



Visegradländerna vid ett vägskäl

En växande säkerhetspolitisk spricka mellan
Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern

Emelie Thorburn, Alina Engström
och Andreas Johnson

Emelie Thorburn, Alina Engström och
Andreas Johnson

Visegradländerna vid ett vägskäl

En växande säkerhetspolitisk spricka mellan Polen, Tjeckien,
Slovakien och Ungern

Titel	Visegradländerna vid ett vägskäl – En växande säkerhetspolitisk spricka mellan Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern
Title	Visegrad States at a Crossroads – A growing security policy rift between Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary
Rapportnr	FOI-R--5395--SE
Månad	December
Utgivningsår	2022
Antal sidor	68
ISSN	1650-1942
Forskningsområde	Säkerhetspolitik
FoT-område	Inget FoT-område
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Premiärministrarna i Visegradländerna, Tjeckiens Andrej Babiš (fd), Ungerns Viktor Orbán, Slovakiens Peter Pellegrini (fd) och Polens Mateusz Morawiecki, under 20-årsdagen av anslutningen till NATO i Wesola nära Warszawa, Polen, 10 mars 2019. Polen, Ungern och Tjeckien gick med i Nato den 12 mars 1999. EPA/Pawel Supernak

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna rapport identifierar både likheter och skillnader mellan Visegradländerna på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Bland likheterna återfinns den geografiska placeringen, historiska erfarenheter, den ekonomiska och demokratiska utvecklingen efter självständigheten, samt medlemskapen i EU och Nato. I alla Visegradländerna har en volatil inrikespolitik haft synlig påverkan på den utrikes- och säkerhetspolitiska inriktningen. Bland skillnader utgör synen på Ryssland den mest framträdande. Länderna har olika syn på huruvida Ryssland utgör ett hot samt hur de själva bör förhålla sig till Ryssland.

För Visegradländerna har Rysslands anfallskrig mot Ukraina 2022 ställt frågan om säkerhetspolitisk orientering på sin spets. Att inte välja mellan Ryssland och Väst har varit möjligt i den säkerhetsordning som har gällt sedan kalla krigets slut och oviljan att göra det har på många sätt utmärkt Visegradländernas utrikes- och säkerhetspolitik. Hos flera av länderna framträder nu en ny, mer definitiv, inriktning. Samtidigt är oviljan att välja fortsatt påtaglig – om än i några länder mer än andra. Visegradländerna står således inför ett antal utrikes- och säkerhetspolitiska vägval som kommer att påverka samarbetets framtid.

Nyckelord: Central- och Östeuropa, försvarsekonomi, Polen, Slovakien, säkerhetspolitik, Tjeckien, Ungern, utrikespolitik, Visegradgruppen.

Summary

This report identifies both similarities and differences between the Visegrad states in the field of foreign and security policy. Among the similarities are the geographical location, historical experiences, economic and democratic development after their independence, as well as their memberships in the EU and NATO. Moreover, in all the Visegrad states, volatile domestic politics has had a visible impact on the direction of foreign and security policy. Among the differences, the view of Russia is the most prominent. The states have different views on whether Russia is a threat and how they should relate to Russia.

For the Visegrad states, Russia's war of aggression against Ukraine in 2022 has highlighted the question of security policy orientation. Not choosing between Russia and the West has been possible in the security order in place since the end of the Cold War, and the reluctance to do so has in many ways characterized the foreign and security policy of the Visegrad states. Several of the states are now adopting a new, more definitive, approach. At the same time, the reluctance to choose is still palpable - albeit in some states more than others. The Visegrad states are thus facing a number of foreign and security policy choices, which will affect the prospects for future cooperation.

Keywords: Central Europe, defence economy, foreign and security policy, Poland, Slovakia, the Czech Republic, Hungary, Visegrad group.

Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Syfte och frågeställning	12
1.2	Teoretiskt ramverk, metod, material och avgränsningar.....	12
1.3	Disposition	14
2	Polen – tydligt västlig allierad	15
2.1	Nationell kontext	15
2.2	Säkerhetspolitik	17
2.3	Multilaterala samarbeten	18
2.4	Försvarekonomi	20
2.5	Säkerhetspolitisk orientering	21
2.6	Sammanfattning.....	24
3	Tjeckien – vänder återigen västerut	25
3.1	Nationell kontext	25
3.2	Säkerhetspolitik	28
3.3	Multilaterala samarbeten	29
3.4	Försvarekonomi	31
3.5	Säkerhetspolitisk orientering	32
3.6	Sammanfattning.....	34
4	Slovakien – en ambivalent allierad.....	35
4.1	Nationell kontext	35
4.2	Säkerhetspolitik	37
4.3	Multilaterala samarbeten	39
4.4	Försvarekonomi	40
4.5	Säkerhetspolitisk orientering	41
4.6	Sammanfattning.....	44
5	Ungern – fortsatt mittemellan.....	45
5.1	Nationell kontext	45
5.2	Säkerhetspolitik	47
5.3	Multilaterala samarbeten	48

5.4	Försvarsekonomi	49
5.5	Säkerhetspolitisk orientering	50
5.6	Sammanfattning.....	53
6	Diskussion	55
6.1	Likheter	55
6.2	Skillnader	56
6.3	Visegradsamarbetets framtid.....	58
7	Slutsatser	59
8	Referenser.....	61

Rapporten i sammandrag

Denna rapport behandlar den växande spricka som har uppstått i Visegradsarbetet – som omfattar Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern – efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina i februari 2022. Rapporten fokuserar på ländernas utrikes- och säkerhetspolitik eftersom sprickan huvudsakligen har uppstått till följd av ländernas olika förhållningssätt till Ryssland. Den tar sin utgångspunkt i en vedertagen sanning om att Visegradländerna liknar varandra på många områden, med vilken nuvarande spricka inte stämmer överens. Syftet är att redogöra för centrala likheter och skillnader i ländernas utrikes- och säkerhetspolitik samt hur Visegradländerna orienterar sig säkerhetspolitiskt mellan Ryssland och Väst.

Rapporten är en strukturerad jämförande analys. De faktorer som utgör studiens teoretiska ramverk är hämtade från det utrikes- och säkerhetspolitiska forskningsfältet – närmare bestämt från den teoretiska inriktningen utrikespolitisk analys.

Några av rapportens centrala slutsatser rör Visegradländernas säkerhetspolitiska orientering mellan Ryssland och Väst. Polens utrikes- och säkerhetspolitiska inriktning präglas av landets hotuppfattning – att Ryssland utgör ett hot mot Polens suveränitet. Med hänvisning till det har den polska regeringen lagt om både den försvarspolitiska inriktningen och sju stora satsningar på det polska försvaret.

Polen ser USA som sin närmsta allierade och Nato som en grundpelare i den egna säkerhetspolitiken. Även EU är viktigt, trots den försämrade relationen under senare år. Polens demokratiska tillbakagång har påverkat landets möjligheter till samarbete negativt. Efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina i februari 2022 har Polen haft en central roll i det västliga stödet till Ukraina. Med det har man också återupprättat relationer med viktiga allierade och kan på sikt stärka sin position i Central- och Östeuropa samt på Natos östra flank.

Tjeckiens säkerhetspolitiska inriktning kan sammanfattas som hemmahörande i Väst, med en låg upplevd hotnivå och en vilja att ses som en trovärdig allierad. Landets utrikespolitik och relationer till Ryssland och Väst har bitvis varit motsägelsefulla. Den tjeckiska utrikes- och säkerhetspolitiken har genomgått en förändring sedan regeringsskiftet hösten 2021. Landet har med den nya mitten-högerregeringen uttryckt ett åtagande gentemot Väst, främst EU. Parallellt med detta har Tjeckiens relation till Ryssland försämrats. Rysslands krig mot Ukraina har förstärkt denna utveckling och gjort att Tjeckiens regering, som fortsatt ser hotet mot det egna landet som lågt, återigen har valt vägen som en värdefull partner.

Slovariens utrikes- och säkerhetspolitik speglar två centrala erfarenheter från tiden direkt efter krigets slut: känslan av att ”lämnas utanför Europa” och valet att därför positionera sig ”mellan Öst och Väst”. Slovakien har likt Tjeckien strävat efter att vara en pålitlig och engagerad allierad. Dessa två erfarenheter har dock gjort att Slovakien också har prioriterat att upprätthålla en god relation till Ryss-

land, som har betraktats som en strategisk partner. Slovakien har länge haft försvarsmateriella och energimässiga beroenden till Ryssland. Denna relation har gradvis avtagit – särskilt sedan den sittande mitten-höger-regeringens tillträde 2020 – och abrupt satts i ett nytt ljus efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Trots flera ansträngningar från Slovakiens regering att knyta sig närmare Väst kvarstår emellertid flera faktorer som gör den slovakiska politiken ambivalent vad gäller orienteringen mellan Ryssland och Väst.

Ungerns utrikes- och säkerhetspolitiska linje kan sammanfattas som pragmatisk. Den tudelade erfarenheten av stormaktsinflytande likväl som ockupation har satt sin prägel på den nuvarande regeringens förhållningssätt till Ryssland respektive Väst. Regeringen har betraktat säkerhet som flerdimensionellt och premierat ekonomisk tillväxt och trygghet.

Vad gäller Ungerns orientering mellan Ryssland och Väst syns tendenser till en fortsatt nära relation med Ryssland – inte minst med anledning av Ungerns omfattande energiberoende. Regeringen har uttryckt att Ungern ska se till sina egna intressen främst. Ungerns pragmatiska utgångspunkt gör emellertid att nuvarande säkerhetspolitiska linje kan ändras om Ungerns intressen bättre kan tillgodoses på annat sätt. Med detta finns det utrymme för Ungern att framöver stärka sin anknytning till Väst. Det finns emellertid ingenting som tyder på det i närtid.

Sammantaget uppvisar Visegradländerna både likheter och skillnader på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Bland likheterna återfinns den geografiska placeringen, historiska erfarenheter, den ekonomiska och demokratiska utvecklingen efter självständigheten, samt medlemskapen i EU och Nato. Nato utgör en grundpelare i försvarspolitiken för samtliga länder.

En särskilt framträdande likhet mellan Visegradländerna är att inrikespolitiken har haft synlig påverkan på den utrikes- och säkerhetspolitiska inriktningen. I flera av länderna har detta politikområde präglats av interna motsättningar. Både historiskt och i närtid finns exempel på att centrala delar har lagts om i samband med maktskifte. Denna realitet medför att den politiska inriktningen för utrikes- och säkerhetspolitiken snabbt kan byta riktning.

Bland skillnader utgör synen på Ryssland den mest framträdande. Länderna har olika syn på om Ryssland utgör ett hot, och om det gör det, vilket typ av hot som Ryssland utgör. De ser också olika på hur de själva bör förhålla sig till Ryssland.

I närtid ser Visegradsamarbetet ut att fortgå – dock med ett begränsat utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har inneburit både kontinuitet och förändring. Samtliga Visegradländer har fortsatt eller förstärkt en redan inslagen utrikes- och säkerhetspolitisk linje. Samtidigt har flera av länderna haft skäl att omvärdera sin relation till Ryssland och inte minst sin relation till varandra. Som framgår ovan kan konstateras att Visegradländerna – likväl som deras allierade i Väst – i närtid står inför ett antal utrikes- och säkerhetspolitiska vägval som kommer att påverka samarbetets framtid.

1 Inledning

När Slovakien övertog ordförandeskapet för Visegradgruppen i juli 2022 meddelade landet att gruppen avser pausa gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska beslut.¹ Vid tidpunkten hade Visegradgruppen – som grundades som en samverkansplattform för ländernas gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska mål – blivit allt mer fragmenterad.

Visegradsamarbetet består av Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern. Länderna är en viktig del av den central- och östeuropeiska gemenskapen och delar flera historiska erfarenheter i modern tid. Samtliga var sedan mitten av 1900-talet under Sovjetunionens kontroll och tillhörde Warszawapakten. Efter Berlinmurens fall blev länderna självständiga demokratier. Det formella samarbetet mellan dem, som sker inom den så kallade Visegradgruppen, inleddes på 1990-talet. Genom samarbetet avsåg länderna att samordnat ansöka om medlemskap i Nato och EU, vilket resulterade i inträde 1999 respektive 2004. Sedan dess samverkar Visegradgruppen både formellt genom ministermöten och en förhandlingsgrupp i EU, och informellt genom kontakter på tjänstemannanivå och inom kultursektorn.

