk neutralitetspolitik, kommer jag att mestadels fokusera på den universella uppdelningen (1988, 26–28).

Betoningen på det universella kan också förklaras med att Sveriges paradigmskifte initierats under omfattande utrikespolitiska omläggningar – till exempel – som behovet av en europeisk integreringsprocess under EU-inträdet. Vidare, definierar Goldmann två underkategorier i den universella: kognitiva, som är den ideologiska tilltron i vilket politiken är baserad på och en utrikespolitisk praxis vilken föregick neutralitetsdoktrinen. Internationella, handlar om att stater verkar för stabilitet i externa relationer, men också för en maktbalans gentemot andra stater (1988, 26–27).

3.3.1 Kognitiv stabilitet

Det kognitiva perspektivet ger en idéanalytisk förståelse över makthavarnas preferenser, övertygelser och organisation. Den menar på att aktören undviker inkonsistent information för dennes politiska övertygelser; så att centrala idéer inte skall ta skada. Den förklarar aktörens roll i varför utrikespolitiken utvecklas i en viss riktning. Goldmann poängterar att idéerna får slagkraft utifrån eftersom de delas i ett större sammanhang, i en organisation eller via en grupp individer. “[...] the structure of officially adopted beliefs - a foreign policy doctrine, a party program - is relevant only insofar as the official beliefs are also widely shared by the members of the policymaking

system”. Idéer måste alltså officiellt tas i bruk, delas av många i gruppen, och sedan struktureras i ett sammanhängande system. En systematisering av idéer blir då innehållet i politiken (1988, s. 35).

För att ta reda på om idéen har en inneboende stabilitet gäller det att pröva den. Goldmann gör en uppdelning i tre olika delar. Jag har valt att inte ta med testbarheten som kategori. Eftersom det i praktiken skulle vara obrukbart i mitt fall. Målet är alltså inte att falsifiera eller finna vilka kriterier som doktrinen uppfyller. De kvarvarande stabilisatorerna är därmed: konsistens och centralitet (1988, s. 35).

Idépolitiken är konsistent om: ”[...] the policy is certain to produce the intended result, and it is not thought to have any negative side effects”(Goldmann 1988, s.36). Stabilitet påverkas i hur följdriktig idébäraren är dess principer; om politiken avviker från principerna kan det innebära kostnader. Vidare, kan idéen bakom en viss politik, som då i mitt fall neutralitetspolitiken, sägas vara kognitivt central om den utgör fundamentet för annan politik, och därutöver även utgöra ett positivt samband till annan politik. Exempelvis skulle mönstret kunna se ut på följande vis: P1 (neutralitetspolitiken) understödjer → P2 (försvars- och säkerhetspolitiken) → förbindelsen stabiliserar sedan P1, fler positiva förbindelser innebär en ökad stabilitet för P1 (Goldmann 1988, 36–39).

Goldmann tar ett rationellt angreppssätt med betoning på den institutionella kraften. Vad är det då som skiljer det kognitiva rationella perspektivet från ett mer renodlat kognitivt perspektiv? Enligt Jerel A. Rosati (2000) föreligger skillnaden i att ”those who emphasize rationality tend to focus on “preferences” and “outcomes,” while cognitive perspectives tend to focus on [...] where “preferences come from” and “how preferences are established” among policymakers”(s. 48-49). Då studiens syfte inte är att undersöka varför neutralitetsdoktrinen ser ut som den gör, fungerar Goldmann tillvägagångssätt. Jag liksom honom vill undersöka förändringen och inte orsaken till den.

3.3.2 Internationell stabilitet

Utrikespolitiken kan stabiliseras med hjälp av två olika komponenter: internationella överenskommelser och beroende. Internationella överenskommelser kan även benämnas som internationell institutionalisering då de har samma innebörd. Institutionalisering är den

stabilisatorn som är svårast att peka ut i hur den påverkar utrikespolitiken, men kan sägas innefatta formella och informella föreskrifter, normer och sedvänjor. Jag utgår alltså från att neutralitetsdoktrinen är institutionaliserad, och därmed fungerat som en internationell stabilisator (Goldmann 1988, 30–31).

Som jag skrivit om i bakgrunden har Svenska Institutet använt idén om Sverige (se sidan 3) för att göra landet köpstarkt till omvärlden. ”[...] Swedish governments keep emphasizing that the policy of neutrality is of Sweden’s own choice and yet it can be maintained that informal international regulation of this matter has emerged over the years. Unilateral international regulation is difficult to distinguish from the stabilizer [...]”(Goldmann 1988, 31). Goldmann skriver att ett land kan bygga upp en internationell bild av sig självt, denna bild av landet kan sedan bli en kostnad att frångå – den förväntas av omvärlden (1988, 31).

Nikolas Glovers definition (2011) av den nationella identiteten är ett exempel på kostnaden att frångå neutralitetsdoktrinen. Han menar att identitet innebär en konstant jämförelse till utomstående, en jämförelse i vad som särskiljer ”vårt från deras”, där samtidigt en förändring av ”vårt” kan komma med kostnader (s.18-19). För att vidare stärka förbindelsen så skriver Kazimierz Musial så här om den svenska neutraliteten (2002): ” [...] there are grounds for assuming that ‘others’ were originally strongly inspired by very distinctive images of Sweden produced by Swedes themselves”(s. 236). Musial (2002) skriver även om de politiska– och ekonomiska faktorerna vilka tillsammans skapar det som utgör den svenska identiteten: en föreställning om Sverige som fredsmäklare, Sverige som neutral, eller Sverige som möbeljätten IKEA - spelade alla viktiga roller i att konstruera bilden av det ”svenska”. Som autostereotyper i samspelet mellan självbilden och den ”andre”(s.240).

