

# SVERIGES SÄKERHETS- POLITISKA DOKTRIN

## Från neutralitet på väg mot Nato-option

### Slutsatser och rekommendationer

Det har använts fem till sex olika beskrivningar av den säkerhetspolitiska linjen sedan 2014, sett till utrikesdeklarationer och regeringsförklaringar, samt i 2020 års Totalförsvarsproposition.

Ändringarna har gjorts utan föregående bred politisk förankring och skapar osäkerhet kring Sveriges säkerhetspolitik eftersom ord har betydelse. Att ändra tillbaka formuleringar ställer samma krav på förankring och process som att skapa nya.

Beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen som användes av regeringen i den nyligen beslutade Totalförsvarspropositionen har ännu inte använts i Utrikesdeklarationer eller regeringsförklaringar.

Förändringarna i den säkerhetspolitiska linjen och under decennierna som följde efter kalla krigets slut skedde efter särskilda partiamtal eller förslag från Försvarsberedningen och hade brett politiskt stöd.

Eftersom en riksdagsmajoritet vill något annat än regeringen, bland annat i fråga om Natooptionen, behöver regeringen bjuda in partierna till samtal om den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning i syfte att nå en överenskommelse som en majoritet står bakom.

En grund för samtalen finns i formuleringen "Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken.", som bland annat förekommer i Totalförsvarspropositionen. Förutom Natooptionen behöver samtalen också hantera exempelvis bilaterala försvarssamarbeten och gemensam försvarsplanering samt hur Storbritannien omfattas av den nationella solidaritetsförklaringen.



**Sten Tolgfors** är tidigare försvarsminister och riksdagsledamot. Han var sakkunnig i Försvarsdepartementet 1992-1993. Vid valet 1994 blev han invald i riksdagen och satt bland annat 1998 till 2002 i utrikesutskottet. Efter regeringsskiftet 2006 blev Tolgfors, först ordförande i utrikesutskottet, sedan handelsminister för att 2007 till 2012 vara försvarsminister. Sedan 2013 arbetar Tolgfors inom näringslivet. Sten Tolgfors bok *Sverige i Nato* kom ut 2016.

## Grunden för landets säkerhet

Landets säkerhetspolitiska doktrin är kärnan i politikens ansvar för staten och befolkningens trygghet. Den är grunden för landets säkerhet.

Under kalla kriget var den säkerhetspolitiska doktrinen ett fundament i svensk politik.

Dåtidens alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig, satte sig så djupt att många fortfarande, 29 år efter att denna linje ändrades, verkar tro att den fortfarande gäller. Fortsatt är det så att begrepp och resonemang som hör neutralitetspolitiken till förekommer i debatten.

Den som använder resonemang från gammal tid upplever möjligen att det är ett tryggt förhållningssätt i säkerhetspolitiken, att man då inte kan bli anklagad för att gå för långt eller för att hamna fel. Men att gå tillbaka är en lika stor förändring som att gå framåt i säkerhetspolitiken. Det är inte en mindre förändring av Sveriges säkerhetspolitik att prata neutralitet än att prata Nato-medlemskap. Bägge skulle förutsätta en djupgående förändring av gällande linje.

Decennierna efter Berlinmurens fall fanns ordnade processer för att utveckla den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning som syftade till bred politisk förankring av förändringar och dessas innebörd. Det var en spegling av den säkerhetspolitiska linjens vikt och allvar och detta inkluderande arbetssätt upprätthölls av både socialdemokratiska och borgerliga regeringar.

Jag har tidigare i boken "Sverige i Nato" och i artiklar pekat på vikten av att upprätthålla sådana brett inkluderande och respekterade arbetsformer, liksom av att avsikten med och innebörden i de förändringar som görs i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen förklaras. I boken går jag igenom den säkerhetspolitiska linjens utveckling efter Berlinmurens fall.

Sedan 2014 har beskrivning av Sveriges säkerhetspolitiska linje, alltså landets säkerhetspolitiska doktrin, förändrats

vid ett flera tillfällen. Förändringarna har inte haft brett stöd utanför regeringens partier och förändringarnas betydelse har inte förklarats. Förändringarna har inte grundats i Försvarsberedningen eller i särskilda partiöverläggningar. Detta har stått i kontrast till formerna för hur den säkerhetspolitiska doktrinen tidigare har hanterats av både socialdemokratiska och borgerliga regeringar.

Samtidigt som återkommande förändringar i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen gjorts, i både utrikesdeklarationer och regeringsförklaringar, har regeringen sagt att "den säkerhetspolitiska linjen ligger fast", vilket gjort avsikten med förändringarna svåra att tolka. Det leder också till frågan om vad avsikten med förändringarna då har varit?

Att förändra beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen genom att gå tillbaka till gamla tiders gemensamt avskrivna formuleringar, begrepp och resonemang innebär inte bara lika stor skillnad, utan motiverar också samma sorts beredningsprocess och förankringsarbete, som att förnya den.

Att Finland bevarar möjligheten till Nato-medlemskap har lett en riksdagsmajoritet till att begära att Sverige ska utveckla beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen genom att inkludera en Nato-option. Samtidigt har den beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen som användes i den av regeringen beslutade Totalförsvarspropositionen och som riksdagen ställde sig bakom hösten 2020 ännu inte använts i utrikesdeklarationer eller regeringsförklaringar. Det ger frågor om Sveriges säkerhetspolitiska doktrin och dess hantering förnyad aktualitet.

## Vad konstituerar den säkerhetspolitiska linjen?

Den säkerhetspolitiska doktrinen består egentligen av två delar:

1. Den säkerhetspolitiska linjens materiella innehåll, det vill säga vad den säkerhetspolitiska linjen innehållsligt är,



t.ex. att Sverige inte är med i en militär allians eller driver en solidarisk säkerhetspolitik.