Efter framgången med EU- och Nato-medlemskapen har Visegradgruppens samarbete på det utrikes- och säkerhetspolitiska området framförallt rört sakfrågor. Gruppen hindrade gemensamt EU:s försök till en samordnad migrationspolitik efter migrationskrisen 2015. Därtill har länderna vid flera tillfällen utfäst ambitioner om ett mer samordnat försvarssamarbete.² Tillsammans tog länderna ansvar för en av EU:s stridsgrupper som stod i beredskap mellan 2016 och 2019.³

När Slovakien i juli 2022 meddelade att gruppen avsåg pausa gemensamma utrikespolitiska beslut hänvisade landets utrikesminister till ”ländernas olika hållning vad gäller Ryssland”.⁴ Samarbetet hade då präglats av skiljelinjer i frågan om Ryssland under flera år. Polen har sedan 2008 drivit en hårdför linje mot Ryssland, till vilken Slovakien och Tjeckien har anslutit sig i allt större utsträckning de senaste åren. Denna syn har inte delats av Ungern, som fortsatt har främjat nära band till Moskva. Detta har lett till en växande spricka i Visegradsamarbetet.

Länderna har historiskt även haft olika relationer till västliga allierade, främst USA. Polen har under många år sett USA som sin närmsta allierade och arbetat

¹ Yar, Lucia. 'Slovakia to 'mute' Visegrád 4 foreign policy dimension'. *Euractive*. 5 juli 2022. Besökt: 1 november 2022.

² Visegrad Group. *Report on the Polish Presidency of the Visegrad Group: July 2020 – June 2021*. Warsaw: Visegrad Group, 2021, s. 28.

³ Polen agerade gruppledare, stod för högkvarter samt tillhandahöll specialstyrkor. Slovakien stod för skydd mot massförstörelsevapen, Tjeckien för logistik och medicinsk försörjning och Ungern bevakade det civilmilitära samarbetet. Figulová, Andrea and Janková, Kristína. 'One Region, Different Strategies: Slovakia and the V4 in the Euro-Atlantic Security Environment'. *In Small States and the New Security Environment*. Vol. 7, 2021: 173-187, s. 184.

⁴ Yar. 'Slovakia to 'mute' Visegrád 4 foreign policy dimension'. *Euractive*.

målmedvetet för att stärka den polsk-amerikanska relationen, framförallt på säkerhets- och försvarsområdet. Slovakien å andra sidan har under många år haft en ansträngd relation till USA – med en stor del av befolkningen som fortsatt anser att Slovakien är mittemellan Öst och Väst.⁵

Därtill har ländernas syn på EU alltmer kommit att skilja sig åt. Polens och Ungerns motsättningar med EU i frågan om demokratiska och rättsstatliga principer har fått Slovakien och Tjeckien att distansera sig från Visegradssamarbetet. De har istället rört sig närmare sina väst- och centraleuropeiska grannar.⁶ Detta avståndstagande kom efter regeringsskiftet i Slovakien våren 2020 och i Tjeckien hösten 2021.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina i februari 2022 har accentuerat dessa redan existerande motsättningar mellan länderna vad gäller relationen till Ryssland respektive till Väst. Ungern har fortsatt nära band och täta energiförbindelser med Moskva, parallellt med fortsatt friktion med EU, både på rättsstatsområdet och inför framtagandet av gemensamma sanktioner mot Ryssland. Polen har flera motsättningar med EU vad gäller demokratiska och rättsstatliga principer. Slovakien är polariserat i frågan om Ryssland och Väst.

Detta ställer frågan om ländernas fortsatta samarbete inom Visegradgruppen, och andra format, på sin spets. Samarbetet mellan länder som ansågs ha många likheter och delade erfarenheter – vars drivkraft en gång var samsyn i utrikes- och säkerhetspolitiken – går nu mot allt skarpare konfliktlinjer. Trots många liknande erfarenheter landar länderna i olika bedömningar av vilket förhållningssätt som gör sig bäst i relation till Ryssland, EU och Väst i stort.

⁵ Hajdu, Dominika, Kazaz, Jana, Klingová, Katarína and Kortiš, Michal. *GLOBSEC Trends 2022: CEE amid the war in Ukraine*. GLOBSEC, 2022, s. 11.

⁶ Sitter, Nick. 'Defending the State: Nationalism, Geopolitics and Differentiated Integration in Visegrad Four Security Policy'. *European Foreign Affairs Review*. Vol. 26 (Special), 2021: 127-144, s. 133.



Figur 1: Karta. Per Wikström (FOI).

1.1 Syfte och frågeställning

Denna studie tar sin utgångspunkt i en vedertagen sanning om Visegradländernas inneboende likhet på många områden – en sanning utifrån vilken nuvarande splittning ter sig avvikande. Genom att belysa några centrala faktorer i ländernas utrikes- och säkerhetspolitik ämnar studien nyansera denna vedertagna sammankoppling. Syftet med studien är att redogöra för centrala likheter och skillnader i ländernas utrikes- och säkerhetspolitik samt hur länderna orienterar sig säkerhetspolitiskt mellan Ryssland och Väst. Syftet är således till lika delar deskriptivt som explorativt. Studien utgörs av en strukturerad fokuserad jämförande analys mellan Visegradländerna utifrån centrala säkerhetspolitiska förklaringsvariabler.

Frågorna som vägleder studien är:

- Vilka utrikes- och säkerhetspolitiska likheter och skillnader finns mellan Visegradländerna?
- Hur orienterar sig Visegradländerna säkerhetspolitiskt mellan Ryssland och Väst?

Det är viktigt att framhålla här att *Ryssland* och *Väst* i detta sammanhang syftar till kategorier i bredare mening än enbart geografiska områden. Framförallt kategorin Väst samlar en uppsjö av politiska och ideologiska antaganden som utmärker Väst som värdegemenskap, utöver att vara en politisk och geografisk enhet.⁷ Till det räknas medlemskap i multilaterala samarbeten – primärt EU och Nato.

Det är vidare viktigt att understryka att Ryssland och Väst som politiska och ideologiska enheter inte är ömsesidigt uteslutande. Tvärtom har många stater, inte minst i Central- och Östeuropa, sedan kalla krigets slut interagerat med – och känt tillhörighet till – dessa två parallellt. Inom ramen för den europeiska säkerhetsordningen har Ryssland tidigare setts som en möjlig politisk och ekonomisk partner. Rysslands anfallskrig mot Ukraina i februari 2022 har emellertid ställt frågan om partnerskap och tillhörighet på sin spets. För Visegradländerna framträder i högre grad ett utrikes- och säkerhetspolitiskt vägval mellan Ryssland och Väst.

1.2 Teoretiskt ramverk, metod, material och avgränsningar

Operationalisering av utvalda faktorer för en strukturerad jämförande analys genomförs med fördel genom standardiserade frågor som ställs till det empiriska materialet.⁸ Studiens författare har formulerat frågorna och grupperat dem efter utvalda faktorer. Syftet med frågorna är att säkerställa att materialet korresponderar mellan de fyra länderna.

⁷ För denna studie har en samlade definition hämtats från Jacinta O'Hagans genomgång av begreppet Väst, som gör gällande att Väst har beskrivits som en ideologisk gemenskap, med strömningar av liberalism, kapitalism och demokratiska och rättsstatliga principer. Under kalla kriget var definitionen av Väst präglad av ett motsatsförhållande till det kommunistiska Öst. För mer utförlig genomgång, se O'Hagan, Jacinta. *Conceptualizing the West in International Relations: From Spengler to Said*. Hampshire – New York: Palgrave, 2002.

⁸ George, L. Alexander and Bennett, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Belfer Center Studies in International Security, MIT Press, 2005.

De faktorer som utgör studiens teoretiska ramverk är hämtade från det utrikes- och säkerhetspolitiska forskningsfältet – närmare bestämt från den teoretiska inriktningen utrikespolitisk analys (*Foreign Policy Analysis, FPA*).⁹ Tabellen nedan klargör studiens centrala begrepp.

Tabell 1. Teoretiskt ramverk.

Nationell kontext	Geografisk placering	<i>Var ligger staten? Vilka länder gränsar staten till?</i>
	Nationell identitet	<i>Ser sig staten som en maktspelare? Ser sig staten som en lagspelare?</i>
	Historisk erfarenhet	<i>Har staten varit en stormakt? Har staten upplevt delat territorium? Hur hanterades det? Har staten erfarenhet av ockupation?</i>
	Makroekonomisk utveckling	<i>Hur har den ekonomiska utvecklingen sett ut sedan självständigheten?</i>
	Inrikespolitiskt läge	<i>Vilken politisk gruppering styr staten (president och regering) i dagsläget? Vad har dessa för inflytande över säkerhetspolitiken? Hur orienterar sig nuvarande makthavare säkerhetspolitiskt?</i>
Säkerhetspolitik	Hotuppfattning Försvarsmaktens uppdrag	<i>Vilket anses vara det största hotet som staten står inför? Vem/vad utgör detta hot? Vilken karaktär har detta hot? Hur allvarligt uppfattas hotet? Vilka andra hot uppfattar staten som viktiga? Hur anser staten att detta hot bäst ska mötas? Hur ska det nationella försvaret användas?</i>
Multilaterala samarbeten	Organisations-/allianstillhörighet	<i>Vilka multilaterala organisationer är staten medlem i? Vad var syftet med att bli medlem? Vad anser sig staten få ut av att vara med i organisationen? Hur ser staten på sin egen roll? Vad bidrar staten med till organisationen?</i>
Försvarsekonomi	Försvarsutgifter Militär personalstyrka och materielbas Export och import	<i>Hur mycket vill staten lägga på försvaret? Vilka resurser förfogar försvarsmakten över? Vilka stater är viktiga försvarsindustriella partners för import och export?</i>
Säkerhetspolitisk orientering	Relation till Ryssland och Väst	<i>Hur ser staten på stormakter som strategiska partners? Hur ser staten på sina allianstillhörigheter? Vilka beroende-relationer har staten till Ryssland respektive Väst?</i>

⁹ Hudson, Valerie M. and Vore, Christopher S. *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. Mershon International Studies Review*. Vol. 39, no. 2, 1995: 209-238.; Hudson, Valerie M. and Day, Benjamin S. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. 3rd edition. London: Rowman & Littlefield, 2020; Alden, Chris and Aran, Amnon. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. 2nd edition. London: Routledge, 2016.

Utöver de faktorer som studien belyser har flera avgränsningar gjorts av faktorer som kan ha stor relevans för ländernas säkerhetspolitiska vägval. Bland dem bör ländernas relation till Kina nämnas. Flera av Visegradländerna har utvecklat ekonomiska och politiska förbindelser med Kina över tid. En växande stormaktskonkurrens mellan Kina, USA och Europa gör emellertid att Visegradländerna framöver kan behöva agera mer restriktivt gentemot Kina. Detta inte minst då EU och Nato, där samtliga länder är medlemmar, i allt större utsträckning betraktar Kina som en konkurrent. För studiens syfte har relationen till Kina emellertid avgränsats bort.

Studien bygger i huvudsak på skriftligt material. Primärt material utgörs av respektive lands officiella dokument, däribland nationella säkerhetsstrategier, skriftlig kommunikation i regeringskanaler och uttalanden från officiella företrädare. Därtill bygger studien på tidigare forskning och analys, samt nyhetsartiklar och databaser för försvarsutgifter och försvarsmateriel. Studiens material har avgränsats till det som finns tillgängligt på engelska. Andrahandsanalyser eller återgivning har använts i de fall då officiella dokument har saknats i engelsk översättning.