Andra kategorin, handlar om att stater eftersträvar ett gemensamt mål och därför skapar ett ömsesidigt beroende till varandra – ett beroendeförhållande som understödjer den utrikespolitiska stabiliteten. Vidare kan relationen också innefatta en ekonomisk och försvarspolitisk tillit, att frångå samarbetet blir då en kostnadsfråga för staten. Beroendet är således konflikthämmande i den meningen att strukturerna gagnar relationen mellan stater och bidrar till en tillit gentemot vederbörande. Till exempel, har Sveriges försvarspolitiska hållning varit att inte gå med i Nato (även fast det i praktiken fanns ett märkbart samarbete i vissa aspekter under organisationen), samtidigt fanns det en önskan till att upprätthålla en relation till det internationella samfundet. Detta kunde då åstadkommas – utan för den delen för stora kostnader – genom ett PFP-samarbete (Goldmann 1988, 31).

3.3.3 Politisk stabilitet

Som jag tidigare nämnt finns en benägenhet att vilja fortsätta med tidigare politik, en motvilja till nya reformer, och i att inte lära sig från tidigare misstag. Neutralitetsdoktrinen beskrevs av oppositionen som en politik vilket satte käpp i hjulen för den svenska utvecklingen. Samtidigt var neutraliteten ingrodd i det svenska samvetet. En radikal förändring; att ersätta doktrinen helt och hållet var därför heller inte på kartan. Politiker tog sig istället an uppgiften att omdefiniera den. Goldmann menar att inrikespolitiken är lösningen på dessa problem. Såsom i hans definition kommer begreppet inte användas i sin bredare och mer traditionella betydelse, snarare med en snävare definition, nämligen som den maktkamp vilket finns i ledarskapet. Det vill säga, hur ett specifikt ledarskap tros påverka stabiliteten. (1988, 39–40).

Goldmann delar upp det i tre olika komponenter vilka innefattas av: Institutionalisering, stöd och framträdande. Närmare bestämt förekommer de alla, i detta avsnitt, under den inhemska politikens stabiliserande följdverkningar på utrikespolitiken och anspelar på att det finns ett intimt samband emellan bådaddera (1988, 47–48).

Doktrinen har blivit institutionaliserad i det politiska systemet och därför blir det svårt att avvika ifrån den. Det kan uppkomma problem för det rådande ledarskapet i att inte följa en politisk linje som går ihop med förväntningarna. En vedertagen praxis är känslig för förändring och ju starkare och konsistent politiken är, desto mer institutionaliserad kan den sägas vara. Den blir mer institutionaliserad genom politiska deklamationer, som i mitt fall, det försök att övertyga omvärlden till Sveriges neutralitet. Investeringar, som då ett Nato-medlemskap eller EU-handel, ökar också trycket för en förändring i administrationen. Hur och vart investeringar görs blir i slutändan en fråga över vilket politiskt alternativ som är mest lönsamt. I slutändan handlar det om att ge ut bilden av en trovärdig politisk riktning. Här har förmodligen läsaren insett att det finns en intim koppling till den kognitiva stabiliteten; en balansgång mellan å ena sidan den alternativa politiken, å andra sidan den kostnad i vilket en förändring skulle kunna frambringa (Goldmann 1988, 42–48).

Stödet, handlar om hur stor konsensus det finns mellan anhängarna till politiken och oppositionen (men även hur stor konsensus det finns internpolitiskt). Skillnaden får politiska kostnader – motsatta förhållanden – att rådande politik förstärks. Till exempel, kan en stark

politisk opposition påverka stabiliteten genom att presentera alternativ, samtidigt som de tenderar till att vilja uppmärksamma potentiella problem till den förda politiken. En vilja till förändringar, eller med Goldmanns egna ord – en typ av ”negative feedback”(Goldmann 1988, 48-51).

Framträdandet, fungerar som en stabilisator beroende på hur institutionaliserad och hur starkt det politiska stödet är. Den kan sägas komplettera de tidigare två komponenterna. Här tar även Goldmann den svenska neutraliteten som exempel, och menar på att dess framträdande kan liknas med makt, vilket både kan operera på ett manifest och latent vis. Goldmann menar då att en politisk fråga därför kan ta olika former ”[...] issues may be debated without being salient; more important, issues may be salient without being debated [...] but the effect in policy stability may be the same”(1988, s. 53). Liknande maktbegreppet, finns det svårigheter i att operationalisera graden av framträdande i inrikespolitiken. Det går att fastslå neutralitetsdoktrinens historiska närvarande i politiken; dock kanske inte hur framträdande den har varit. Emellertid kan framträdandet försöka förklara varför koalitioner och andra inrikespolitiska fördelningar ser ut som de gör (1988, 52–53).

4 Analys

4.1 Tiden under Carl Bildt

Den här delen av analysen kommer fokusera på att inringa Carl Bildts roll i utvecklingen. Där han och den borgerliga regeringen genom språk och politisk handling avvikit från neutralitetsdoktrinen tidigare principer, och därmed möjliggjort ett bredare tolkningsutrymme. För att titta på hur det påverkat tolkningen av neutralitetsdoktrinen kommer jag att redogöra för de olika politiska redskap som idébäraren använde sig av.

Som jag tidigare uppgivit skiljer sig den svenska neutraliteten i jämförelse med liknande europeiska länder. I Schweiz och Österrike finns en konstitutionell garanti och därmed en starkare legitimitet att neutralitet fortskrider under både fredstid och krigstid. Sverige har inte denna skyldighet. Låt oss istället ta ett mer närliggande och relaterbart exempel – Finland – som även de haft problem med europeiseringen av bland annat säkerhetspolitiken under samma period. Här hade dock neutraliteten inte ett intrinsiskt värde, den betraktades snarare som en säkerhet från Ryssland, och utgjorde inte grunden för landets utrikespolitik. I Sverige har neutraliteten en mer övergripande roll i politiken. Det Goldmann skulle förklara som att idépolitiken inte var, i samma utsträckning, lika kognitivt central (Aguis 2006, 154; Eddie 1993, 273; Goldmann 1988, 36).