2. Hur den säkerhetspolitiska linjen beskrivs, det vill säga hur vi berättar om och uttrycker säkerhetspolitiken.

Sammantaget utgör dessa två delar beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen, eller, om man så vill, den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning.

Ändras något av dessa led, så förändras Sveriges säkerhetspolitiska linje. Orden med vilka doktrinen beskrivs *är* den säkerhetspolitiska doktrinen. Förändras beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen, orden, så förändras också innebörden av den säkerhetspolitiska linjen. Det är därför Sveriges regeringar vanligen använt exakt samma formulering, intill dess att en förberedd, avsiktlig och brett förankrad förändring gjorts.

Det är också därför förändringar i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen behöver förklaras, eftersom de förutsätts göras medvetet och i ett tydligt syfte.

Låt oss titta närmare på detta. Den säkerhetspolitiska linjen är inte densamma bara för att det som flera partier anser vara viktigt, den militära alliansfriheten, förblir gällande. Ett exempel ger förändringen 2009, då neutralitet uteslöt som en möjlig väg för Sverige och solidaritetsförklaringen beslutades. Sverige var fortsatt inte med i någon militär allians, men vi förklarade att Sverige inte kommer att stå passivt om ett grannland drabbas av civila kriser eller militära angrepp, utan är berett att ge (och ta emot) stöd som också kan vara militärt. Det klargjordes också att Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra länder, samt försvaras enskilt och tillsammans med andra. Detta är motsatsen till det kalla krigets alliansfrihet, som syftade till neutralitet i krig.

Det betyder alltså en sak att säga att Sverige är militärt alliansfritt och inte ska gå med i Nato och en annan att konstatera att Sverige inte är med i en militär allians, men driver en solidarisk säkerhetspolitik och bygger säkerhet

**”Det betyder en sak att deskriptivt konstatera att Sverige inte är med i någon militär allians, och en annan att utesluta att Sverige kan vara det.**

tillsammans med andra. Betydelsen skulle också förändras av konstaterandet att Sverige inte är med i en militär allians men, liksom Finland, bevarar möjligheten till Nato-medlemskap.

Det är en sak att säga att stabiliteten och säkerheten i norra Europa gynnas av Sveriges militära alliansfrihet och en annan att säga att Sverige är ett land som bygger säkerhet tillsammans med andra.

Det betyder en sak att deskriptivt konstatera att Sverige inte är med i någon militär allians, och en annan att utesluta att Sverige kan vara det.

Det betyder en sak att lyfta fram att ”den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken.” Men det betyder en annan sak att säga att det är den militära alliansfriheten i sig själv, som ger ”god grund för ett aktivt ansvarstagande för såväl vår egen som andras säkerhet”.

Men alla dessa och ytterligare fler varianter av beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen, med sinsemellan helt olika betydelse, ryms inom ramen för att Sverige inte är med i en militär allians.

Den säkerhetspolitiska linjen är alltså inte bara sitt materiella innehåll, om med detta avses militär alliansfrihet – den är lika mycket sin beskrivning och sammanhang. När solidaritetsförklaringen beslutades 2009 innebar det dessutom en materiell förändring.

Omvärlden ser och tolkar varje ord i en förändrad beskrivning. Hur den säkerhetspolitiska linjen uppfattas av andra länder avgör om den gagnar Sveriges säkerhet. Den måste vara trovärdig och förutsägbar både för landets invånare och andra länder.

## Överläggningar om den säkerhetspolitiska linjen

Beskrivningen av landets säkerhetspolitiska linje förändrades efter Berlinmurens fall ungefär en gång per decennium och då efter särskilda överläggningar och med ambition om bred politisk enighet.

Innehållet i och förändringar av beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen har hanterats genom att:

- Särskilda partiöverläggningar genomförts. Så hanterade utrikesminister Anna Lindh 2002 års linje.
- Försvarsberedningen arbetat fram och förankrat förändringar. Så hanterades 2009 års solidaritetsförklaring.

Förändringarna har sedan redovisats för riksdagen, som i Utrikesdeklarationen 2002 och i Inriktningspropositionen för försvaret år 2009.

När partier begär att regeringen ska inkalla särskilda partiöverläggningar om beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen knyter det an till tidigare gällande hanteringsordning. Detta särskilt som den beskrivning som användes i Totalförsvarspropositionen hösten 2020, och som riksdagen ställde sig bakom, skiljer sig från den beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen som användes i regeringsförklaringen 2020.

## Historisk utveckling av den säkerhetspolitiska doktrinen

Sverige lämnade den gamla – närmast automatiska – neutralitetspolitiken för snart 30 år sedan.

1992 ersattes kalla krigets doktrin, alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig, med en ny. Den nya beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen lød: *"Sveriges militära alliansfrihet, syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde, består."*

Den militära alliansfriheten syftade enligt 1992 års linje till att Sverige skulle kunna – ha optionen att – ställa sig

neutralt i händelse av krig i närområdet. Formuleringen innebar att neutralitet pekades ut som en möjlig handlingslinje – av flera får man då förmoda – i händelse av krig. Dessutom snävades det område neutralitet kunde vara relevant för in och specificerades till Sveriges närområde.

I riksdagens utrikesdebatt, den 7 februari 2001, sa Anna Lindh med hänvisning till 1992 års linje: *"Den formuleringen bör nu, enligt vår mening, ses över. Därför har vi inbjudit alla riksdagspartier till överläggningar i detta ämne. Vår strävan är att skapa bred enighet, och en bred debatt, kring en bättre beskrivning av vår säkerhetspolitiska linje."*

2002, den 13 februari, lämnade utrikesminister Anna Lindh den utrikespolitiska deklarationen i riksdagen.