Den rådande osäkerheten i omvärlden gör studiet av säkerhetspolitiska prioriteringar till ett rörligt mål. Studien har genomförts under de första sex månaderna av Rysslands krig mot Ukraina. Empiriinhämtning gjordes fram till september 2022. Framtiden är i allra högsta grad osäker. Studien ämnar således fånga en ögonblicksbild vad gäller tendenser i Visegradländernas utrikes- och säkerhetspolitik.

1.3 Disposition

Landanalyserna i kapitel 2 till 5 är disponerade på liknande sätt och behandlar varje lands säkerhets- och försvarspolitiska inriktning för sig. Kapitel 2-5 behandlar i tur och ordning Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern. Samtliga kapitel inleds med en översikt över landets geografi, historia, makroekonomiska utveckling och inrikespolitiska förutsättningar. Efterföljande avsnitt ger en kort fördjupning i ländernas respektive säkerhetspolitik med fokus på hotuppfattning och försvarsmaktens uppdrag. Därefter redogörs för medlemskapen i EU och Nato. Nästföljande avsnitt behandlar försvarsekonomi i bred bemärkelse. Varje kapitel avslutas med en diskussion om respektive lands säkerhetspolitiska orientering mellan Ryssland och Väst. Kapitel 6 diskuterar likheter och skillnader mellan Visegradländerna och analyserar Visegradsamarbetets framtid. Kapitel 7 sammanfattar studiens slutsatser och diskuterar några av de vägval som Visegradländerna – liksom västliga allierade – står inför i ljuset av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

2 Polen – tydligt västlig allierad

Polen är störst av Visegradländerna sett till geografi, befolkning och ekonomi. Landet ser Ryssland som det främsta hotet mot den egna säkerheten. Nato och den bilaterala relationen till USA utgör båda grundpelare i den polska säkerhetspolitiken. Motsättningar med EU och allierade stater kring demokratiska och rättsstatliga principer har försvårat för Polens möjlighet att samarbeta under senare år. Sedan Rysslands invasionskrig i Ukraina 2022 har Polen emellertid återetablerat flera viktiga relationer och stärkt sin position i regionen. Polens säkerhetspolitiska orientering kan således sammanfattas som en glasklar tillhörighet till Väst, om än med vissa reservationer.

2.1 Nationell kontext

2.1.1 Geografi, identitet och historia

Polen är beläget nordöst om den europeiska kontinentens mitt, med en nordlig kust mot Östersjön. Landet är till ytan en medelstor stat och har en befolkningmängd på strax under 40 miljoner människor. Polen gränsar till Tyskland i väst och Ryssland (Kaliningrad), Litauen, Belarus och Ukraina i öst, vilket gör landet till både EU:s och Natos östra gräns. I söder gränsar Polen till Visegradpartners Tjeckien och Slovakien.

Polen har under flera år sett sig som – och framgångsrikt etablerat sig som – en växande regional stormakt. Av sina central- och östeuropeiska grannar är Polen störst sett till territorium, befolkning och ekonomisk tillväxt.¹⁰ Med sitt strategiska läge och relativt sett stora försvarsmakt har Polen därtill blivit en central aktör för försvaret av Natos östra flank. Detta har också förstärkts efter att Polen har tagit en framträdande roll för att stödja Ukraina efter Rysslands invasion 2022, både på politisk nivå och på samhällsnivå. Polens växande inflytande regionalt och multilateralt i EU och Nato har gett landet utrymme att agera mer självhävande i säkerhetspolitiska frågor. För Polen är nationell suveränitet en högt prioriterad fråga.

Polen har historiskt ingått i flera stor koalitioner, både som stormakt och som del av andra centraleuropeiska kungadömen. Under en stor del av 1900-talet var Polen helt eller delvis ockuperat av Tyskland och Sovjetunionen. Denna historiska erfarenhet av konflikt, ockupation och delning av polskt territorium har format den gängse hotbilden. Utgångspunkten är att varje konflikt i grunden handlar om den polska statens överlevnad.¹¹ Efter självständigheten 1991 gjorde Polen flera

¹⁰ Figulová and Janková. 'One Region, Different Strategies...', 174.

¹¹ Michta, Andrew A. 'Poland'. In *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Meijer, Hugo and Wyss, Marco (eds.), 125-139. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 127.

ansträngningar för att säkra den nyvunna friheten, primärt genom att söka sig västerut. Nato-medlemskap 1999 och EU-medlemskap 2004 formaliserade tillhörigheten till Väst och sågs som ett ”återvändande till Europa”.¹²

2.1.2 Makroekonomisk utveckling

Polen har under de senaste årtiondena genomgått en omvandling från plan- till marknadsekonomi. BNP per capita låg år 2021 på 37 790 USD (köpkraftsjusterat) vilket motsvarar omkring 64 procent av Sveriges nivå. Covid-19-pandemin satte år 2020 tillfälligt stopp för en lång period med hög ekonomisk tillväxt. Polens ekonomiska nedgång blev dock mild, bland annat tack vare kraftfull stimulanspolitik. I likhet med de flesta europeiska länder har de ekonomiska utsikterna för Polen under 2022 mörknat till följd av snabbt stigande inflation och den osäkerhet som det ryska angreppet på Ukraina medfört. Återhämtningen efter covid-19-pandemin bromsar in rejält. Enligt IMF:s prognos väntas BNP öka med 3,8 procent 2022 för att 2023 sakta in till låga 0,5 procent. Samtidigt bedöms inflationen hamna kring 13-14 procent vilket är högst bland Visegradländerna. På några års sikt är IMF:s prognos att Polens BNP-tillväxt åter kommer att accelerera till strax över 3 procent.¹³

De av pandemin försvagade statsfinanserna och försämrade ekonomiska utsikter till följd av det ryska anfallskriget mot Ukraina gör att IMF:s prognos är att budgetunderskottet bedöms ligga nära 4 procent av BNP under kommande år, med endast en långsam minskning. Samtidigt väntas dock accelererande ekonomisk tillväxt vilket gör att den polska statsskulden på några års sikt ändå väntas falla tillbaka under 50 procent av BNP.¹⁴

2.1.3 Inrikespolitiska förutsättningar

I oktober 2015 valde Polen en högerkonservativ regering med partiet Lag och Rättvisa (PiS) i spetsen. Den PiS-ledda regeringens huvudsakliga fokus låg på ekonomiska frågor och värderingsfrågor som abort och familjebildning samt migration och säkerhet, i synnerhet nationell säkerhet. Regeringen har flera gånger fått kritik för att urholka den polska demokratin. I valet 2019 vann PiS ytterligare en mandatperiod och kommer att styra Polen fram till nästa val 2023. Trots att den polska inrikespolitiken i stort är polariserad råder en partiöverskridande samsyn vad gäller säkerhetspolitiken.

¹² Walsch, Christopher. 'An East-West Divide in the European Union? The Visegrad Four States in Search of the Historical Self in National Discourses on European Integration'. *Politics in Central Europe*. Vol. 14, no. 2, 2018: 181-191, s. 183.

¹³ IMF. *World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis*. Washington DC: International Monetary Fund, 2022. Besökt: 11 oktober 2022.

¹⁴ IMF. *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*. Washington DC: International Monetary Fund, 2022. Besökt: 12 oktober 2022.

Samma år som PiS valdes till regering valdes även Polens sittande president Andrzej Duda. Han delar politisk hemvist med regeringspartierna. Efter flera år utan en framträdande roll i utrikes- och säkerhetspolitiken har president Duda klivit fram under våren 2022 och varit central för Polens stöd till Ukraina och utrikespolitiska relationer med allierade.¹⁵

2.2 Säkerhetspolitik

2.2.1 Hotuppfattning

I maj 2020 antog Polen en ny nationell säkerhetsstrategi.¹⁶ Strategin ersatte den tidigare från 2014. I likhet med den tidigare fastställer den nya säkerhetsstrategin att Rysslands aggressiva uppträdande utgör det allvarligaste hotet mot Polens säkerhet. I strategin framhålls att Ryssland driver en nyimperialistisk agenda med militära medel, som strider mot internationell rätt och underminerar den europeiska säkerhetsstrukturen.¹⁷ Den nya säkerhetsstrategin ger även större utrymme till hybrid- och cyberhot.

För många inom den polska politiken, likväl som i den polska befolkningen, var Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 en bekräftelse på att Rysslands mål är att på nytt ockupera och kontrollera sina grannländer och omkullkasta den europeiska säkerhetsordningen.¹⁸ Den polska regeringen har uttryckligen motsatt sig den strategi med fokus på både avskräckning och dialog som har drivits av Frankrike och Tyskland. Istället har regeringen, med hänvisning till det konventionella krigets återkomst till Europa, betonat vikten av utökat militärt försvar för att kunna möta hotet från Ryssland.

2.2.2 Försvarsmaktens uppdrag

I Polens försvarskoncept från 2017 framgår att en mångårig missbedömning av säkerhetsläget i närområdet har gett försvarsmakten fel inriktning och uppgift.¹⁹ En central slutsats gäller Rysslands aggressiva uppträdande och det hot detta innebär för Polen. Särskilt fokus läggs vid att försvarsmakten främst ska försvara polskt territorium. Denna ändrade inriktning för försvaret syns bland annat i landets minskande bidrag till internationella insatser.²⁰

¹⁵ Bobinski, Andrzej and Szacki, Wojciech. 'Polish Politics in the Midst of the War in Ukraine'. *Dispatch from Poland – March 2022*. German Marshall Fund. 17 mars 2022. Besökt: 1 november 2022.

¹⁶ Polish National Security Bureau. *National Security Strategy of the Republic of Poland*, 2020.

¹⁷ Polish National Security Bureau. *National Security Strategy*... s. 6.

¹⁸ Lau, Stuart. "We told you so!" How the West didn't listen to the countries that know Russia best'. *POLITICO*, 9 mars 2022. Besökt: 1 november 2022.

¹⁹ Polish Ministry of National Defence. *The Defence Concept of the Republic of Poland*, 2017, s. 6.

²⁰ Chivvis, Christopher S., Cohen, Raphael. S., Frederick, Bryan, Hamilton, Daniel S., Larrabee, F. Stephen and Lin, Bonny. *NATO's Northeastern Flank: Emerging Opportunities for Engagement*. Santa Monica: RAND Corporation, 2017, s. 85.

Tillsammans med den skärpta hotbilden har prioriteringen mot territoriellt försvar inneburit stora moderniseringssatsningar på det polska försvaret. Den senaste i raden av ambitionshöjningar på försvarsområdet är det omfattande lagförslag som presenterades hösten 2021 och som beslutades om i mars 2022. Lagen innebär en fördubbling av den militära personalen och stora ökningar av resurser till den polska försvarsmakten.²¹ Förslaget har dock mött kritik från oppositionen, som menar att åtgärderna inte kompenserar för de sätt som regeringen tidigare har motarbetat försvarsmaktens utveckling. Sammantaget finns en politisk enighet kring moderniseringen av försvaret. Skiljelinjen ligger i hur denna bör genomföras och finansieras.

2.3 Multilaterala samarbeten

2.3.1 Nato

Nato utgör den främsta grundpelaren för Polens utrikes- och säkerhetspolitik. Polen har historiskt varit en av Natos mest aktiva medlemmar räknat i bidrag till internationella insatser.²² Polen har även gjort stora satsningar ekonomiskt på försvaret. Landet har varit det enda av Visegradländerna som når upp till alliansens mål om två procent av BNP till försvarsutgifter. Under senare år, primärt sedan 2014, framträder dock en större ovilja mot att delta i Natos expeditionära insatser.²³ Enligt den polska regeringen är Ryssland det främsta hotet mot Europas säkerhet – inte utmaningar utanför Europa. Det har därför varit mer angeläget att Nato stärker sin närvaro i östra Europa. Polen har, tillsammans med de baltiska staterna, verkat intensivt för att mer resurser ska allokeras till Natos östra flank.²⁴ Länderna har tillsammans sökt gehör för en större och permanent Nato-närvaro i Polen och Baltikum.

2.3.2 EU

Ytterligare en central utrikes- och säkerhetspolitisk arena för Polen är EU. EU-medlemskapet har ett starkt stöd i opinionen. Polen är en stor nettomottagare av EU:s ekonomiska medel. Därtill deltar Polen i EU:s försvarssatsningar Permanent Structured Cooperation (PESCO) och European Defence Fund (EDF), i den mån de inte konkurrerar med Nato.