Socialdemokraterna har historiskt sett haft tolkningsföreträde i vad som utgör den svenska neutraliteten. Då Kalla kriget kom mot sitt slut och när Ingvar Carlssons socialdemokratiska regering lämnade makten, verkade det som om utrikespolitiken befann sig ute på hal is. Sverige befann sig i helt nya och ovissa förhållanden. Förbindelsen mellan neutraliteten och tryggheten kom att bli mer påtaglig och på grund av den politiska osäkerheten som de nya förhållandena förorsakade, resulterade också detta till att en gradvis omdefiniering av neutraliteten (Eddie 1993, 280; Goldmann 1988, 3–4).

År 1991 tar Carl Bildts borgerliga regering över makten och diskussionen kring kopplingen mellan neutralitetspolitiken och den osäkra utrikespolitiska tillvaron får större utrymme. Bildt använder sig flitigt av ett säkerhetspolitiskt angreppssätt där han framhäver förbindelsen. Han talar för ett omfattande europeiskt samarbete; samtidigt som han menar att det innan hade varit vanskligt för Sverige att ingå i en sådan union. I och med den förändrade situationen i världen, en större utrikespolitisk osäkerhet, en större otrygghet – är delaktighet en nödvändig åtgärd. Tryggheten används som en stabilisator, där sambandet mellan den och neutralitetsdoktrinen understryks (Eddie 1993, 281; Miles 2000, 20; Goldmann 1988, 37).

Därmed fungerade det nya politiska klimatet som en katalysator i ifrågasättandet av den vedertagna bilden av doktrinen. Ett utrymme till nya tolkningar skapades inom ramen för försvars –och säkerhetspolitik. Det går att uttyda ifrån Bildts och den borgerliga regeringens språkval, med en till exempel mer traditionell benämning av neutralitetsdoktrinen (vilket för oss tillbaka till definitionen från de tidiga Haagkonventionerna). Christine Aguis (2006) skriver så här: ”[...] ‘aiming for neutrality in war’ for ‘with a view to neutrality during war’, he clearly interpreted the meaning of neutrality differently [...] Using the term ‘non- alignment’ removes the concept of ‘ideological neutrality’.” (s.150). Det vill säga, ett språk som för svenskarna var mindre ideologiskt förankrat och därför kom att föredras. ”Alliansfrihet” var ett mindre laddat ord, och därför gjorde att debatten blev mindre kontroversiell. Här framhäver även Bildt den tidigare definitionen av neutralitetsdoktrinen. Vidare, kan läsaren i regeringsförklaringen från den 4 oktober 1991 uttyda att alliansfriheten används i säkerhetspolitiska ordalag (Ibid.150–151; Goldmann 1988, 4, 36):”[...] den svenska säkerhetspolitiska huvudlinjen, som sammanfattats i uttrycket alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig, bibehåller sin grundläggande betydelse”(Protokoll, 1991/92:6).

Under 1992 tillsatte Bildt Neutralitetspolitikkommisionen i uppgift att granska hur förberedelser till mottagandet av militärt bistånd var mellan åren 1949–1969. Anledningen var att se över om Sverige samverkat med stormaktsallianserna under Kalla Kriget, om landet under hemlighet förhandlat med exempelvis NATO. Kommissionen skulle uppmärksamma om neutraliteten hade upprätthållits. Exempelvis, fann de att dåvarande statsminister Tage Erlanders interpellationssvar till riksdagen 1959 var missledande. Där menade Erlander att Sverige inte haft ett samarbete med väst under efterkrigstiden. Slutsatsen som drogs var att allmänheten hade undanhållits den riktiga informationen (Aguis 2006, 155; Statsrådsberedningen, SB 1992:01).

Om kommissionens slutsats kan anses som bärande bevis lämnas för vidare granskning. Vad som är relevant är att neutralitetsdoktrinen aldrig innan utsatts för en sådan stor granskning. Det visar på ett försök till att ifrågasätta bilden av doktrinen, särskilt med tanke på att bilden målat upp en uteslutande positiv koppling till politiken (Goldmann 1988, 4, 39).

Under början av 90-talet kom den ekonomiska krisen till Sverige. Då motståndarna talade om statliga ingrepp som en av orsakerna till konjunkturen. Det krävdes en omevaluering av 'den svenska modellen'. Till kritikerna hörde den borgerliga regeringen, med Bildt stationerad i den yttersta kanten, där han menade på att om vi skulle överleva krisen så krävdes politiska omstruktureringar. Mindre statligt inflytande på marknaden och en ekonomisk politik som kännetecknades av 'Laissez-faire' modellen var lösningarna. Samtidigt väcktes debatten om Sverige skulle kunna skilja mellan den politiska kontra ekonomiska neutraliteten, när den under det socialdemokratiska styret hade hört samman. Förändringar innebar att neutraliteten skulle minska sitt inflytande på den ekonomin och visar på hur oppositionen förmedlade ett negativt samband till den ekonomiska neutraliteten (Eddie 1993, 264–265; Glover 2011, 114–115; Goldmann 1988, 4, 39).

Montin och Eländer (1995) beskriver förändringen under början av 90-talet på följande vis: 'Recently, privatization has been more of a practical issue than an ideological one [...] (Ibid.44)'. Dem går vidare och skriver även att denna utveckling stödjer Bildts politiska liberalisering: 'It fits very well into the strategy of Carl Bildt's liberal/conservative government, aiming at the social welfare functions to the market and to civil society, thus narrowing the scope of the state to a few strongly upheld functions (Ibid.45)'. Liknande försvars- och säkerhetspolitiken framhölls det av förespråkarna att neutraliteten tidigare varit ett rationellt val för Sverige, att det inte längre rörde sig om någon slags altruistisk tanke, den föråldrade neutraliteten handlade istället om realpolitiska överväganden. Bildt skapade därför en möjlighet att rekonstruera den svenska modellen. Då Sverige befann sig i ett ovisst säkerhetspolitiskt läge kunde han omdefiniera neutraliteten (Aguis 2006, 149–150; Goldmann 1988, 4).