Hon redovisade den nya beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen: *"Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl."*

Från 2002 beskrevs alltså Sverige endast som "militärt alliansfritt". Den militära alliansfriheten tillskrevs inget syfte och det fanns ingen utpekad neutralitetsoption. Det sades

**”Sverige lämnade den gamla – närmast automatiska – neutralitetspolitiken för snart 30 år sedan.**

istället att denna linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i närområdet, "har tjänat oss väl". Det användes alltså en tillbakablickande formulering redan från år 2002.

Det betonades att *"Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avvärjas i gemenskap och samverkan med andra länder."* Lindh fortsatte: *"Genom vårt medlemskap i den Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten."* Svensk neutralitet om ett annat EU-land angreps var därmed osannolik.



Lars Ohllys kritik i riksdagsdebatten 2002 visar faktiskt tydligt vilka – men i mina ögon goda – förändringarna var:

*”Alliansfriheten – denna säkerhetspolitiska linje – har tjänat oss väl, säger man. Den var bra en gång i tiden, alltså, men för framtiden talar man inte längre om alliansfrihet och neutralitet. Det är ett konstaterande av ett sakförhållande: Sverige är militärt alliansfritt. Men det är en deskriptiv formulering, inte en formulering som pekar mot framtiden. När man talar om framtiden formuleras det mjuka avskedet från alliansfriheten i påståendet att hot också mot Sveriges säkerhet bäst avvärs i samverkan med andra länder. Kontrasten mot neutralitetssynens och alliansfrihetens linje kunde knappast vara starkare!”*

I 2004 års försvarsbeslut utvecklades resonemangen:

*”Det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av ett väpnat angrepp mot ett annat EU-land. Det är lika svårt att föreställa sig att övriga EU-länder inte skulle agera på samma sätt. Dagens hot mot internationell fred och Sveriges säkerhet avvärs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder, med militär alliansfrihet som grund.”*

Under många år beskrevs säkerhetspolitiken utifrån vad Sverige inte var – nämligen inte medlem av en militär allians. Icke-medlemskap i Nato var det definierade för säkerhetspolitiken.

Men från 2009 betonades vad Sverige faktiskt är – ett land som bygger säkerhet tillsammans med andra länder, med sina grannar i Norden och EU. Det var en materiell utveckling av den säkerhetspolitiska linjen.

I 2009 års inriktningsproposition för försvaret lades den av Försvarsberedningen föreslagna nationella solidaritetsförklaring fram: *”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland (i EU) eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.”*

”Från 2009 betonades vad Sverige faktiskt är – ett land som bygger säkerhet tillsammans med andra länder, med sina grannar i Norden och EU.

Det slås fast att Sverige skall kunna ge och ta emot hjälp i hela skalan från civila olyckor till militära konflikter och att samarbete är grunden för säkerhetspolitiken:

*”Vi ska kunna och vilja hjälpa varandra i händelse av olyckor, kriser eller konflikter och med relevanta förmågor. Regeringen delar Försvarsberedningens slutsats att Sverige mot denna bakgrund bör ha förmåga att både ta emot och ge militärt stöd. Regeringen anser att dagens hot mot fred och säkerhet avvärs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Effektivt multilateralt samarbete är därför ett grundelement i svensk säkerhetspolitik.”*

I propositionen markeras att den militära alliansfriheten är just bara militär och att Sverige de facto ingår i den politiska alliansen EU. Neutralitetsoptionen vid en konflikt i närområdet är därför avskriven:

*”Medlemskapet i EU innebär att Sverige ingår i en politisk allians, där medlemsländer inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra, men tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet.*

*I detta ligger att en neutralitetsoption inte är möjlig vid en konflikt i närområdet.”*

Sveriges nationella solidaritetsförklaring bygger på EU:s fördrag och har sitt naturliga utflöde tillsammans med andra EU-länder och nordiska länder, inklusive Norge och Island.

De flesta länder som den nationella solidaritetsförklaringen omfattar är medlemmar av Nato, som genom Artikel 5 och medlemmarnas ömsesidiga försvarsgarantier bär det primära ansvaret för Natoländernas försvar.

2014 bekräftade Försvarsberedningen solidaritetsförklaringen och tog resonemanget vidare:

*”Sverige är solidariskt med andra och står inte heller ensamt inför hoten och utmaningarna. Försvarsberedningen anser därför att den solidariska säkerhetspolitiken ska vara grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken.”*

Beredningen skrev här att den solidariska säkerhetspolitiken var grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken, inte att den militära alliansfriheten var det. Den solidariska säkerhetspolitiken, som alltså är grunden för försvars- och säkerhetspolitiken, är neutralitetspolitikens motsats. Neutraliteten utgick från att Sverige skulle vilja och kunna hålla sig utanför konflikter genom att inte ta ställning för eller mot någondera sidan.

Sverige har sedan 2009 i bred politisk enighet förklarat att vi inte kommer att vara passiva om något händer i närområdet och neutralitetsoptionen har uttryckligen avfärdats. Vi har aviserat att Sverige avser att bidra med stöd om något allvarligt händer, ett stöd som också kan vara militärt. Hur och med vilka medel Sverige agerar avgör vi själva i varje enskilt fall. Lika viktigt är att Sverige sedan 2009 försvaras enskilt och tillsammans med andra.

Sverige gick på 20 år, genom förändringarna 1992, 2002 och 2009, från att vara ett land som stod ensamt och byggde sin säkerhet separerat från andra länder, till att vara ett land som uttryckligen har som doktrin att bygga säkerhet solidariskt tillsammans med andra länder.