²¹ Schislovska, Monika. 'Poland plans to radically strengthen its army'. *Nation World News*. 25 oktober 2021. Besökt: 1 november 2022. ;Tilles, Daniel. 'Poland boosts defence spending to 3% of GDP to protect against "imperial Russia"'. *Notes from Poland*. 19 mars 2022. Besökt: 1 november 2022.

²² Chivvis, et.al. *NATO's Northeastern Flank*.... s. 67.

²³ Doeser, Fredrik och Eidenfalk, Joakim. 'Using strategic culture to understand participation in expeditionary operations: Australia, Poland, and the coalition against the Islamic State'. *Contemporary Security Policy*. Vol. 40, no. 1, 2019: 4-29, s. 21.

²⁴ Michta. 'Poland'.

Samtidigt har den sittande regeringen sedan flera år tillbaka drivit en allt mer kritisk linje gentemot EU. Regeringen har återkommande utmanat EU:s stadgar, primärt vad gäller demokrati och rättssäkerhet. Polen har fått kritik från EU för det som benämns som en demokratisk tillbakagång.²⁵ Flera lagändringar på demokrati- och rättssäkerhetsområdet har lett till prövning i EU:s egna instanser. EU har primärt kontrat med ekonomiska åtgärder, bland annat genom att begränsa Polens möjlighet att ta del av EU:s återhämtningsfonder efter pandemin. Polens agerande i EU har även lett till växande kritik från flera andra medlemsstater.²⁶

Tvetydigheten i Polens agerande i EU kan förstås ur flera perspektiv. För nuvarande regering är det primärt en fråga om nationell suveränitet. Polens regering motsätter sig ett EU med för mycket inflytande över medlemsstaternas nationella självbestämmande. EU sägs agera bortom sina befogenheter och blanda sig i inrikespolitiska angelägenheter. Med det blir EU ytterligare ett exempel på externa aktörers inskränkning av polsk suveränitet.²⁷

Därtill kan Polens agerande i EU förstås som en effekt av att den polska regeringen vill göra skillnad på politiska områden i EU.²⁸ Regeringen har, i likhet med sin ungerska motsvarighet, skilt frågan om demokratiska principer från frågor om EU:s ekonomiska struktur och gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. I den första ryms rättsstatens principer och mediernas och domstolsväsendets oberoende. I de senare ingår de EU-fonder, av vilka Polen är nettomottagare, samt de regleringar av EU:s inre marknad som gynnar Polens handel med andra EU-medlemsstater.

Här ingår även de initiativ på EU-nivå som syftar till att stärka medlemslänternas krishanterings- och försvarsförmåga, för vilka Polen är förespråkare. Den polska regeringens agerande i EU kan beskrivas som en separation av de senare policyfrågorna från de föregående. Polens regering anser att frågor som rör ekonomi och krishantering och säkerhet är mer lämpade för EU. En uttalad målsättning har varit att förändra unionen inifrån och stärka medborgarnas tilltro till EU:s institutioner genom att förhindra det som ses som EU:s inblandning i nationella angelägenheter.²⁹

²⁵ För diskussion om begreppet demokratisk tillbakagång i Ungern och Polen, se Holesch, Adam and Kyriazi, Anna. 'Democratic backsliding in the European Union: the role of the Hungarian-Polish coalition'. *East European Politics*. Vol. 38, no. 1, 2022: 1-20.

²⁶ Cabada, Ladislav och Waisová, Šárka. 'The Visegrad Group as an Ambitious Actor of (Central-) European Foreign and Security Policy'. *Politics in Central Europe*. Vol. 14, no. 2, 2018: 9-20, s. 174.

²⁷ Walsch. 'An East-West Divide in the European Union...', s. 185.

²⁸ Sitter. 'Defending the State', s. 141.

²⁹ Polish Ministry of Foreign Policy. *Information of the Minister of Foreign Affairs on Polish Foreign Policy Tasks in 2019*. Speech. 14 mars 2019. Besökt: 22 oktober 2021.

2.4 Försvarsekonomi

2.4.1 Försvarsutgifter

Polen har under de senaste åren ökat sina försvarsutgifter i snabb takt. Ökningen förklaras av den tilltagande ryska hotbilden samt en ambition att framstå som en pålitlig Nato-medlem. Enligt Natos bedömning ökade försvarsutgifterna med strax under 75 procent i reala termer från 2014 till 2022. Preliminära siffror visar att de polska försvarsutgifterna år 2022 väntas hamna strax under 15 miljarder dollar vilket motsvarar 2,4 procent av BNP.³⁰

Polen är i nuläget det enda av Visegradländerna som redan uppnår Natos tvåprocentmål men Slovakien ser ut att kunna nå målet under 2022. Polen har även sedan 2015 uppfyllt Natos mål att minst 20 procent av försvarsutgifterna ska användas till ny materiel. Som en jämförelse spenderar Polen tack vare sin storlek och högre ambitionsnivå betydligt mer på sitt försvar än vad de övriga tre Visegradländerna gör tillsammans. Ambitionen är dessutom att BNP-andelen ska öka ytterligare och nå 2,5 procent senast år 2030.³¹

I januari 2022 uppgav Polens centralbankschef att huvuddelen av centralbankens vinstresultat för 2021 (motsvarande mer än 2,3 miljarder USD) ska överföras för att användas till försvarsutgifter. Enligt ett lagförslag ska centralbankens vinst kunna föras över direkt till en fond med avsikt att bidra till finansieringen av försvarsmakten utan att transfereringen först uppgår i statsbudgeten.³² Förslaget är en del av den moderniseringssatsning som antogs i polska parlamentet i mars 2022.

2.4.2 Militär personalstyrka och materielbas

Polen avskaffade värnplikssystemet 2009 och gick över till ett system med kontraktanställda. Preliminära siffror visar att den polska försvarsmakten omfattade 122 500 personer år 2022.³³ Personalen är fördelad på armé, flygvapen, marin, specialförband samt territoriella förband. Armén utgör kärnan med strax under 60 000 soldater. Enligt förslag till ny lagstiftning som presenterades i oktober 2021 ska försvarsmakten utökas till att omfatta 250 000 personer.³⁴ Det finns dock ingen angiven tidpunkt då ökningen ska ha uppnåtts. En fördubbling av antalet anställda inom försvarsmakten skulle medföra radikalt högre kostnader, vilket kan utgöra

³⁰ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022). *Press Release*. Brussels: NATO, 2022.

³¹ Lepp, Diana. 'Poland'. In *Western Military Capability in Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*, Hagström Frisell, Eva, and Pallin, Krister (eds), 85-96. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2021.

³² Palowski, Jakub. 'National Bank of Poland to allocate billions to modernization of the military'. *Defence24*. 11 januari 2022. Besökt: 18 januari 2022.

³³ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

³⁴ Głowacki, Bartosz. 'Poland pledges major new defense spending. Is it real, or political hype?'. *Breaking Defense*. 9 november 2021. Besökt: 8 december 2021.

ett hinder i närtid. En utökning av de territoriella förbanden kan dock till viss del lösa den planerade ökningen av antalet personer i försvarsmakten.

Försvarsmaktens materiel består till mycket stor del av föråldrad utrustning av sovjetiskt ursprung. Detta utgör grundförutsättningen för Polens materielinköp. Strävan att ersätta eller modernisera gammal materiel fortsätter och jämfört med andra Nato-medlemmar spenderar Polen en stor andel av försvarsutgifterna på materiel; 2020 låg andelen över 29 procent.³⁵ Regeringens ambition är att en stor andel av materielen ska produceras i Polen; 60 procent av försvarsmaktens materielbudget ska allokeras till inhemsk industri.³⁶

2.4.3 Export och import

Då försvarsindustrin främst är inriktad på att tillgodose inhemsk efterfrågan är den polska exporten av försvarsmateriel liten och det syns inte heller någon ökande trend. Den begränsade exporten indikerar att försvarsföretagen generellt inte är internationellt konkurrenskraftiga och att industrin är beroende av efterfrågan från den egna försvarsmakten. Polens import av försvarsmateriel är betydligt större än exporten. Under perioden 2010 till 2021 var importen omkring sju gånger så stor. USA är den största importkällan för försvarsmateriel till Polen, till stor del drivet av politiska skäl, och stod under perioden för omkring 19 procent av Polens materielimport. Importen bestod till huvuddelen av robotar, flygplan och stridsfordon.³⁷

2.5 Säkerhetspolitisk orientering

2.5.1 Syn på Ryssland

Polen ser Rysslands anfallskrig mot Ukraina som en bekräftelse på något man länge har varnat för. Det sedan länge identifierade hotet från Ryssland har skärpts och ställts på sin spets. En stor andel av den polska befolkningen anser att Ukraina endast är ett inledande mål som kommer att följas av fler anfallskrig mot stater som har tillhört Warszawapakten.³⁸ Ryssland, menar man, vill återupprätta sin intressesfär med militär makt.

Denna syn på Ryssland har motiverat Polen att begränsa eller avsluta sina förbindelser med Ryssland, bland annat på försvarsmaterielområdet och på energiområdet. Kort efter kriget inleddes den 22 februari meddelade den polska regeringen att ett totalembargo för rysk olja och kol kommer träda i kraft vid slutet av 2023.³⁹ Det pågår därtill ett omfattande förnyelseprogram i den polska försvarsmakten

³⁵ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

³⁶ Lepp. 'Poland'.

³⁷ SIPRI. *SIPRI Arms Transfers Database*. 2021. Besökt: 11 oktober 2022.

³⁸ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 63.

³⁹ Tilles, Daniel. 'Poland unveils "most radical plan in Europe" for ending Russian energy imports'. *Notes from Poland*. 30 mars 2022. Besökt: 1 november 2022.

med syfte att ersätta sovjetisk försvarsmateriel, vars intensitet har tilltagit sedan kriget i Ukraina. Polen har bland annat ingått avtal med USA och Sydkorea för anskaffning av tyngre vapensystem.⁴⁰

De tydliga beskederna från den polska regeringen tar vid en utveckling i Polen som har pågått över tid. Polen har sedan tidigt 00-tal arbetat aktivt med att avskärma sig från Ryssland, ett arbete som intensifierades efter Rysslands illegala annektering av Krim 2014. Redan före Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 var det endast 8 procent av den polska befolkningen som såg Ryssland som en strategisk partner.⁴¹ Andelen sjönk till 2 procent våren 2022.⁴²

2.5.2 Syn på Väst

Polens utrikespolitiska relationer västerut skiljer sig mellan Europa och USA. Polens relation till USA – både bilateralt och genom Nato – utgör en grundpelare i den polska utrikes- och säkerhetspolitiken. Flera faktorer har fördjupat relationen i närtid. Historiskt har en central drivkraft varit hotet från Ryssland. Amerikansk militär närvaro i Europa anses av Polen vara den yttersta garanten för Europas säkerhet, då USA anses ha både den militära förmågan och politiska viljan att försvara Europa.⁴³ Det förändrade säkerhetsläget har således knutit Polen närmare USA, både inom Nato, som med amerikansk förstärkning har utökat sin närvaro på östra flanken, och med flera bilaterala initiativ.

Därtill gynnades relationen av Donald Trumps tid som president från 2016 till 2020. I kontrast till flera europeiska länder såg den polska regeringen Trumps presidentskap som en möjlighet att stärka det polsk-amerikanska samarbetet. En liknande hållning i flera policyfrågor öppnade för ett nära samarbete, även på det säkerhetspolitiska området.⁴⁴ Samtidigt ledde Trump-administrationens säkerhetspolitiska prioriteringar till osäkerhet hos Polen och andra allierade i Europa. Den polska regeringen hanterade denna osäkerhet genom att framhålla sig som USA:s ”bästa allierade i Europa” genom att hänvisa till höga försvarsutgifter och stora satsningar på försvaret.⁴⁵

⁴⁰ Shin, Hyonhee. ‘South Korea, Poland sign \$5.8 billion tank, howitzer contract’. *Reuters*. 27 augusti 2022. Besökt: 1 november 2022.