Ovanstående analys ger uppfattningen att inträdet av den moderata regeringen resulterade i att en mer realistisk och liberal utrikespolitik förespråkades. Bildt betonade att det utrikespolitiska läget befann sig i ett anarkiskt tillstånd, att det efter Kalla kriget krävdes liberala reformer som stärkte samarbetet mellan länder. Det tidigare tabubelagda ämnet, tätt knutet till socialdemokratin, blev gradvis under hans regeringstid mer tänjbart i olika

riktningar. Debatten handlade om vad som kunde inräknas inom neutraliteten och hur den kunde tolkas på alternativa sätt. Ord såsom ”isolering”, ”alliansfrihet” och ”politisk neutralitet” användes i olika kontexter, bistod till doktrinen värdeförskjutning (Brommesson & Ekengren 2012 s.14; Goldmann 1988, 36-39).

4.2 PFP-samarbetet och Småstadssolidariteten

Med Sovjetunionens gradvisa upplösning, där Warszawaländerna en efter en lämnade pakt, hamnade Europa i en identitetskris. Nato-alliansens berättigande kom inte längre genom hotet från öst. PFP (Partnerskap För Fred) blev en ny möjlighet för att expandera samarbetet med Östeuropa och de neutrala länderna. Goldmanns internationella stabilitetsteori visar på hur institutionalisering (internationella överenskommelser) och beroende, varit del av den här perioden och därmed förmodas påverkat den svenska neutraliteten. (Dahl 1999, 92; Blix, Ekéus, Hirdman, Ingelstam, Oscarson, Schori & Åkerström 2016, 122–123, 148).

Institutionaliseringen, handlar om den förväntade utrikespolitiska bilden som Sverige målat upp för omvärlden, här är småstatssolidaritet en viktig komponent i neutralitetspolitikens riktning. Beroendet, visar på hur PFP-samarbetet varit närvarande i den svenska försvars-och säkerhetspolitiska stabilitet. Jag kommer titta på hur sammanslutning av bådadera påverkat neutralitetsdoktrinen stabilitet (Goldmann 1988, 30–31).

PFP-samarbetet var attraktivt eftersom medlemsländerna kunde välja hur mycket ansvar och inflytande de ville ta. Det var därför enklare att sälja in NATO till beslutsfattarna och det svenska folket. Sverige kom att bli en aktiv medlem, verksam i flera olika delar av organisationen. Det betydde inte att Nato hade normaliserats i den svenska politiken, snarare tvärtom – organisationerna målades upp som avskilda ifrån varandra. Goldmann skulle beskriva det som skillnaderna i de formella och informella bestämmelserna; något som möjliggjorde ett mjukare närmande till Nato, där samarbetet kunde tillåtas att fördjupas på egna villkor. Detta kunde göras utan att den internationella bilden av den svenska neutraliteten behövde förändras allt för mycket, utan att det skulle kunna få för stora kostnader (Goldmann 1988, 30, Blix et.al 2016, 122–123, 148).

Sverige motverkar ett NATO-medlemskap men ändå ansluter sig landet till PFP-samarbetet. Vad kan förklara detta? Kanske råder det en överhängande skillnad mellan ett medlemskap i

PPF gentemot ett i NATO? En tolkning är att NATO innebär ett större åtagande militärt, en explicit rigiditet som: ”en för alla, alla för en”. I Natofördragets artikel. 5 finner jag, i likhet med PFP-samarbetet, att understödet inte alls behöver vara militärt. Därutöver innefattas solidariteten av ett brett spektrum där: ekonomiskt, logistiskt och administrativt bistånd inräknas. Det verkar alltså som om de judiciella skillnaderna är små, snarare kanske det handlar om associationerna till Nato - dess långa historia som militärmakt i västvärlden. Då underbygger istället PFP-samarbetet föreställning om Sverige som fredsmäklare. Det tillåter Sverige att påverka utrikespolitiken, på samma gång, kan neutralitetens internationella överenskommelser upprätthållas (Goldmann 1988, 30; NATO, 1949; Blix et.al 2016, 150–152).

Som jag tidigare anmärkt så utmärkte sig den formella svenska utrikespolitiken med ett avståndstagande från två maktpoler – Sovjetunionen och USA. När ena föll blev konstellationerna förändrade. En stormakt dominerade och påtryckningarna gjorde det inte längre möjligt för Sverige att fortsätta med samma utrikespolitiska position. Kostnaderna kan rimligtvis beräknats vara för stora. Goldmann hävdar att destabiliserande faktorer kan leda till samarbete (beroende). Till exempel, efter Kalla kriget då mindre länder utelämnades i en osäker tillvaro och därför var villiga till nya konstellationer. Maktbalansläran visar på symptomen till denna förändring - ”Bandwagoning”, innebär att mindre stater behöver försäkra sig om sin egen överlevnad och därför bildar allianser. Dessa allianser, utgör en motvikt till den dominerande parten. PFP-samarbetet verkar vara resultatet av det behov som skapades efter Kalla kriget. Utifrån en den internationella stabiliteten utgör samarbetet ett ömsesidigt beroende, en samarbetsvilja som också blir konflikthämmande. Resultatet av PFP-samarbetet gjorde att Sverige också fick en mer regional geopolitisk betydelse. Denna förändring verkar också bidragit till att småstadssolidariteten fick nya prioriteringar (Dahl 1999, 109, 115; Goldmann 1988, 3–4, 31).

Något som visar på de politiska motsättningarna i definitionen av småstatssolidariteten under perioden var Kuwaitkriget (1990–1991), där regionens stormakt Irak attackerade småstaten Kuwait. Den svenska regeringen (Socialdemokraterna) menade på att prioriteringen låg i den palestinska konflikten. Regeringen gick tillbaka till den skeptiska USA-politiken, som sedan deras efterträdare strävade emot (Dahl 1999, 94–97).