Ambassadör Tomas Bertelman noterade 2014 i ”Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete”, att: ”Begreppet alliansfrihet har tonats ned av Sveriges regering och riksdag under senare år och har inte förekommit särskilt ofta i officiella dokument.”

Det kan dock konstateras att detta har förändrats sedan 2014.

”Sverige gick på 20 år från att vara ett land som stod ensamt och byggde sin säkerhet separerat från andra länder, till att vara ett land som uttryckligen har som doktrin att bygga säkerhet solidariskt tillsammans med andra länder.

## Beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen sedan 2014

Beskrivningen av Sveriges säkerhetspolitiska linje har varit rörlig sedan 2014 och ändrades tre gånger under det första året efter regeringsskiftet.

I regeringsförklaringen hösten 2014 uttalade regeringen att *”den svenska militära alliansfriheten tjänar alltjämt vårt land väl. Den skapar en god grund för ett aktivt ansvarstagande för såväl vår egen som andras säkerhet. Sverige ska inte söka medlemskap i Nato”*.

I Utrikesdeklarationen, som lämnades i början på 2015 användes istället bara formuleringen: *”Sverige är inte med i någon militär allians.”* Solidaritetsförklaringen var med.

Den första skrivningen, hösten 2014, innebar en värdering av den militära alliansfriheten och en återgång till gamla perspektiv. 2002 hade formuleringen varit bakåtblickande, ”har tjänat oss väl”, ett konstaterande av hur det varit. Tolv år senare, 2014, sades att den militära alliansfriheten ”tjänar alltjämt vårt land väl”. Hur eller varför förklarades inte. Solidaritetsförklaringen var dock med.

Den andra skrivningen, i Utrikesdeklarationen vintern 2015, var endast ett konstaterande av att Sverige stod utanför militära allianser, utan någon värdering, men den betonade ändå något som enligt Bertelmans utredning inte hade lyfts fram under ett antal år. Markeringen mot Nato-medlemskap var emellertid borta.

I regeringsförklaringen, hösten 2015, var beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen åter förändrad: *”Den svenska*



*militära alliansfriheten tjänar alltjämt vårt land väl.*” Avståndstagandet från Natomedlemskap var dock fortsatt borta. Solidaritetsförklaringen nämndes inte.

Perspektivförskjutningen från Försvarsberedningens konstaterande 2014, att den solidariska säkerhetspolitiken utgör grunden för försvars- och säkerhetspolitiken, var tydlig.

I Utrikesdeklarationen, den 24 februari 2016, sa regeringen: *”Vår militära alliansfrihet tjänar oss väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa.”* Formuleringen var en helt annan än i 2015 års Utrikesdeklaration, den liknade men var inte identisk med den som användes i regeringsförklaringen 2015. Hur den militära alliansfriheten kunde bedömdas bidra till stabilitet och säkerhet i norra Europa utvecklades inte. Solidaritetsförklaringen fanns med.

I Utrikesdeklarationerna 2017, 2018, 2019 liksom 2020 stod: *”Vår militära alliansfrihet tjänar oss väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa.”* Solidaritetsförklaringen redovisades också.

Men i regeringsförklaringarna har beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen fortsatt att ändras. 2016 löd den: *”Den militära alliansfriheten tjänar oss väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa.”*

I regeringsförklaringen 2017 justerades ett par ord: *”Den militära alliansfriheten tjänar vårt land väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa.”* Varken 2016 eller 2017 nämndes solidaritetsförklaringen.

Hösten 2018 lämnades ingen regeringsförklaring, den kom istället i januari 2019: *”Den militära alliansfriheten tjänar vårt land väl. Sverige ska inte söka medlemskap i Nato.”* Formuleringen var som synes ny. Solidaritetsförklaringen fanns med, men nu hade avståndstagandet från Natomedlemskap kommit tillbaka och inga påståenden gjordes om att den militära alliansfriheten bidrog till säkerhet och stabilitet i närområdet. Det sades också: *”Samtidigt slår vi*

*vakt om den transatlantiska länken, utvecklar försvarssamarbetet framför allt med Finland och fördjupar samarbetet för att öka säkerheten runt Östersjön.”*

Hösten 2019 stod det i regeringsförklaringen: *”Stabiliteten och säkerheten i norra Europa gynnas av vår militära alliansfrihet.”* Ingen solidaritetsförklaring nämndes. Det stod också: *”Den transatlantiska länken värnas och våra försvarssamarbeten fördjupas, inte minst runt Östersjön.”*

Hösten 2020 användes formuleringen: *”Den militära alliansfriheten tjänar vårt land väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa.”* Och solidaritetsförklaringen fanns med. Men formuleringarna om det transatlantiska samarbetet, försvarssamarbetet med Finland och runt Östersjön var inte med. Istället stod: *”Sveriges bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fortsätta att fördjupas.”*

I Totalförsvarspropositionen, också den hösten 2020, skrev regeringen istället: *”Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast. Sverige är inte med i någon militär allians. Samtidigt bygger Sverige säkerhet tillsammans med andra. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken.”* (Politikens Inriktning, Prop. 2020/21:30) Solidaritetsförklaringen fanns med. Den militära alliansfriheten konstateras, men förses inte med några syften. Grunden för försvars- och säkerhetspolitiken är istället den solidariska säkerhetspolitiken.

## Förändringar med oklart syfte

Som synes har det gjorts återkommande förändringar i beskrivningen av landets säkerhetspolitiska linje. Beskrivningen har varit rörlig under flera år.