⁴¹ Hajdu, Dominika, Klingová, Katarína, Milo, Daniel and Sawiris, Miroslava. *GLOBSEC Trends 2021: Central & Eastern Europe one year into the pandemic*. GLOBSEC, 2021, s. 21.

⁴² Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 37.

⁴³ Gotkowska, Justyna. ‘The US-Polish Enhanced Partnership to the Region’s Benefit?’. In *NATO at 70 in the Baltic Sea Region*, Sprüds, Andris, Andžāns, Māris and Šrāders, Sandis (eds.) 42-51. Latvian Institute of International Affairs: The Rīga Conference Papers 2019, 2019, s. 42.

⁴⁴ Gotkowska. ‘The US-Polish Enhanced Partnership to the Region’s Benefit?’, 43.

⁴⁵ Gustafsson, Jakob, Hagström Frisell, Eva, Dalsjö, Robert och Matheijis, Anna. *Transatlantiska tvivel: Söker våra grannländer efter en plan B?*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2021, s. 31.

Samtidigt tyder flera tecken på att den polsk-amerikanska relationen tillfälligt försämrades efter president Joe Bidens tillträde 2020. Biden har avsett starka demokratin globalt, vilket står i kontrast till den polska demokratiska utvecklingen.⁴⁶ I USA har flera röster höjts kring det som benämns som Polens demokratiska tillbakagång.⁴⁷ Från amerikanskt håll finns en växande inrikespolitisk opinion mot det nära samarbetet med Polen.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina har emellertid inneburit en omprövning av den polsk-amerikanska relationen. Polens roll som gränsstat till Ukraina har uppmärksamats av den amerikanska presidentadministrationen. Inför president Bidens besök i Warszawa i mars 2022 framhöll administrationen att Polen har blivit USA:s primära strategiska partner i regionen.⁴⁸ Flera högnivåbesök och uttalanden tyder på att den polsk-amerikanska relationen återigen har stärkts, samt att den säkerhetspolitiska realitet som kriget i Ukraina innebär för Europa och Nato har gjort att frågan om demokratisk tillbakagång har nedprioriterats till förmån för ländernas säkerhets- och försvarspolitiska samarbete.

2.5.3 Orientering mellan Ryssland och Väst

Polens tillhörighet till Väst ter sig glasklar, om än med vissa reservationer. Både över partigränser och i den polska befolkningen råder samsyn kring Ryssland som ett hot. Detta har förstärkts ytterligare av den ryska invasionen av Ukraina. Polen har under många år minimerat relationer och förbindelser med Ryssland, just med hänvisning till säkerhetspolitiska överväganden. Sedan februari 2022 har polska regeringsföreträdare i tilltagande grad argumenterat för att övriga västländer bör göra detsamma.

Polen har vidare befast sin tillhörighet till Väst under många år genom åtaganden i multilaterala samarbeten som EU och Nato, samt stärkt sin bilaterala relation till USA. Även här har säkerhetspolitiska överväganden varit vägledande. Polen har bidragit till EU:s och Natos gemensamma krishanteringsinsatser utanför EU samtidigt som man både har förordat och bidragit till ett stärkt kollektivt försvar på östra flanken. Sedan 2014 har det senare prioriterats allt mer.

Samtidigt står den polska regeringen inför växande motsättningar med EU och allierade vad gäller demokratiska och rättsstatliga principer. Dessa motsättningar har haft inverkan på Polens möjlighet att samarbeta med andra medlemsstater, också på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Även den bilaterala relationen till USA – som av Polen prioriteras högt – har påverkats av ländernas skilda

⁴⁶ Freedom House. *Freedom in the World – Poland Country Report 2022*. Freedom House. Besökt: 1 november 2022.

⁴⁷ Piatkiewicz, Danielle. *100 Days of Biden's New Transatlantic Strategy – Where Does Central and Eastern Europe Stand?* Prague: Institute for European Policy (EUROPEUM), 2021, s. 2.

⁴⁸ Cienski, Jan and Toosi, Nahal. 'Ukraine war turns Poland into America's 'indispensable' ally'. *POLITICO*. 25 mars 2022. Besökt: 2 november 2022.

syn på demokrati och rättsstatliga principer. Polska regeringsföreträdare har bemött kritiken genom att hänvisa till landets suveränitet och självbestämmande i inrikespolitiska frågor.

Sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina 2022 har emellertid relationen mellan Polen och dess västliga allierade fått förnyad kraft. Inte minst USA har stärkt sitt samarbete med Polen på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Med EU ligger motsättningar vad gäller demokratiska principer fast – men i frågan om säkerhet och samverkan kring hur unionen bör bemöta Ryssland har Polen otvetydigt stöttat EU:s gemensamma åtgärder. Polens säkerhetspolitiska orientering kan således summeras som en glasklar tillhörighet till Väst, om än med vissa reservationer.

2.6 Sammanfattning

Polen utgör en viktig del av EU:s och Natos östra gräns. Landet har haft god ekonomisk tillväxt, men i närtid väntar flera utmaningar för den polska ekonomin. Polens utrikes- och säkerhetspolitiska inriktning präglas av landets hotuppfattning, enligt vilken Ryssland utgör ett hot mot Polens suveränitet och existens. Med hänvisning till det har den polska regeringen lagt om både den försvarspolitiska inriktningen och sju satt stora satsningar på det polska försvaret, inte minst på försvarsmaterielområdet.

Polen ser USA som sin närmsta allierade och Nato som en grundpelare i den egna säkerhetspolitiken. Även EU är viktigt för Polen, trots den försämrade relationen mellan landets regering och unionen under senare år. Frågan om Polens demokratiska tillbakagång har påverkat Polens möjligheter till samarbete.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina i februari 2022 har emellertid bidragit till att stärka Polens ställning internationellt. Polen har haft en central roll i det västliga stödet till Ukraina. Med det har man också återupprättat relationer med viktiga allierade, inte minst USA. Mycket talar för att Polen ytterligare kan stärka sin position i Central- och Östeuropa samt på den östra flanken.

3 Tjeckien – vänder återigen västerut

Tjeckiens utrikes- och säkerhetspolitik har bytt riktning de senaste åren. Från EU-skepsis och en ansträngd relation till USA har Tjeckien åter stärkt sina band till västliga allierade. Landet har riktat om sin försvarspolitik från internationella insatser till territoriellt försvar och motverkan av hybridhot. En gradvis försämring av relationen till Ryssland har skärpts av den ryska invasionen av Ukraina 2022. Tjeckien har åter utfäst en ambition om att vara en trovärdig och pålitlig allierad.

3.1 Nationell kontext

3.1.1 Geografi, identitet och historia

Tjeckien ligger i Europas mitt, omringat av andra europeiska stater. Landet är till ytan en liten stat och har en befolkning på 10 miljoner. I norr gränsar landet till Polen och Tyskland, i söder till Österrike och Slovakien.

I en utrikes- och säkerhetspolitisk kontext kan Tjeckiens agerande sammanfattas som ambitionen att vara en god allierad. Tjeckien strävar varken efter att vara en ledare eller att vara pådrivande för förändring, men vill inte heller ses som en fripassagerare.⁴⁹ Flera tjeckiska regeringar har anammat rollen som en pålitlig partner inom Nato och EU. Den tjeckiska försvarsstrategin från 2012 bar titeln ”en ansvarsfull stat och en pålitlig allierad”.⁵⁰ Liknande skrivningar framgår i den sedan 2021 nytillträdda regeringens regeringsförklaring på försvarsområdet. Tjeckien ska ses som en ”trovärdig och respekterad” allierad.⁵¹

Historiskt har det tjeckiska territoriet ingått i det Habsburgska riket och blev senare del av det österrikiska imperiet och Österrike-Ungern. Österrike-Ungern upplöstes efter första världskriget och den självständiga republiken Tjeckoslovakien bildades 1918. Under andra världskriget ockuperades den tyskspråkiga delen av Tjeckoslovakien, Sudetenland, av Nazityskland. Vid andra världskrigets slut ockuperades Tjeckoslovakien av Röda Armén och 1946 vann kommunistpartiet flest röster i valet. Efter Pragkuppen 1948 blev landet en kommunistisk stat och ingick i Warszawapakten fram till Sammetsrevolutionen 1989. Efter den så kallade ”Sammetsskilmässan” 1993 upplöstes Tjeckoslovakien och delades i republikerna Tjeckien och Slovakien. Delningen har setts som ett föredömligt exempel på konfliktlösning utan våld.

⁴⁹ Kříž, Zdeněk. ‘The security perception and security policy of the Czech Republic, 1993–2018’. *Defense & Security Analysis*, Vol 37, no. 1, 2021: 38-52, s. 41.

⁵⁰ Ministry of Defence of the Czech Republic. *The Defence Strategy of the Czech Republic. A Responsible state and a Reliable Ally*, 2012, s. 1.

⁵¹ Government of the Czech Republic. *Policy Statement of the Government of the Czech Republic*. 6 januari 2022, s. 31.

Separationen från Slovakien innebar att Tjeckien inte längre gränsade till det forna Sovjetunionen, vilket i geografiska termer flyttade landet ännu närmare den västliga gemenskapen. Den dåvarande presidenten Václav Havel (1993-2003) stod för en västorienterad politik.⁵² Tjeckiens utrikespolitik präglades under 1990-talet av en ”tillbaka till Europa”-anda, samt Havels karakteristiska inriktning mot främjandet av mänskliga rättigheter och demokrati.⁵³

3.1.2 Makroekonomisk utveckling

I likhet med övriga Visegradländer har Tjeckien med undantag för finanskrisen haft en snabb ekonomisk tillväxt sedan mitten av 1990-talet. BNP per capita låg år 2021 på 43 840 USD (köpkraftsjusterat) vilket motsvarar omkring 74 procent av Sveriges nivå. Tjeckisk BNP minskade kraftigt 2020 på grund av covid-19-pandemin. Även här har sviterna av Rysslands invasion av Ukraina bromsat in återhämtningen efter pandemin. Enligt IMF:s prognos väntas dämpad BNP-tillväxt på 1,9 procent 2022 och 1,5 procent 2023. Inflationen bedöms hamna på över 16 procent 2022 men dämpas till strax över 8 procent 2023. Bortom 2023 väntas BNP-tillväxten hålla sig över 2 procent samtidigt som inflationen dämpas.⁵⁴

Pandemin har fått till följd att ett överskott i den tjeckiska statsbudgeten omvandlats till ett rejält underskott vilket resulterat i en stigande statsskuld. IMF:s prognos är att underskottet minskar i långsam takt kommande år och att statsskulden ligger strax över 40 procent av BNP, vilket är lägst av de fyra Visegradländerna.⁵⁵

3.1.3 Inrikespolitiska förutsättningar

Den tjeckiska utrikes- och säkerhetspolitiken har präglats av flera utmaningar kopplade till inrikespolitiska förutsättningar. De politiska partierna har varit oförmögna att diskutera landets långsiktiga nationella intressen. Därtill har det funnits en brist på samförstånd mellan dels presidenten och regeringen, dels mellan olika departement och dess avdelningar.⁵⁶

Presidenten saknar visserligen formellt mandat att ändra inriktningen på säkerhets- och försvarspolitikerna men är högst inflytelserik inom det politiska systemet. Inte minst påverkar presidentens hållning hur landets roll i världen förstås internt likväl

⁵² Václav Havel blev president i Tjeckoslovakien 1989 efter Sammetsrevolutionen då det tjeckoslovakiska kommunistpartiet överlämnade makten till en icke-kommunistisk regering. Havel blev även Tjeckiens första president efter att Tjeckoslovakien splittrades 1993.

⁵³ Weiss, Tomáš. 'Foreign, Security and Defence Policy: Europeanized at the Bottom, Neglected at the Top'. In *Czech democracy in crisis*, Lorenz, Astrid and Formánková, Hana (eds.), 179-204. Springer Nature, 2020, s. 181, 185.

⁵⁴ IMF. *World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis*.

⁵⁵ IMF. *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*.