Ett annat exempel var när William Perry (USA:s dåvarande vice-försvarsminister) besökte Stockholm under år 1993. Då satt den borgerliga regeringen i makten. Tillsammans med Bildt

diskuterade Perry hur Sveriges inblandning i PFP-samarbetet kunde se ut. Mötet resulterade delvis till att kontakterna med USA skulle förstärkas. Utrikesminister Margareta af Ugglas (1991–1994) påpekade att USA skulle bistå till att bevara den strategiska balansen i regionen, något som tidigare utgjordes av Kalla krigets statiska bipolaritet. Den socialdemokratiska oppositionen menade att det egentligen handlade om en moderat strävan att skapa en säkerhetsstruktur som gradvis rörde sig från neutraliteten, samtidigt som USA-kontakterna kunde stimuleras (Dahl 1999, 94–97, 108, 116, 198).

Under perioden så framställdes Sverige av den borgerliga sidan som en regional ansvarstagare med altruistiska motiv till de Baltiska länderna och Finlands utsatta läge som grannland till Ryssland. De menade att neutraliteten också handlade om skyldigheter – att den kunde ge ett tillräckligt skydd för vederbörande, att en närliggande stabilitet kunde tillförsäkras. Moderaterna betonade att om Ryssland ockuperade Baltikum skulle det nya utrikespolitiska klimatet kräva en svensk insats. Att å andra sidan, förbli avståndstagande, kunde ställa neutralitetsdoktrinen moraliska budskap mot väggen. På samma gång, växte oron hos Socialdemokraterna vilka menade på att neutralitetspolitikens kredibilitet skulle kunna minska (Bjereld & Möller 2015, 9–10; Edström 2017, 103; Goldmann 1988, 31).

Vad vi ser är en tillbakalutning till regionalpolitiken. Goldmann skulle kalla det för ett samspel mellan försvars- och säkerhetspolitiska faktorer och den svenska utrikespolitiska identiteten. Småstatssolidariteten hade utgått från att supermakterna var förövare och de mindre staterna offren. Vad vi kan se är att efter Kalla kriget så förflyttades fokuset till närområden, främst med hjälp av PFP-samarbetet, men också genom den ”transatlantiska länken”. Det ger intrycket av att småstatssolidariteten varit selektiv, att den påverkats av en geopolitisk och ideologisk kompass. (Dahl 1999, 52, 93, 200; Goldmann 1988, 31).

Goldmann tar upp att den internationella bilden av ett land kan användas som en stabilisator. Neutralitetspolitiken var tätt knuten till småstatssolidariteten, och att därför frångå svensk internationell praxis bedömdes vara problematiskt av oppositionen. Vad det visar på är det som Goldmann betecknar ”the problem of learning”. Sverige exporterade en utrikespolitik som fungerade utifrån ett visst utrikespolitiskt tillstånd. När Sverige sökte ett större säkerhetspolitiskt deltagande och småstatssolidariteten fick en mer regional betoning, bedömdes den ursprungliga politiken inte kunna fortsätta och blev därmed utsatt för förändringar (Dahl 1999, 122–123; Goldmann 1988, 4, 30–31; Blix et.al 2016, 148).

Sverige har länge försökt bryta sig loss från att anknytas till att bedriva en egennyttig politik. En politik med neutraliteten som täckmantel. Å andra sidan, har neutraliteten internationellt sett kunnat användas som särmärke för ett litet land som Sverige. Ett strategiskt drag, vilket främst socialdemokratin – historiskt sett – förmått driva till sin fördel, lyckats marknadsföra som en politisk nisch, och möjliggjort till en aktivistisk utrikespolitik. Neutraliteten bedömdes vara en hämsko för svensk delaktighet i den framtida europeiska försvars-och säkerhetspolitiken. En medverkan i PFP-samarbetet vittnar om hur Sverige gradvis blev mer tillmötesgående för en större europeisk allians. Som vi sedan kommer bevittna, några år senare, blir resultatet av ett medlemskap i den Europeiska unionen (Dahl 1999, 201–202; Musial 2002, 236).

4.3 Neutralitetsdoktrinen och Inrikespolitiken

Den Europeiska unionen uppkom som ett resultat på efterkrigstidens behov av ett enat Europa. Till en början handlade det om en ekonomisk och försvarspolitisk säkerhet men i och med Maastrichtfördraget och Sveriges gradvisa inträde, hade det utvecklats till ett större och mer invecklat nätverk. Forskaren Per Cramér (1998) skriver att unionen krävde en stor dedikation från sina medlemsländer, de behövde ”[...] underkasta sig de gemensamma institutionernas legislativa, administrativa och judiciella maktutövning”(s.400). En radikal förändring i den svenska politiken och en utmaning för politiker under ett helt nytt samhällsklimat. Det var dessa nya förhållanden som skapade en maktkamp hos den inhemska svenska politiken och därmed förändrade den svenska neutralitetspolitiken (Cramer 1998, 394–397, 400–401).

Den inrikespolitiska maktkampen menar Goldmann är resultatet av tre olika komponenter, dessa tre kommer att behandlas i analysen. *Institutionalisering* – påföljderna om partierna avvek i för stor grad från den förväntade doktrinen politiska linje. *Stödet* – hur en konsensus som fanns hos Moderaterna och delvis hos partiledaren Ingvar Carlsson om den framtida ekonomiska politiken. *Framträdandet* – är hur neutralitetens latent närvarande påverkar den politiska stabiliteten (Goldmann 1988, 42, 48, 52).