Avsikten med de över tid varierande beskrivningarna av Sveriges säkerhetspolitiska linje har inte utvecklats. Regeringen har inte redovisat på vilket sätt det bedöms att militär alliansfrihet i sig själv ger förutsättningar för *”aktivt ansvarstagande för såväl vår egen som andras säkerhet”*,

## ”Regeringen säger att Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast – vilket förändringarna i beskrivningen av landets säkerhetspolitiska linje inte understryker.

bidrar till *”stabilitet och säkerhet i norra Europa”* eller *”tjänar Sverige väl”*. Det har inte förklarats varför beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen i regeringsdeklarationerna skiljer sig från regeringens utrikesdeklarationer, som den 2015, där den militära alliansfriheten inte värderades, utan enbart konstaterades.

Det är inte känt om de olika beskrivningarna varit avsedda förändringar, eller en följd av politiska förhandlingar om formuleringar inom regeringen, mellan dess partier och departement. Inte heller har det stått klart om de förändrade formuleringarna tillförsäkrats stöd av en majoritet i riksdagen och i så fall hur en sådan majoritet har sett ut.

Tydligt är dock att inget parti från Alliansen skulle accepterat den normativa beskrivningen av den militära alliansfriheten, att den gynnar säkerhet eller stabilitet i närområdet, eller avståndstagandet från Nato-medlemskap. Därför har det varit fråga om förändringar som haft begränsat stöd i riksdagen.

Regeringen säger att Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast – vilket förändringarna i beskrivningen av landets säkerhetspolitiska linje inte understryker. Kanske menar man med det att Sveriges militära alliansfrihet ligger fast, men som visades tidigare i denna text ger sammanhanget detta förhållande helt olika innebörd.

Landets säkerhetspolitiska linje är just de meningar med vilka den beskrivs. Ändras ”meningarna” så ändras innebörden av beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen. Varje förändring av den säkerhetspolitiska linjen kräver bred förankring, oavsett om det är ”steg tillbaka” eller ”steg framåt” i formuleringarna.

## Handlingsfrihet om doktrin – inte inom doktrin

Hanteringen av och diskussionen om den säkerhetspolitiska linjen har kommit långt ifrån kalla krigets allvar, då Sverige levde granne med diktaturen Sovjetunionen.

Det görs sällan någon skillnad på beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen och dess materiella innehåll. Om det materiella innehållet ses som oförändrat verkar bedömningen vara att den kan beskrivas på varierande vis, men ändå anses ligga fast. Men att Sverige inte är med i en militär allians ges, som utvecklades ovan, helt olika sammanhang om det förses med ett tillägg av avståndstagande från Nato-medlemskap, en värdering om att detta icke-medlemskap bidrar till säkerhet och stabilitet i närområdet, ger förutsättningar för svenskt ansvarstagande, eller om det helt enkelt konstateras som ett faktum – särskilt om det också understryks att den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för försvars- och säkerhetspolitiken. Ändras beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen, så förändras betydelsen och tolkningen av den. En doktrin definieras genom dess formulering.

När, å andra sidan, den praktiskt förda säkerhetspolitiken har förändrats, t.ex. genom införandet av gemensam eller med andra länder delad försvarsplanering, så har detta skett utan att beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen förändrats. Det har sagts att ”Stabiliteten och säkerheten i norra Europa gynnas av vår militära alliansfrihet” – men samtidigt har bedömningen gjorts att stabilitet och säkerhet också gynnas av delad eller gemensam försvarsplanering med Finland och nära samverkan med Nato-länder.

Begreppet handlingsfrihet är ofta förekommande i den säkerhetspolitiska diskussionen, därför finns skäl att problematisera begreppets användning. När regeringen<sup>1</sup> började understryka att den militära alliansfriheten ger Sverige ”handlingsfrihet”, samtidigt som Sverige driver en

<sup>1</sup> [Wallström, M. m.fl., 2016 ”Världensavtalet rubbar inte principen om militär alliansfrihet”, Dagens Nyheter, den 28 februari.](#)



solidarisk säkerhetspolitik, som bygger på att andra länder ska kunna lita på att Sverige inte kommer att stå passivt om ett nordiskt land eller EU-land drabbas av civila kriser eller militära angrepp, så framstod det som motsägelsefullt. Under kalla kriget innebar ”handlingsfrihet” inte minst att Sverige skulle kunna agera för att stå utanför en konflikt – i förhoppning om att självt inte attackeras.

Sverige hade alltså förr handlingsfrihet inom ramen för då gällande doktrin, men de facto begränsad handlingsfrihet i att ändra själva doktrinen, eftersom det hade påverkat Finlands situation. Skulle Sverige angripas var dock läget ett annat.

Idag är situationen den omvända.

Sverige har idag per definition handlingsfrihet gällande den säkerhetspolitiska doktrinen. Vi har inte, som vissa länder bindningar i vår egen konstitution, ej heller i internationella fördrag, ej heller i praktiken hinder (av typen Vänskaps-, samverkans- och biståndsavtalet, VSB (ett avtal mellan Sovjetunionen och Finland som begränsade Finlands möjligheter till självständigt agerande 1948–1992, red. anm.)) för att göra självständiga vägval. Vi accepterar tvärtom inga hinder för vår handlingsfrihet gällande val av doktrin.

Så gällande förändring av doktrin har Sverige full handlingsfrihet. Att i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen införa formuleringar som innebär ställningstaganden emot medlemskap i Nato reducerar därmed handlingsfriheten.

Inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken och nu gällande doktrin strävar Sverige inte, som under neutralitetsåren, efter handlingsfrihet, utan tvärtom efter förutsägbarhet. Det följer av solidaritetsförklaringen att grannländer ska veta och kunna lita på att Sverige inte kommer att stå passivt om kris eller konflikt drabbar dem. Handlingsfriheten gäller numera enbart *hur* Sverige ska agera solidariskt, inte *huruvida* Sverige ska agera solidariskt.