⁵⁶ Kolmašová, Šárka. 'Competing norms and strategic visions: a critical appraisal of V4 security potential'. *Europe-Asia Studies*. Vol. 71, no. 2, 2019: 225-248, s. 235, 237.

som externt. Enligt den tjeckiska konstitutionen är det dock regeringen, med godkännande av parlamentet, som fattar beslut om försvarsrelaterade frågor, exempelvis lagstiftning och budget.⁵⁷ Den verkställande makten ligger således hos premiärministern och regeringen.

Därtill har säkerhetspolitiken ofta varit politiserad och ett verktyg i den partipolitiska konkurrensen. Utrikespolitiska frågor har använts för att plocka politiska poänger. Politiseringen – tillsammans med otillräcklig samordning – har lett till bristande förståelse hos befolkningen och media för Tjeckiens internationella kontext och de ramverk man verkar inom, samt vilka konsekvenser som beslut kan medföra.⁵⁸

Tjeckien leds sedan 2021 av en fempartikoalition av mitten-högerpartier, som ersatte populistpartiet Missnöjda Medborgares Aktion (ANO). Både ANO:s partiledare, den tidigare premiärministern Andrej Babiš, och nuvarande president Miloš Zeman, har under flera år bedrivit en politik som har väckt frågor om landets hållning gentemot Väst. Framförallt har Zeman eftersträvat goda relationer med Moskva. Zeman har sedan tillträdet 2013 flera gånger frångått regeringens officiella hållning gentemot Ryssland. Redan vid tidpunkten för sitt tillträde utlovade han ett pragmatiskt förhållningssätt till Ryssland och en förbättring av det ekonomiska samarbetet.⁵⁹ Sedan 2013 har han levt upp till detta löfte och främjat goda relationer med president Vladimir Putin. Zeman har bland annat tillbakavisat kritiken mot Rysslands illegala annektering av Krim 2014 och kritiserat EU:s sanktioner mot Ryssland.⁶⁰

Efter Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 har Zeman emellertid gjort en helomvändning vad gäller Ryssland. Redan samma dag som den ryska invasionen inleddes fastslog presidenten att den var ett brott mot freden.⁶¹ Kort därefter medgav han att han själv missbedömt Rysslands intentioner. Under våren 2022 har Zeman uttalat sig till stöd för Ukraina och fördömt Ryssland i skarpa ordalag.⁶² President Zemans hållning är nu samstämmig med den tjeckiska regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska linje.

⁵⁷ Onderco, Michal. 'Czech Republic, Hungary, and Slovakia'. In *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Meijer, Hugo and Wyss, Marco (eds.), 279-296. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 281.

⁵⁸ Weiss. 'Foreign, Security and Defence Policy...', 186.

⁵⁹ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 31.

⁶⁰ France24. 'Czech president urges EU to end Russia sanctions'. *France24*. 21 november 2017. Besökt: 2 november 2022; Richter, Jan, 'President Zeman calls for lifting of Russia sanctions at event organized by Putin associate'. *Radio Prague International*. 29 september 2014. Besökt: 2 november 2022.

⁶¹ Hutt, David. 'Milos Zeman: Is Czech president's remorse genuine over his pro-Russian stance?'. *Euronews*. 5 maj 2022. Besökt: 2 november 2022.

⁶² Prague Morning. 'President Zeman: "By Attacking Ukraine, Russia Lost Everything"'. *Prague Morning*. 24 augusti 2022. Besökt: 2 november 2022.

3.2 Säkerhetspolitik

3.2.1 Hotuppfattning

Historiskt har Tjeckiens säkerhetskontext vad gäller yttre gränser varit oförändrad.⁶³ Landet saknar gemensam gräns med Ryssland och ser inte något direkt hot från Ryssland. Det har därtill saknats en bredare diskussion om militära hot.⁶⁴ Fram till 2015 har detta återspeglats i samtliga strategiska dokument sedan självständigheten. Risken för en direkt militär aggression mot det egna territoriet har bedömts som praktiskt taget obefintlig. Denna bild förändrades i säkerhetsstrategin från 2015, som anpassades till det förändrade internationella säkerhetsläget.⁶⁵ Tjeckiens dåvarande regering vidhöll fortsatt att direkta angrepp på tjeckiskt territorium var osannolika, men angav uttryckligen att ”vissa staters maktaspirationer (...)” utgjorde ett säkerhetshot och att ”ett direkt hot mot vissa Nato- eller EU-stater inte kan uteslutas”.⁶⁶

Ytterligare en konsekvens av det försämrade säkerhetsläget är hybrida och okonventionella säkerhetshot. Bland omnämnda hot mot Väst återfinns propaganda, desinformation, underrättelseverksamhet och terrorism.⁶⁷ En liknande hotbild framhålls i den militära strategin från 2017 där ”rysk självsäkerhet”, instabilitet i södra och sydöstra Europa samt informationskrigföring och cyberattacker lyfts fram som centrala säkerhetsutmaningar.⁶⁸

Till följd av att Tjeckien under de senaste åren har utsatts för flera ryska hybridattacker har hotbilden intensifierats. I de nya doktrinerna är således cyberfrågor av stor vikt. Bland annat har ett särskilt nationellt cybersäkerhetscentrum upprättats, där det civila och militära kopplas samman. I april 2021 lanserade regeringen en ny strategi för att möta hybridhot och i oktober samma år godkände regeringens säkerhetsråd en handlingsplan på 15 punkter som beskriver hur den nya strategin ska genomföras. Därtill ratificerades en ny lag om utländskt ägande i strategiska företag inom exempelvis infrastruktur och försvarsmateriel våren 2021.⁶⁹ Den nya regeringens regeringsförklaring antyder att motståndskraft mot hybridhot kommer att vara en fortsatt prioriterad fråga. Under 2023 avser regeringen presentera ett lagförslag med syfte att skydda kritisk infrastruktur.⁷⁰

⁶³ Ušiak, Jaroslav. ‘The security environment of the V4 countries’. *Politics in Central Europe*. Vol. 14, no. 2, 2018: 21-37.

⁶⁴ Figulová and Janková. ‘One Region, Different Strategies...’, 174.

⁶⁵ Kříž. ‘The security perception and security policy of the Czech Republic...’, 39.

⁶⁶ Onderco. ‘Czech Republic, Hungary, and Slovakia’.

⁶⁷ Kolmašová. ‘Competing norms and strategic visions...’, 238; Onderco. ‘Czech Republic, Hungary, and Slovakia’; Kříž. ‘The security perception and security policy of the Czech Republic...’.

⁶⁸ IISS. ‘Chapter Four: Europe’. In *The Military Balance*. The International Institute for Strategic Studies (IISS), 64-165. Vol. 120, no. 1, 2020, s. 96.

⁶⁹ Den nya lagen ger regeringen mandat att stoppa utländskt ägande om det uppgår till mer än 10 procent.

⁷⁰ Government of the Czech Republic. *Policy Statement of the Government of the Czech Republic*, 32.

3.2.2 Försvarsmaktens uppdrag

Den tjeckiska försvarsmakten har under många år huvudsakligen varit inriktad på deltagande i internationella insatser. För att visa lojalitet har Tjeckien sedan 1990-talet etablerat sig som en återkommande deltagare i internationella insatser. Viljan att bidra har dock hämmats av begränsade resurser. Försvarsbudgeten har varit liten, vilket har begränsat det militära bidraget till internationella insatser, trots att den politiska viljan har funnits för att stärka det. Över tid har insatserna således varit relativt små och på nedåtgående.⁷¹

Sedan 2014 har det funnits en debatt kring huruvida landet fortsatt ska engagera sig i expeditionära insatser, eller istället fokusera mer på kollektivt försvar. Det har funnits förespråkare för att stärka det expeditionära elementet i den tjeckiska försvarsmaktens internationella engagemang.⁷² För detta finns dock endast begränsat stöd bland den tjeckiska allmänheten.⁷³ Bidrag till internationella insatser har varit ett sätt för Tjeckien att framhålla sig som en trovärdig allierad.⁷⁴

Sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina inleddes i februari 2022 har Tjeckien vidtagit flera åtgärder för att stärka sitt nationella försvar. Regeringen har bland annat gjort utfästelser kring ytterligare materielanskaffning. Som en del av detta har Tjeckien annonserat sin största militära affär i modern historia med anskaffning av 24 amerikanska stridsflyg av typen F-35.⁷⁵

Redan innan kriget uttalade den nytilträdde regeringen att landet ska uppfylla sina förpliktelser gentemot Nato, särskilt avseende försvarsutgifter och förbättringen av den militära förmågan. Enligt regeringsförklaringen avser regeringen öka försvarsutgifterna så att de uppgår till 2 procent av BNP 2025.⁷⁶

3.3 Multilaterala samarbeten

3.3.1 Nato

Nato utgör sedan medlemskapet 1999 grundpelaren i Tjeckiens säkerhets- och försvarspolitik. Landets säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringar ligger i linje med Natos huvudbudskap – kollektivt försvar och försvar mot hybridkrigföring. Att vara en lojal alliansmedlem förefaller ofta ges förtur framför Tjeckiens egna säkerhetspolitiska prioriteringar. Landet har exempelvis stöttat militär återförsäkring på den östra flanken trots att den nationella hotbilden inte till fullo har överensstämt med Nato-allierades syn på Ryssland. Den tjeckiska försvarsmakten

⁷¹ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 37.

⁷² Kříž. 'The security perception and security policy of the Czech Republic...', 43.

⁷³ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 29.

⁷⁴ Ministry of Defence of the Czech Republic. *The Defence Strategy of the Czech Republic...*, 1.

⁷⁵ Zachová, Aneta. 'Czechia's largest military purchase plans snub Sweden'. *EUROACTIV*. 21 juli 2022.

Besökt: 2 november 2022.

⁷⁶ Government of the Czech Republic. *Policy Statement of the Government of the Czech Republic*, 31.

bidrar till Natos snabbinsatsstyrkor, NATO Response Force (NRF), och är även involverad i att stärka Natos närvaro i Baltikum.⁷⁷ Militära insatser i Lettland och Litauen har framhållits som en ”solidaritetshandling”.⁷⁸

3.3.2 EU

Tjeckien blev likt övriga Visegradländer medlem i EU år 2004. Sedan medlemskapet har den tjeckiska EU-politiken varit ombytlig. Tjeckiens president efter självständigheten, Václav Havel (1993-2003), drev en västorienterad politik, i vilken EU-medlemskapet var centralt.⁷⁹ Utrikespolitiken under Havel-eran utmärktes av två aspekter. Havel främjande en ”tillbaka till Europa”-anda med en stark pro-europeisk hållning. Därtill var han en stor förespråkare av demokrati och rättighetsfrämjande åtgärder som avsåg överföra den tjeckiska omvandlingsprocessen till andra före detta Sovjetstater.⁸⁰ Just tillhörighetsdimensionen av EU-medlemskapet gjorde processen fri från politisk konflikt då samtliga stora partier delade ambitionen att åter tillhöra Väst.⁸¹

Utmärkande för Havels efterträdare – Václav Klaus (2004-2013) – var däremot en stark EU-skepsis och ifrågasättande av Tjeckiens EU-medlemskap.⁸² Även Tjeckiens premiärminister fram till 2021, Andrej Babiš, hade periodvis en konfliktfylld relation till EU – som bland annat rörde EU:s gemensamma migrationspolitik samt egna intressekonflikter. Babiš har utretts för förskingring av EU-medel.⁸³

Den nytillträdde regeringen sedan hösten 2021 har dock gjort EU till en av sina utrikespolitiska prioriteringar. I linje med Tjeckiens strävan efter trovärdighet som alliansmedlem har samverkan i EU blivit en viktig fråga. Denna omsvängning syns även i den tjeckiska opinionen. Från 2020 till 2022 har andelen tjecker som anser att EU är ett hot mot deras identitet och värderingar minskat med 23 procentenheter, från 45 procent till 22 procent.⁸⁴ EU-medlemskapet har för Tjeckien bidragit till ekonomisk tillväxt och viktiga handelsrelationer med västeuropeiska länder. Utöver institutionella och ekonomiska fördelar har det också inneburit en kulturell

⁷⁷ Kříž. ‘The security perception and security policy of the Czech Republic...’, 42.