Maastrichtfördraget undertecknades år 1991 och blev avgörande i utvecklingen av den transnationella maktutövningen i Europa. Den bestod av bestämmelser om europeisk utrikes- och säkerhetspolitik, utgjorde ett första steg in i unionen. Sverige blev en viktig förespråkare

för den ekonomiska politiken och det framtida gemensamma europeiska projektet. Samtidigt uppkom också en debatt kring neutralitetens förenlighet med unionens kriterium. Där det exempelvis skapades en internpolitisk motsättning hos Socialdemokraterna. Motsättningarna var även tydliga mellan partiblocken och visar på hur ett specifikt ledarskap kan påverka doktrinen stabilitet, men även hur den kan användas för att lindra de utrikespolitiska följdverkningarna som EU-inträdet innebar (Eddie 1993, 221, 243–244; Goldmann 1988, 39).

Maastrichtfördraget bidrog till omvandlingen av en mer marknadsorienterad politisk linje. Det handlade om att bringa enighet i unionens lagstiftningsförfarande och därför behövdes ett koherent system i att effektivisera processen att anta unionsakter. Sverige var ett av de medlemsländer som stod vid främsta ledet i att omfamna de nya marknadsliberala reformerna. Vägen mot en mer konkurrens betonat Sverige började ta fart. Till exempel, så gjordes under år 1992 privatiseringar och avregleringar i telekommarknaden för att senare följas upp av elmarknaden. För EU-kommissionen förklarade regeringen att privatiseringen av den offentliga sektorn var i rörelse, med förhoppningen att andra medlemsländer skulle följa efter. Kostnaden att frångå integrationen ansågs vara för ekonomiskt osäkert. Här ser vi hur det skapades en alternativ politik, olik den som varit knuten till en traditionell svensk neutralitet. Förändringen visade på en avvikelse från socialdemokratiska kärnprinciper, det vill säga, utvecklingen kan sägas haft en annan ideologisk betydelsenyans än innan (Mörth 2015, 6–8; Goldmann 1988, 45–48).

Det pågick en livlig debatt mellan oppositionen och regeringen om den europeiska medlemsfrågan. Goldmann påpekar att stödet för politiken är beroende av hur stor konsensus det finns mellan båda parterna och att den handlar om att minska skillnaden till rådande politik. Gällande den fortsatta neutraliteten går det att finna ett försök till att legitimera Sveriges oberoende till unionen. Diskussionen som bedrevs över partiblocken var att lite skulle komma att förändras i den svenska organisationen, likasåväl i neutralitetspolitiken. Utvecklingen beskrevs som något avlägset; där gemene man skulle vara till synes oberörd – ett tecken på hur närvarande doktrinen varit i det politiska beslutsfattandet. I slutändan kom unionen ändå att innebära gemensamma handelsmönster, politiskt och monetärt ömsesidigt samarbete (Goldmann 1988, 48, 52–53; Jacobsson & Sundström 2015, 9–10,12).

Under sin första ämbetsperiod gjorde statsminister Carlsson omprioriteringar av EU-frågan genom att fokusera på ekonomin. Partiledningen höll dock en annan position. De tryckte på de politiska implikationerna av ett för stort deltagande i unionen. Partiet menade på att det

redan etablerade Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES) var tillräckligt, där bland annat utrikesminister Sten Andersson uttryckte att ett utökat samarbete vore omdömeslöst för den fortsatta neutraliteten. Den interna kritiken hindrade dock inte Carlsson från att i riksdagen under juni år 1991 annonsera att den svenska neutralitetspolitiken var förenlig med kärnprinciperna hos unionens tre pelare, att den Europeiska gemenskapen (EG) var för Sveriges bästa (Edström 2017, 97–99, 115–116).

Carlsson hade lagt vägen, men den borgerliga regeringen började ta de nödvändiga stegen som behövdes för en förändring. När de sedan tog över makten år 1991 förespråkades tidigt en utökad integration. Partiet såg avtalen EFTA (Europeiska frihandelssammanslutningen) och EG som de första stegen. Det framhölls att en fortsatt neutralitetspolitik som kännetecknades av isolationism inte skulle gynna tilliten för Sverige. Till exempel, argumenterade Bildt att den svenska försvarsstrukturen var föråldrad, utformad som om Sovjetunionen fortfarande var ett hot. Senare togs det också fram en politisk handlingsplan med namnet ”New Start”, bestående av progressiva reformer, vilka skulle resultera i en politik mer utformad utifrån en europeisk identitet. Bildt gjorde det alltså inte till någon hemlighet att Sverige skulle uppnå ett enhetligt medlemskap (Eddie 1993, 221, 243–244, 264, 280).

När Socialdemokraterna nu hade blivit opposition förändrades kritiken. Partiledningen uppehöll dialogen om huruvida samarbetet var gynnsamt, samtidigt fanns det en förhoppning att utrikespolitiken borde kännetecknas av en europeisk småstat med demokrati, fred och välfärd som de svenska motiven. Partiet ville gå tillbaka till gamla tonlägen. Till exempel, uppgav ministern Lena Hjelm-Wallén att: ”När vi går in i en union av andra relativt rika länder minskar inte vårt engagemang. Internationell solidaritet, inte minst genom långsiktigt utvecklingssamarbete, kommer att präglade svensk utrikespolitik” (Dahl 1999, s. 122). Partiet tog även chanserna i att inskräpa de brister som fanns i reformerna. Det bedrevs en balansgång i hur mycket stöd som skulle delges utvecklingen, samtidigt som ett avstånd från Bildts europeiseringspolitik tydligt upprätthölls (Dahl 1999, 122–123; Goldmann 1988, 48–50; Blix et.al 2016, 148).

Ovanstående redogörelser visar på behovet av synen på den politiska stabiliteten hos partierna. Utvecklingen är ett tecken på hur politiskt institutionaliserad doktrinen var. Där Socialdemokraternas deklamationer verkade för en fortsatt neutralitet, där kritiken till den nya politiska riktningen användes för att förstärka stabiliteten i doktrinen. Å andra sidan, uppmärksammade främst Moderaterna de potentiella ekonomiska möjligheterna, att det

behövdes en ny ekonomisk politik, vilket skapade ett utrymme i att kunna utsätta neutraliteten för en omdefiniering – därmed möjliggöra den förändring som förespråkades (Goldmann 1988, 45–51).