## ”Handlingsfriheten gäller numera enbart *hur* Sverige ska agera solidariskt, inte *huruvida* Sverige ska agera solidariskt.

Inom ramen för nu gällande doktrin begränsas handlingsfriheten också av insikten att det stöd Sverige är berett att ge till andra länder också är det stöd Sverige vid behov kommer att få av andra länder. EU-fördraget, som Sverige är bundet av, har också solidaritetsklausuler som står i motsats till den gamla typens ”handlingsfrihet”. Sverige har inte längre valet att stå passivt eller vid sidan av en konflikt, bara möjlighet att avgöra på vilket sätt vi agerar solidariskt.

Neutralitetsoptionen är uttryckligen bortskriven sedan 2009. Detta tog också medvetet bort handlingsfrihet inom doktrin till förmån för den solidariska säkerhetspolitiken.

Med andra ord, kan det kanske beskrivas så här:

- Kalla kriget: Förutsägbarhet gällande doktrin – handlingsfrihet skulle finnas inom doktrin.
- Idag: Handlingsfrihet gällande doktrin – förutsägbarhet ska finnas inom doktrin.

De senaste åren har som visades ovan dock präglats av motsatsen: Av reduktion av handlingsfriheten gällande doktrinen genom bortskrivande av Nato-medlemskap, men återkommande hänvisningar till svensk handlingsfrihet inom doktrinen. Det riskerar att i omvärlden skapa frågor kring hållbarheten i den solidariska säkerhetspolitiken och förutsägbarheten i Sveriges agerande. Bedömningen av hållbarheten i gemensam eller med andra stater delad försvarsplanering påverkas också.

Intressant är att den gemensamma eller delade försvarsplanering som Sverige numera kan upprätthålla med andra länder under neutralitetspolitikens tidevarv hade ansetts vara själva definitionen av ett agerande som stod i strid med den militära alliansfriheten, eftersom den kunde

uppfattas vara riktad mot tredje land. Därmed skulle Kalla krigets Sverige riskera att förlora handlingsfriheten och bli indraget i krig i närområdet.

Handlingsfrihet kan användas i olika syften men är också ett signalord, hämtat från en förfluten tids säkerhetspolitiska doktrin och står då i motsats till den förutsägbarhet och trovärdighet som Sveriges agerande i solidaritet med andra länder måste bygga på.

## Legalitet och politisk trovärdighet

När ledande socialdemokratiska utskottsföreträdare säger att ”den säkerhetspolitiska linjen bör och ska formuleras av regeringen”, samtidigt som partisamtal avvisas, så skapar det frågor om förutsättningarna för bred enighet om säkerhetspolitiken.<sup>2</sup>

Det är inte en fråga om legalitet, det vill säga regeringens rätt och möjlighet att sköta utrikespolitiken, vilken ingen ifrågasätter. Det är en fråga om politisk trovärdighet i en tid av minoritetsregeringar.

Det är en sak om den beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen som en regering använder i UtrikesdeklARATIONER och regeringsförklaringar saknar uttryckligt stöd i riksdagen – men en annan och svårare situation om regeringens linje står inför en manifesterad riksdagsmajoritet som är emot eller vill ändra den. Det första kan en regering hantera – men det är möjligen svårare för en regering att över tid hävda en beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen, som riksdagens majoritet inte delar.

Också en mycket smalare minoritetsregering än den nuvarande skulle ha legala möjligheter att fatta utrikespolitiska beslut vars politiska trovärdighet ändå skulle kunna ifrågasättas. Det finns alltså god anledning, oavsett politisk färg

”Säkerhetspolitikens trovärdighet ligger i perceptionen av den, dvs hur omvärlden uppfattar den och dess förankring.

på regeringen, för traditionen med breda partiuppgörelser om just den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning som är ett fundament i ansvaret för staten Sverige. Detta sagt utan att föregripa Utrikesnämndens roll.

Mig veterligen har det inte tidigare inträffat att riksdagen sagt att den vill ändra en beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen, men att en regering ändå hållit fast vid den. När så är fallet kan det dock få realpolitiska konsekvenser, eftersom omvärlden vet att det inte finns en majoritet bakom regeringens linje.

I kontakter med andra länder kommer dessa att undra vad som gäller. Det bidrar till otydligheten som följer av att de ovan redovisade förändringarna i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen inte är förklarade. Vad innebär det t.ex. att i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen föra in ett avståndstagande från Nato-medlemskap – som sedan tas bort? Omvärlden kan därför ha svårt att förhålla sig till vad de betyder eller varför de gjorts.

Utrikesminister Ann Linde förde vid på Folk och Försvars Rikskonferens (11/1 2021) ett resonemang som visar att det kan finnas ett reellt problem: ”Vi ser redan bevis på denna osäkerhet, exempelvis genom spekulationer i internationella medier om att Sverige nu ändrat säkerhetspolitisk linje och närmat sig Nato. I denna osäkra miljö ska man veta var Sverige står. Mitt och regeringens budskap är tydligt: I en osäker tid ligger den svenska säkerhetspolitiska linjen trygg och fast.”

Sverige har dock, som redovisats ovan, sedan 25 år mycket medvetet, i ett antal steg och i bred politisk enighet närmat sig Nato.

<sup>2</sup> [Karlsson, N., Forslund, K., 2021 ”Regeringen ska formulera den säkerhetspolitiska linjen”, Expressen/Kvällsposten, den 14 januari.](#)



Säkerhetspolitikens trovärdighet ligger i perceptionen av den, dvs hur omvärlden uppfattar den och dess förankring. Hur den säkerhetspolitiska linjen uppfattas av andra länder avgör om den fungerar väl för Sveriges säkerhet. Den måste vara trovärdig och förutsägbar både för landets invånare och andra länder.