⁷⁸ Kolmašová. ‘Competing norms and strategic visions...’, 240.

⁷⁹ Václav Havel blev president i Tjeckoslovakien 1989 efter Sammetsrevolutionen då det tjeckoslovakiska kommunistpartiet överlämnade makten till en icke-kommunistisk regering. Havel blev även Tjeckiens första president efter att Tjeckoslovakien splittrades 1993.

⁸⁰ Weiss, Tomáš. ‘Projecting the Re-Discovered: Czech Policy Towards Eastern Europe. Perspectives’. *Review of International Affairs*. Vol. 19, no. 2, 2011: 27-44.; Kaniok, Petr and Hloušek, Vít. ‘Shaping of Czech Debate on the Euro: Position of Václav Klaus in 1999–2002 Period’. *Romanian Journal of European Affairs*. Vol. 14, no. 2, 2014: 42-62.

⁸¹ Weiss. ‘Projecting the Re-Discovered...’, 184.

⁸² Kaniok and Hloušek. ‘Shaping of Czech Debate on the Euro...’.

⁸³ Reuters. ‘Czech billionaire ex-PM stands trial accused of EU subsidy fraud’. *Reuters*. 12 September 2022. Besökt: 1 november 2022.

⁸⁴ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 24.

förankring i den europeiska gemenskapen, det som Havel såg som Tjeckiens återvändande till Europa. Regeringens prioritering av EU har vidare stärkts av Tjeckiens ordförandeskap i EU hösten 2022.

Tjeckiens omprioritering av EU har dock lett till ökade spänningar i Visegrad-samarbetet. Polen och Ungerns motsättningar med EU om demokratiska och rättsstatliga principer har fått Tjeckien och Slovakien att distansera sig från Visegrad-samarbetet som helhet.⁸⁵ Tjeckiens nyvalda regering har framhållit vikten av att vara en pålitlig partner i EU och efterfrågat fördjupad europeisk integration på försvarsområdet.

3.4 Försvarsekonomi

3.4.1 Försvarsutgifter

I likhet med utvecklingen i övriga Visegradländer har de tjeckiska försvarsutgifterna ökat i snabb takt under senare år. Enligt Natos bedömning ökade försvarsutgifterna med strax under 70 procent i reala termer från 2014 till 2022. Preliminära siffror visar att försvarsutgifterna år 2022 väntas hamna kring 4 miljarder dollar vilket motsvarar 1,3 procent av BNP.⁸⁶

Trots att försvarsutgifterna ökat i snabb takt ligger Tjeckien ännu långt ifrån att uppnå Natos tvåprocentsmål. Ambitionen att nå målet 2025 kan bli en utmaning med tanke på de försvagade statsfinanserna. Jämfört med övriga Visegradländer och även jämfört med många andra Nato-medlemmar spenderar Tjeckien en förhållandevis stor andel av försvarsutgifterna på personal; omkring hälften av de totala utgifterna. Andelen som används till materiel är istället låg och motsvarade 2020 strax över 17 procent trots att andelen uppvisat en stigande trend. Ambitionen är dock att även Natos 20-procentsmål för materiel ska uppfyllas.

3.4.2 Militär personalstyrka och materielbas

Preliminära siffror visar att den tjeckiska försvarsmakten omfattar strax under 27 000 personer år 2022.⁸⁷ Personalen är fördelad på armé och flygvapen. Värnplikts-systemet avskaffades 2005 och tjänstgöring i försvarsmakten baseras i nuläget på kontraktsanställning. Tjeckien har en hög andel föråldrad materiel som man strävar efter att ersätta, modernisera eller avveckla.

⁸⁵ Sitter. 'Defending the State...', 133.

⁸⁶ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

⁸⁷ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

3.4.3 Export och import

Till skillnad från de övriga Visegradländerna överstiger Tjeckiens export av försvarsmateriel importen. Under perioden 2010 till 2021 var exporten mer än tre gånger så stor som importen. Huvuddelen av exporten utgjordes av flygplan, både transportflygplan av typen L-410 Turbolet samt lätta stridsflygplan som L-159 ALCA och L-39NG, samt stridsfordon. De tre viktigaste mottagarländerna av tjeckisk export av försvarsmateriel under perioden var Irak, USA och Ryssland. Sedan 2018 finns dock ingen registrerad export till Ryssland.⁸⁸

3.5 Säkerhetspolitisk orientering

3.5.1 Syn på Ryssland

Sedan kalla krigets slut har relationen mellan Tjeckien och Ryssland bitvis varit ansträngd.⁸⁹ Tjeckien har likt övriga Visegradländer importerat rysk energi – dock i mindre utsträckning än Slovakien och Ungern. Sedan 2010-talet har Tjeckien uttryckt tveksamheter kring pålitligheten hos Ryssland som energileverantör.⁹⁰ Tjeckien har påbörjat en diversifiering av sina energikällor och leverantörer sedan flera år tillbaka. Ryssland är dock trots det fortsatt Tjeckiens största energileverantör.⁹¹

Tjeckien har de senaste åren återkommande utsatts för ryska hybridattacker, däribland cyberattacker och påverkanskampanjer. År 2021 nådde de tjeckisk-ryska relationerna en ny lägstanivå. Våren 2021 pekade den tjeckiska säkerhetstjänsten ut Ryssland som aktör bakom en dödlig sprängning av ett ammunitionslager 2014, med påföljd att 18 ryska diplomater utvisades. Sittande president Zeman uttalade sig kritiskt om den egna säkerhetstjänsten för utpekandet men stöttade icke desto mindre utvisningarna.⁹² De försämrade relationerna har även resulterat i att Tjeckiens regering sommaren 2021 beslutade sig för att exkludera ryska aktörer från budgivningen för byggnationen av nya kärnkraftverk.⁹³

⁸⁸ SIPRI. *SIPRI Arms Transfers Database*. 2021.

⁸⁹ Ditrych, Ondrej. 'The Sorry State of Czech-Russian Relations'. *War on the Rocks*. 5 oktober 2022. Besökt: 2 november 2022.

⁹⁰ Tichý, Lukáš and Dubský, Zbyněk. 'Russian energy discourse on the v4 countries'. *Energy Policy*. Vol. 137, 2020: 1-12, s. 5.

⁹¹ Ušiak, Jaroslav, Klacko, L'ubomír and Šostáková, Ivana. 'Central Europe between the Great Powers: Contemporary foreign-policy orientation'. *Politics in Central Europe*. Vol. 17, no. 1, 2021: 143-164.

⁹² Lopatka, Jan. 'Czech leader: Russia not necessarily behind 2014 ammunition blast'. *Reuters*. 25 april 2021. Besökt: 2 november 2022.

⁹³ Hernandez, America. 'Czech nuclear tender competition dodges Russian and Chinese bids'. *POLITICO*. 24 juni 2021. Besökt: 2 november 2022.; Euractiv. 'Czech nuclear expansion faces delay amid concerns of opposition, secret services'. *Euractiv*. 25 november 2020. Besökt: 2 november 2022.

3.5.2 Syn på Väst

Tjeckiens föredragna samarbetspartners består i stort av närliggande länder i Väst. Visegradländerna Slovakien, Polen och Ungern är nära allierade på flera områden. Tjeckien har även arbetat för att förbättra den historiskt spända relationen med Tyskland. Idag utgör Tyskland en av landets närmsta partners och länderna har nära ekonomiska och handelspolitiska band. Utöver det har man goda relationer med Österrike, Frankrike och Storbritannien.

Samtidigt har Tjeckien utmärkt sig bland Visegradländerna vad gäller skepsis mot EU hos befolkningen. Under flera år låg andelen som stödjer landets EU-medlemskap runt 20 procentenheter lägre jämfört med andelen i Ungern och Polen. Stödet för EU har emellertid tilltagit avsevärt efter Rysslands invasion av Ukraina 2022.⁹⁴

Relationen till USA har varit av stor betydelse sedan självständigheten. Flera frågor på det säkerhetspolitiska området har emellertid inneburit friktion i den tjeckisk-amerikanska relationen. Länderna har haft olika syn på hur försvarsmakten ska användas i utlandet, där den tjeckiska befolkningen ställer sig särskilt kritiska. Därtill har Tjeckien hittills inte prioriterat utökade utgifter och investeringar i det egna försvaret, vilket har påverkat landets förmåga att bidra till den euroatlantiska säkerheten.⁹⁵

Detta har dock ändrats efter den ryska invasionen av Ukraina, bland annat med den historiskt stora anskaffningen av amerikanska stridsflyg. Andelen i den tjeckiska befolkningen som ser USA som strategisk partner för Tjeckien har ökat.⁹⁶ Samtidigt finns en oro bland pro-atlantiska grupperingar för att bli övergiven av USA – en oro som hade vuxit sig starkare redan innan Rysslands anfällsrig mot Ukraina. Tjeckiska politiska företrädare har uttryckt oro för USA:s utökade fokus på Asien.⁹⁷

3.5.3 Orientering mellan Ryssland och Väst

Tjeckien har under senare år stärkt sin tillhörighet till Väst, samtidigt som relationen till Ryssland har svalnat avsevärt. Trots att enskilda politiska företrädare under lång tid har haft en ambivalent hållning till Ryssland – och Tjeckien historiskt har haft beroenderelationer till Ryssland vad gäller försvarsmateriel och energi – driver nuvarande regering en linje som bryter med tidigare nära förbindelser. Därtill har den andel av den tjeckiska befolkningen som ser på Ryssland som strategisk partner minskat. Denna linje har tydligt förstärkts av Rysslands anfällsrig mot Ukraina.

Den tjeckiska utrikes- och säkerhetspolitiken präglas av en pågående omdaning i frågan om allianstillhörighet och solidaritet. Andelen av befolkningen som helst

⁹⁴ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022*..., 22-24.

⁹⁵ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank*..., 26.

⁹⁶ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022*..., 36.

⁹⁷ Ministry of Defence of the Czech Republic. *The Defence Strategy of the Czech Republic*..., 6.

ser Tjeckien som mittemellan Öst och Väst har sjunkit från 58 procent till strax under 40 procent.⁹⁸ Orienteringen västerut har därtill en stark koppling till Tjeckiens sittande regering. Premiärminister Petr Fiala tillkännagav på sin första dag på posten att Tjeckien vänder sig västerut.⁹⁹ Fiala förstärkte även sitt budskap genom valet av utrikesminister, Jan Lipavský, som är känd för att vara kritisk mot Ryssland och en försvarare av Nato och EU.

Både på politisk och på samhällelig nivå knyter sig Tjeckien närmare sina västliga allierade. Stödet för EU och Nato har ökat. Även denna utveckling följer av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

3.6 Sammanfattning

Tjeckiens utrikes- och säkerhetspolitiska inriktning kan sammanfattas som hemmahörande i Väst, med en uppfattning om en låg hotnivå och värdet av att ses som en trovärdig allierad. Landet har under lång tid prioriterat sitt bidrag med styrkor till EU- och Nato-ledda internationella insatser. Landets utrikespolitik och relationer till Ryssland och Väst har varit ombytliga och bitvis motsägelsefulla, med vitt skilda riktningar hos olika politiska företrädare.

Den tjeckiska utrikes- och säkerhetspolitiken har genomgått en förändring sedan regeringsskiftet hösten 2021. Landet har med den nya regeringen uttryckt ett mer explicit åtagande gentemot Väst, primärt EU. Parallellt med detta har Tjeckiens relation till Ryssland varit ansträngd under många år. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har förstärkt denna utveckling och gjort att Tjeckiens regering, som fortsatt ser hotet mot det egna landet som lågt, återigen har valt vägen som en värdefull och trovärdig partner.

⁹⁸ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 17.

⁹⁹ Mortkowitz, Sigfried. 'On Day 1, new Czech prime minister turns West'. *POLITICO*. 17 december 2021. Besökt: 2 november 2022.