Stödet för unionen i den svenska politiken skiljde sig i hur partierna valde att se på samarbetet. Det fanns internpolitiska avvikelser, såsom motsättningarna inom den socialdemokratiska partiledningen, men stödet för den europeiska nyordningen hade tillräcklig konsensus hos båda sidorna av partiblocken för att kunna genomföras. Moderaterna låg i framkanten för en förändring. Exempelvis gjorde de negativa återkopplingar till Kalla kriget, genom att då påpeka kostnaderna i den tidigare politiken – vilket också ökade trycket till en förändring. Hos Socialdemokraterna fanns det en vilja till europeisering, men den definierades till exempel inte i samma utsträckning genom ett marknadsorienterat perspektiv. En fortsatt neutralitet förespråkades, samtidigt, uppmärksammades problemen i en allt för reformvänlig politik (Goldmann 1988, 45–53).

5 Sammanfattande slutsatser

Studien har genomfört en processpåring och lokaliserat väsentliga händelseförlopp i den svenska inrikes-och utrikespolitiken under början av 90-talet. Syftet var att urskilja viktiga politiska påtryckningar vilka påverkat stabiliteten och därmed neutralitetsdoktrinen. Med utgångspunkt från Kjell Goldmanns stabilitetsteori har studien analyserat texter och annat material såsom uttalanden, handlingar och politiska fördrag för att spåra neutralitetsdoktrins förändring.

I början av arbetet ställde jag frågorna: *Om neutralitetsdoktrins stabilitet mellan åren 1991–1996 förklaras av Sveriges utrikespolitiska linje? Hur har neutralitetsdoktrins stabilitet påverkats av de politiska påtryckningarna under 90-talet?* Det går att uttyda en förändring ifrån den tidigare officiella linjen i neutralitetspolitiken; som ett resultat på de politiska påtryckningarna under perioden. Tre händelser, med en central roll i denna förskjutning, där konsekvenserna är framträdande i analysen, presenteras utan att för den delen utsäga sig för att ha en heltäckande förklaring till förändringen.

Den internationellt officiella bilden: som ett neutralt land har ifrågasatts av politiker, inte minst hos den borgerliga sidan. En kritiker under perioden var Carl Bildt. Det går att bevittna hur han under sin ämbetsperiod som statsminister använde neutraliteten som ett idépolitiskt redskap. Den kognitiva stabiliteten belyser hur ett nytt utrikespolitiskt tillstånd kunde ge utrymme till en ny politik; samtidigt som det skapades en kritik till den rådande politiken. I ett osäkert världs tillstånd, vilket suktade efter nya samarbetsformer och en större öppenhet, tilläts en alternativ politik att omdefiniera doktrinen. Sverige hade försatt sig under en förväntad internationell praxis, något som kunde innebära politiska kostnader att avvika ifrån. För att möjliggöra en förändring förespråkades en politisk liberalisering. Det användes ett visst språk för att gradvis bidra till en värdeförskjutning. Följaktligen går det att konstatera att den traditionella bilden av neutraliteten, därmed även den svenska identiteten, genomgick under Bildt en europeisering.

Nya förhållanden krävde ett större europeiskt deltagande. Ett litet land som Sverige kunde innan luta sig tillbaka på neutraliteten, vilket även gav möjligheter att påverka det internationella samfundet. Onekligen hade aktivistisk utrikespolitik präglat landet i decennier - att inte fortsätta med samma politik kunde skada Sveriges anseende. Hur neutraliteten skulle upprätthållas i de nya förhållandena, blev till en balansgång som senare skulle komma att

resultera i en beroendeställning. Detta kom inte utan kritik från oppositionen, där bland annat den ”transatlantiska länken” bedömdes minska kredibiliteten i neutralitetspolitiken.

PFP-samarbetet blev en nödvändig åtgärd för en internationell stabilitet, men också för den säkerhetspolitiska balansen i regionen. En konsekvens av detta blev också att småstadssolidariteten fick en mer regional betoning; den som historiskt sett varit tätt knuten till en socialdemokratisk internationalism. Slutsatserna som kan dras är att Sverige blev gradvis mer villig till en större europeisk allians. För att neutralitetsdoktrinen skulle kunna fortsätta vara stabil fann Sverige sig till att kompromissa i det nya utrikespolitiska landskapet.

Den sista av Goldmanns stabilisatorer belyser skillnaden i den inrikespolitiska inställningen till inträdet i Europeiska unionen. En diskrepans som fanns hos Socialdemokraterna och Moderaterna. Den politiska stabiliteten bibehölls genom hur mycket doktrinen kunde utsättas för förändring, samtidigt som avvägningar gjordes i hur kostsamt utfallet kunde bli. Det blev också påtagligt över hur institutionaliserad doktrinen varit i landets politiska linje. Ett exempel som lyftes fram var de internpolitiska skillnaderna - där Socialdemokraterna inte var lika reformvilliga, snarare förespråkades en tillbakagång till gamla tonlägen. Här vill jag även betona att Goldmanns underkategori - framträdande - applicerats i sin fulla grad. Gällande om den latent påverkan som doktrinen haft kräver detta vidare granskning. Vad som var tydligast i granskningen är det gemensamma stödet, nämligen som den inställningen till en ny ekonomisk politik. Här fanns det en konsensus emellan partierna, men främst visade det på vilket inflytande som ledarskapet hade i debatten.

Håkan Edström gör gällande i ”Tradition eller förnyelse” (2017) att ”[...] det har varit frågan om traditionell förnyelse. Svensk utrikespolitik är inte, och har egentligen heller aldrig varit, så ensidig eller statisk som stundtals görs gällande (s.184).” Med detta citat vill jag slutligen konstatera att den svenska neutralitetsdoktrinen har genomgått en rad förändringar, att den snarare inte kan sägas varit statisk. Vad som definierar svenska neutralitetspolitiken är att den under perioder påverkats av externa faktorer och därmed utsatts för omdefinitioner.