Resonemanget från utrikesministern påvisar just skillnaden mellan legalitet och politisk trovärdighet, liksom att det är hur beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen uppfattas i omvärlden som avgör om den är väl fungerande, inte partiernas respektive inrikespolitiska bedömningar. Får regeringen frågor och uppfattar omvärlden att Sverige har ändrat säkerhetspolitik, så betyder det att omvärlden har noterat att riksdagens majoritet vill förändra den.

## Partiöverläggningar i alla partiers intresse

Beskedet att en riksdagsmajoritet ville se en Nato-option inkluderad i den säkerhetspolitiska linjen har vid flera tillfällen mött kritik från utrikesminister Ann Linde, som bland annat sagt: "Detta är en betydelsefull negativ händelse för säkerheten för oss i Sverige. Sådana här beslut ska diskuteras gemensamt, de ska tas med stora majoriteter." Hon fortsatte: "Sådana här plötsliga förändringar som baserats på ganska svaga majoriteter, det är inte bra. Det riskerar att leda till nya förändringar om majoriteten ändras". "Det skapar osäkerhet. Det undergräver den svenska säkerhetspolitikens trovärdighet och därför har vi alltid fattat säkerhetspolitiska beslut i brett samförstånd."<sup>3</sup>

Mot den bakgrund som redovisas ovan, om hur beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen förändrats de senaste åren, blir det inte okomplicerat när den av riksdagen efterfrågade Nato-optionen kritiserar för att inte vara brett förankrad. Den har ju en riksdagsmajoritet bakom sig.

<sup>3</sup> [TT, 2020, Utrikesminister Ann Linde \(S\) kritisk mot Natooption, SvD, den 9 december.](#)

Breda överenskommelser har traditionellt sökts för att säkerställa att förändringar i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen haft brett stöd i riksdagen. De förändringar som gjorts i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen sedan 2014 har inte skett i samförstånd mellan partierna eller grundats i Försvarsberedningen eller särskilda partiöverläggningar.

Den beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen som användes i Totalförsvarspropositionen 2020 har dock en grund i Försvarsberedningen, men har ännu inte använts i utrikesdeklarationer eller regeringsförklaringar.

Beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen är en grundläggande uppgift för regeringen, men också för riksdagens partier. Ann Linde har därför rätt när hon understryker vikten av hållbara och brett omfattade överenskommelser om säkerhetspolitiken. Rörligheten gällande beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen ligger, som framgår av genomgången, främst före hennes tid. Nu finns möjlighet att göra annorlunda.

Liksom 2002 kan särskilda partiöverläggningar för att utveckla beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen, värdera handlingsalternativ och nå bred enighet om beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen vara en väg framåt. Därmed skulle den hanteringsordning och breda politiska förankring som tidigare gällt om den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning ges kontinuitet.

Det är ca arton månader till valet. Att genomföra partiöverläggningar om den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning innan dess är tidsmässigt möjligt och borde ligga i alla partiers, också i Socialdemokraternas, intresse.

Anledningen är att det annars etableras en praxis innebärande att regeringen hanterar den säkerhetspolitiska linjen helt på egen hand, utan att höra eller komma överens med andra partier och att det inte skulle finnas behov av majoritetsstöd för förändringar av den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning.

Det betyder att nästa regering, om det blir ett skifte 2022, av därmed etablerad praxis ges fria händer att formulera om den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivningen, utan att ta hänsyn till Socialdemokraternas uppfattning. Det menar jag vore en olycklig utveckling. Så ska varken en Nato-option, utveckling av beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen eller vilja till ett Nato-medlemskap hanteras.

Sättet för samtliga partier, också för Socialdemokraterna, att säkerställa det egna långsiktiga inflytandet över den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning är därför att upprätthålla sedan decennier gällande praxis och inkalla breda partiöverläggningar.

Partiöverläggningar kan uppdatera den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning och samla en politisk majoritet som står bakom den.

## En ny beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen

Uppdraget för partiöverläggningar om den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning bör då sådana inkallas vara brett, men några aspekter som kan identifieras och som behöver diskuteras i närtid är:

- Nato-optionen, som riksdagens majoritet uttalat vill se.
- Bilateral försvarssamarbeten och gemensam försvarsplanering.
- Hur Storbritannien omfattas av den nationella solidaritetsförklaringen.

Man bör också notera att det är den solidariska säkerhetspolitiken, inte den militära alliansfriheten, som enligt både Försvarsberedningen och av regeringen beslutad proposition nu är grunden för försvars- och säkerhetspolitiken.

Regeringen skrev i Totalförsvarspropositionen 2020 att: *"Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken."* Just detta faktum

**”Det är den solidariska säkerhetspolitiken, inte den militära alliansfriheten, som enligt både Försvarsberedningen och av regeringen beslutad proposition nu är grunden för försvars- och säkerhetspolitiken.**

etablerades av Försvarsberedningen 2014 och gick tillbaka på 2009 års solidaritetsförklaring. Den säkerhetspolitiska linjen sägs i Totalförsvarspropositionen ligga fast, men regeringen konstaterar i propositionen enbart att *"Sverige är inte med i någon militär allians."*

Den militära alliansfriheten utpekade inte som grunden för försvars- och säkerhetspolitiken. Det konstateras istället uttryckligen den solidariska säkerhetspolitiken vara.

Att trots förändringar i beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen säga att den säkerhetspolitiska linjen ligger fast genom hänvisning till den militära alliansfriheten – eller som det bättre uttrycks att *"Sverige är inte med i någon militär allians"* – är alltså inte tillräckligt.

Skrivningen under *Politikens Inriktning* i Totalförsvarspropositionen innebär en väsentlig förändring av betoning och innehåll i regeringens beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen. Tidigare, så sent som i regeringsförklaringen hösten 2020, beskrev regeringen den militära alliansfriheten normativt, som att den i sig själv *"tjänar vårt land väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa."* Därefter redovisades solidaritetsförklaringen.

I Totalförsvarspropositionen är den solidariska säkerhetspolitiken uttryckligen utpekad som grunden för försvars- och säkerhetspolitiken. När uttrycket "militär alliansfrihet" används i propositionen är det för att beskriva Finland.

Intressant är därför också att i utskottsbetänkandet (2020/21:UFöU4) reserverade sig tre partier – Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet – mot majoritetens förslag om en Nato-option. I reservation 11 använde



sig dock partierna av en annan beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen än regeringen gjorde i den proposition som behandlades och utskottet ställde sig bakom. Den löd i reservationen: *"Vår militära alliansfrihet tjänar oss väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa."* Riksdagen avlog reservationen med röstsiffrorna 32 - 23.

Riksdagen har röstat om en reservation som använde den beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen som fanns i Utrikesdeklarationen 2020, liksom i regeringsförklaringen 2020, och avlog den. Utskottet accepterade den beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen som användes i Totalförsvarspropositionen, samt därutöver tillförande av en Nato-option, vilken återfinns i utskottets majoritetstext.

Oavsett om tanken med reservationstexten var att markera skillnad gällande beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen i Totalförsvarspropositionen eller bara en vilja att avvisa Nato-optionen, så har likväl både regeringen och riksdagen beslutat att *"Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken."*

Att regeringen i Totalförsvarspropositionen 2020, mot bakgrund av Försvarsberedningens arbete, beskrev den säkerhetspolitiska linjen annorlunda än hittills i regeringsförklaringar och Utrikesdeklarationer, att riksdagen ställde sig bakom denna formulering och därtill uttryckte sin vilja om inkluderande av en Nato-option visar betydelsen av partisamtal.

Hur en ny beskrivning av den säkerhetspolitiska linjen skulle lyda och vilka partier som skulle ställa sig bakom den får samtalen utvisa. Men den exakta formuleringen behöver ha en majoritet bakom sig och sedan respekteras av partierna. Dessutom måste den anses ha viss varaktighet.

En överenskommelse om den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning hindrar inte att partierna kan se olika på Natomedlemskap och på att EU:s försvarssamarbete kan komma att behöva fördjupas. Men den beskrivningen av

den säkerhetspolitiska linjen som nu ska gälla behöver ha en riksdagsmajoritet bakom sig.

Partisamtal skulle också skapa möjlighet till allmän diskussion om säkerhetspolitiken, som går djupare än vi sett på några år och som handlar om hur Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra och agerar solidariskt med andra. Detta vore viktigt för folkförankring av säkerhetspolitiken i doktrin och praktisk tillämpning.

## Sammanfattning och slutsatser

Ord och formuleringar har betydelse i säkerhetspolitiken, då de förutsätts användas i ett tydligt syfte.

Utrikesminister Ann Linde sa på Folk och försvars rikskonferens (11/1 2021): "Sveriges säkerhetspolitiska linje ska vara långsiktig, förutsägbar och präglas av kontinuitet. Sverige har därför hittills fattat säkerhetspolitiska beslut i brett samförstånd. Det har varit en styrka för vårt land och en tillgång i förhållande till vår omvärld."

Jag håller helt med om detta, därför att det ligger i landets intresse. Det är just ett sådant förhållningssätt som historiskt har präglat säkerhetspolitiken och hanteringen av beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen. Det är samma förhållningssätt som nu behöver präglad diskussionen mellan partierna och, om så blir fallet, partisamtal om den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning.

Som genomgången i denna rapport visar har emellertid beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen varit rörlig. Det har använts fem till sex olika beskrivningar av den säkerhetspolitiska linjen sedan 2014, sett till utrikesdeklarationer och regeringsförklaringar, samt i 2020 års Totalförsvarsproposition.

Hanteringen av den säkerhetspolitiska linjen och dess beskrivning är viktig i sig själv:

- Ändringar bör ske efter samråd mellan regeringen och övriga partier.

- De ändringar som görs bör vara brett politiskt förankrade.
- Beredningsunderlag för förändringarna bör gärna kunna redovisas.
- Avsikten med och tankarna bakom förändringarna bör förklaras.

Den nuvarande situationen där den säkerhetspolitiska linjen ändrats utan bred förankring ett flertal gånger avviker från tidigare politisk praxis. Den konstaterade skillnaden mellan regeringen och andra partier i synen på beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen ger i sig grund för partisamtal om säkerhetspolitiken. Brett stöd för beskrivningen av den säkerhetspolitiska linjen behöver säkerställas.

Sedan den säkerhetspolitiska linjen senast förändrades materiellt, 2009 med solidaritetsförklaringen, har också den säkerhetspolitiska miljön förändrats och avsevärt försämrats. Nedrustningsavtal och avtal för kärnvapenkontroll har övergivits. Ryssland har utvecklats starkt negativt. Sveriges säkerhetspolitiska beroende av USA och Nato har ökat, samtidigt som västvärlden har präglats av institutionell osäkerhet.

Den säkerhetspolitiska miljöns förändring motiverar även den samtal om den säkerhetspolitiska linjen, eller i vart fall en förklaring till varför nuvarande situation, där regering och riksdag har olika uppfattning, är att föredra.