6 Referenslista

Litteratur:

Aguis, Christine, 2006. The social construction of Swedish neutrality: Challenges to Swedish identity and sovereignty, Manchester University Press, 1 uppl. S.120-160 (264 s)

Aggestam, Lisbeth & Hyde-Price, Adrian (2015): *A Force for Good? Paradoxes of Swedish Military Activism*. Pierre J. (ed.). The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, Centre for European Research, ss. 479-494. (691 s)

Beckman, Ludvig, första upplagan, 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus förlag. (116 s)

Bergqvist, Mats, 2013. *En svensk diplomatimodel*, *Ökonomi & Politik*, Vol. 86, no.2, s.45-54. (10 s)

Blix, H. Ekéus, R. Hirdman, S. Ingelstam, L. Oscarson, S. Schori, P. Åkerström, L. (2016). *Sverige, Nato och säkerheten: betänkande av Natoutredningen*, Celanders förlag. ss. 122-152 (221 s)

Bjereld, Ulf & Möller, Ullrika (2015): *Swedish Foreign Policy: The Policy of Neutrality and Beyond*. Pierre J. (ed.). The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, Centre for European Research, ss. 433-446. (691 s)

Cramér, Per, 1998. *Neutralitet och europeisk integration*. Norstedts Juridik: Stockholm, 1 uppl. (722 s)

Dahl, Ann-Sofie, 1999. *Svenskarna och NATO*. Timbro: Stockholm, (283 s)

Eddie, Graeme D, 1993. Swedish security policy responses to the emerging post-cold war environment: Rising to the challenge, conforming to a pattern, University of Aberdeen, s. 220-281 (507 s)

Edström, Håkan, Tradition eller förnyelse? svensk utrikespolitik före och efter EU-inträdet, 2017 Studentlitteratur, 1 uppl. s.97-120 (220 s)

- Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Towns, Wängnerud, fjärde upplagan, 2007.
Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm: Norstedts Juridik. (415 s)
- Glover, Nikolas, *National Relations: Public diplomacy, national identity and the Swedish Institute 1945-1970*, 2011, Nordic Academic press: Lund, 1 uppl. (287 s)
- Goldmann, Kjell, 1988. *Change and stability in foreign policy – the problems and possibilities of détente*, Princeton university press, (228 s)
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2015): *The Europeanization of the Swedish State*. Pierre J. (ed.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, Centre for European Research, ss. 551-528. (691 s)
- Westberg, Jacob, 2010. *Svensk neutralitetspolitik*, Stockholm: SNS förlag, s.80-85 (95 s)
- Karlsson, Svante, 1992. *Freds- och konfliktkunskap*, Studentlitteratur: Lund, s. 218-221. (248 s)
- Lindholm, Rolf H, 1987. *Sveriges neutralitet / Swedish neutrality*, Juridiska Föreningen: Lund, s.19-25 (270 s)
- Musial, Kazimierz, *Roots of the Scandinavian Model: Images of Progress in the Era of Modernisation*, 2002, Nomos.s. 234-237. (307 s)
- Miles, Lee, 2000. *Sweden and the European Union evaluated*, Continuum: London s.20. (267 s)
- Mörth, Ullrika (2015): *Introduction: Sweden and the EU*. Pierre J. (ed.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, Centre for European Research, ss. 433-446.ss. 500-514 (691 s) ss.497-499
- Niklasson, Tomas, 2005. *Regime stability and foreign policy change: interaction between domestic and foreign policy in Hungary 1956 - 1994*, Dep. of Political Science. Lund. s.15-31.(191 s)
- Ottosson, Sten, *Den (o)moraliska neutraliteten*, 2000, Santérus Förlag: Stockholm, s. 30-35 (278 s)
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. 1 upplagan. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber. (296 s)

Agrell, Wilhelm, 2016. *Det säkra landet?*, Malmö: Gleerup, s.30-37 (272 s)

Elektroniska Källor:

Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie, (2012): *What happens when a new government enters office? A comparison of ideological change in British and Swedish foreign policy 1991–2011*. [Elektronisk]. Sage Publications, Vol. 48, No. 1 (Mars 2013), ss. 3-27

Tillgänglig: <https://www.jstor.org/stable/45084710?seq=1> [2020-05-15]

Kommittéberättelse, SB 1992:01. Neutralitetspolitikkommissionen, [Elektronisk resurs]. Stockholm: Statsrådsberedningen. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommitteberattelse/neutralitetspolitikkommissionen-sb-199201_GGB2SB01 - [2020-05-15]

Leggold, Joseph, 1989. *Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of Detente*. [Elektronisk]. *American Political Science Review*, Vol. 83, no. 4, s. 1443-1444. (2 s). Tillgänglig: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/change-and-stability-in-foreign-policy-the-problems-and-possibilities-of-detente-by-kjell-goldmann-princeton-princeton-university-press-1988-252p-3500/28AFB89154A7F059E93C937C1DF87E52> [2020-05-15]

NATO fördraget, Kollektivt försvar - artikel 5 (1949). [Elektronisk resurs].

Tillgänglig: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm - [2020-05-15]

Rosati, Jerel A, (2000): *The Power of Human Cognition in the Study of World Politics*. [Elektronisk]. *International Studies Review*, Vol. 2, Nr 3, 2000, s. 45-75.

Tillgänglig: https://www.researchgate.net/publication/227699656_The_Power_of_Human_Cognition_in_the_Study_of_World_Politics [2020-05-15]

Snabbprotokoll, 1991/92:6. Regeringsförklaringen 4 oktober 1991. [Elektronisk resurs].

Stockholm: Riksdagen. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-1991926-fredagen-den_GF096 - [2020-05-15]