4 Slovakien – en ambivalent allierad

Slovariens utrikes- och säkerhetspolitiska inriktning har länge präglats av en uttalad ambition att befinna sig mellan Öst och Väst. Landet har en liten försvarsmakt med bristande förmåga och föråldrad materiel som har lagts om för att prioritera territoriellt försvar. Slovakien har en ambivalent relation till Ryssland, vilken präglas till lika delar av en ekonomisk dimension och ett importberoende som av en kulturell dimension och ett pan-slaviskt narrativ. Landet har stärkt sin tillhörighet till Väst, men inrikespolitiska omvälvningar gör den utrikes- och säkerhetspolitiska inriktningen ambivalent.

4.1 Nationell kontext

4.1.1 Geografi, identitet och historia

Slovakien är beläget i östra Centraleuropa, i huvudsak omringat av andra europeiska stater. Landet är till ytan en liten stat och har en befolkningsmängd på strax över 5 miljoner. I norr gränsar Slovakien till Tjeckien och Polen, i väster till Österrike och i öster till Ukraina. I söder har landet en lång gräns mot Visegradpartnern Ungern.

Slovakien har sedan självständigheten betraktat sig som – och gör det till viss del fortfarande – mittemellan Öst och Väst.¹⁰⁰ När övriga tre Visegradländer blev medlemmar i Nato 1999 saknade Slovakien de förutsättningar som krävdes för medlemskap. Landet valde då att samarbeta med både Ryssland och Väst, vilket snart kapslades in i en nationell självbild och en uttalad nationell strategi att utgöra en brygga mellan Öst och Väst.¹⁰¹ Samtidigt har Slovariens uttalade utrikes- och säkerhetspolitiska hållning från slutet av 1990-talet och framåt varit att landet ska vara en relevant och pålitlig partner i Nato och EU.¹⁰² Ansvarstagande medlemskap fastslogs på nytt som en prioritering för den nytillträdda regeringen år 2020.¹⁰³

Slovakien som självständig stat är en relativt ny företeelse. Slovakien har historiskt tillhört flera centraleuropeiska kungadömen. Under större delen av 1900-talet ingick landet tillsammans med Tjeckien i Tjeckoslovakien som under kalla kriget tillhörde Warszawapakten. Efter Sovjetunionens fall och separationen från

¹⁰⁰ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 11.

¹⁰¹ Jirušek, Martin. 'The attitude of the Visegrad Group Countries towards Russian Infra-structural Projects in the gas sector'. *Energy Policy*. Vol. 139, 2020: 1-10, s. 5.

¹⁰² Onderco. 'Czech Republic, Hungary, and Slovakia', 291.

¹⁰³ Tarasovič, Vladimír. 'Slovak Security and Defense Policy'. In *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2020*, Brezáni, Peter (ed), 78-95. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2021, s. 91.

Tjeckien blev Slovakien självständigt 1993. Under de första åren av självständighet påbörjade landet vissa reformer mot en liberal demokratisk statsmodell. På flera områden har Slovakien fortsatt betraktats som en ”lillebror” till Tjeckien, som många gånger har gått före på områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken.

4.1.2 Makroekonomisk utveckling

Med undantag för finanskrisen 2008-2009 och covid-19-pandemin har Slovakiens ekonomiska tillväxt varit hög sedan mitten av 1990-talet. BNP per capita låg år 2021 på 35 460 USD (köpkraftsjusterat) vilket motsvarar omkring 60 procent av Sveriges nivå. Tack vare goda grundförutsättningar med låg arbetslöshet och utrymme i statsfinanserna klarade Slovakien pandemin relativt bra och den ekonomiska nedgången blev begränsad. Enligt IMF:s prognoser väntas Slovakien kunna undvika recession men de försämrade ekonomiska utsikterna till följd av Rysslands invasion av Ukraina gör att den ekonomiska tillväxten dämpas rejält och hamnar på 1,8 procent 2022 och 1,5 procent 2023. Inflationen väntas hamna på nära 12 procent 2022 och strax över 10 procent 2023. Bortom 2023 väntas BNP-tillväxten hamna över 3 procent medan inflationstakten gradvis dämpas till 2 procent.¹⁰⁴

Pandemin försvagade statsfinanserna i Slovakien. En kraftig ökning av budgetunderskottet 2020 och 2021 har resulterat i att statsskulden stigit betydligt. IMF:s prognos är dock att budgetunderskottet minskar under kommande år vilket tillsammans med accelererande ekonomisk tillväxt gör att statsskulden väntas minska till under 60 procent av BNP.¹⁰⁵

4.1.3 Inrikespolitiska förutsättningar

År 2019 valdes Zuzana Čaputová, med en pro-europeisk linje, till Slovakiens president. Trots att presidentämbetet främst är en ceremoniell roll – utan avgörande politisk beslutanderätt – har presidenten bidragit till Slovakiens orientering mot Väst.

I parlamentsvalet våren 2020 förlorade det länge regerande socialdemokratiska partiet Smer-SD till en mitten-höger-koalition ledd av utmanarpartiet Ordinära Individer och Självständiga Personligheter (Olano), vars vallöfte var att bekämpa korruptionen och förbättra den offentliga förvaltningen.¹⁰⁶ Olanos vinst kom också efter en lång period med Robert Fico som tidigare premiärminister, som vid flera tillfällen uttryckte en ambivalent hållning till Ryssland.¹⁰⁷ Med Olanos vinst var

¹⁰⁴ IMF. *World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis*.

¹⁰⁵ IMF. *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*.

¹⁰⁶ Rossi, Michael. 'Slovakia after Fico: Systemic change of more of the same?'. *Czech Journal of Political Science*. Vol. 27, no. 3, 2020: 235-258, s. 236.

¹⁰⁷ Čížik, Tomáš. 'Security perception and security policy of the Slovak Republic, 1993–2018'. *Defense & Security Analysis*. Vol. 37, no. 1, 2021: 23-37, s. 28.

valet emellertid främst en framgång för populistiska partier.¹⁰⁸ Ett stärkt åtagande i EU har dock varit en av regeringens utrikespolitiska ambitioner.

Den regerande partikoalitionen har emellertid haft två utmanande år vid makten. Partikoalitionen sprack i september 2022 efter att ett av stödpartierna drog sig ur – vilket har gjort nuvarande regering till en minoritetsregering. Osämjan rörde Slovakiens hantering av ökande energipriser och inflation. Oppositionen har vid flera tillfällen varit kritisk till regeringens stöd till Ukraina och kritik av Ryssland.

4.2 Säkerhetspolitik

4.2.1 Hotuppfattning

Slovakien har under många år bedömt hotet mot det egna landet som lågt. Samtidigt har landet likt övriga Visegradländer tvingats förhålla sig till ett förändrat säkerhetsläge i regionen. År 2021 antog Slovakien en ny säkerhetsstrategi och en ny försvarsstrategi som ersätter säkerhetsstrategin från 2005.¹⁰⁹ Innan de nya strategierna kom på plats har flera försök gjorts att uppdatera strategin från 2005, bland annat 2017 då ett utkast till en ny säkerhetsstrategi saknade politisk majoritet. Den politiska oenigheten gällde då synen på Ryssland som ett hot.¹¹⁰

I den nya strategin framhålls att säkerhetsläget har förändrats både i världen till följd av konkurrens mellan stater och i Europa efter Rysslands angrepp på Ukrainas suveränitet och territoriella integritet år 2014.¹¹¹ Strategin ger även stort utrymme till cyber- och hybridhot som hot mot slovakisk säkerhet.¹¹² Samtidigt framhålls att Ryssland är en viktig partner när det gäller att möta internationella hot och utmaningar.¹¹³

Efter Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 syns ytterligare en förskjutning i den slovakiska befolkningens uppfattning av Ryssland som ett hot. 62 procent av befolkningen betraktar nu Ryssland som ett hot mot Slovakien – vilket är en markant ökning från 20 procent år 2020.¹¹⁴

¹⁰⁸ Rossi. 'Slovakia after Fico...', 237.

¹⁰⁹ Onderco. 'Czech Republic, Hungary, and Slovakia', 286.

¹¹⁰ Milo, Daniel. *Highlights of the New Slovak Security and Defence Strategy Proposals*. GLOBSEC, 2020.

¹¹¹ Slovak Ministry of Defence. *Defence Strategy of the Slovak Republic*, 2021, s. 9.

¹¹² Slovak Ministry of Defence. *Defence Strategy of the Slovak Republic*, 10.

¹¹³ Duleba, Alexander. 'Slovakia's Eastern Policy in 2020: good start with a bad end'. In *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2020*. Brezáni, Peter (ed), 124-149. Bratislava: Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association, 2021, s. 130.

¹¹⁴ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 40.

4.2.2 Försvarsmaktens uppdrag

Ringa ekonomiska resurser till försvaret till följd av den upplevt låga hotnivån har gjort Slovakien försvarsförmåga begränsad.¹¹⁵ Under två decennier har försvarspolitikerna primärt fokuserat på Slovakiens bidrag till Nato- och EU-ledda internationella krishanteringsinsatser, dock i minskande utsträckning efter 2013.¹¹⁶ Landets försvarsmakt har nischat sig på ett antal områden av vikt för expeditionära insatser, däribland fältsjukhus och logistik.¹¹⁷ Samtidigt har landets deltagande i insatser utdömts av kritiker som symboliskt.¹¹⁸

Slovakien mångåriga resursbrist i försvaret och fokus på expeditionär förmåga har hämmat utvecklingen av det territoriella försvaret. Landet är helt beroende av alliansförstärkning för att garantera den nationella säkerheten. Trots det har den politiska ledningen vid flera tillfällen motsatt sig Nato-truppers närvaro på det egna territoriet.¹¹⁹

I den nya försvarsstrategin från 2021 framträder emellertid förändringar i den försvarspolitiska inriktningen. Försvarssamarbetet med Nato och EU framhålls fortsatt som centralt, framförallt för den nationella säkerheten, där Nato fastslås som det primära ramverket för försvaret.¹²⁰ I strategin framgår att Slovakien ska möjliggöra för att ta emot utländska trupper.¹²¹ Därtill innehåller strategin skarpare skrivningar om säkerhetsläget i närområdet och hotet från Ryssland.¹²²

Med detta i åtanke redogör strategin för en utveckling av försvaret. Försvarsmaktens primära uppgifter är att försvara den slovakiska republiken och fullgöra internationella åtaganden.¹²³ I stort ska försvarsmakten utvecklas genom bättre förmågor, mer och bättre utbildad personal och bättre utrustning. Därtill framhåller strategin cyber- och hybridhot som angelägna för den slovakiska säkerheten, varför försvarsmakten även ska stärkas på dessa områden.¹²⁴

¹¹⁵ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 106.

¹¹⁶ Onderco. 'Czech Republic, Hungary, and Slovakia', 290.

¹¹⁷ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 108.

¹¹⁸ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 110.

¹¹⁹ Dyner, Anna M, Kacprzyk, Artur, Lorenz, Wojciech, Piotrowski, Marcin A. and Terlikowski, Marcin (ed.). *Newport—Warsaw—Brussels: NATO in Defence of Peace in Europe*. Warsaw: The Polish Institute of International Affairs (PISM), 2019, s. 113.

¹²⁰ Slovak Ministry of Defence. *Defence Strategy of the Slovak Republic*, 8.

¹²¹ Slovak Ministry of Defence. *Defence Strategy of the Slovak Republic*, 13.

¹²² Milo. *Highlights of the New Slovak Security and Defence Strategy Proposals*.

¹²³ Slovak Ministry of Defence. *Defence Strategy of the Slovak Republic*, 17.

¹²⁴ Slovak Ministry of Defence. *Defence Strategy of the Slovak Republic*, 18.

4.3 Multilaterala samarbeten

4.3.1 Nato

Slovakien är sedan 2004 medlem i Nato, ett åtagande som har haft varierande politiskt stöd. Landet har, trots begränsad förmåga, deltagit i flera Nato-ledda internationella insatser.¹²⁵ Från politiska företrädare har insatsdeltagandet framhållits som ett sätt att bidra till – istället för att konsumera – internationell säkerhet.¹²⁶ Samtidigt har landet fått kritik för bristande ansvarstagande vad gäller försvarsutgifter. Slovakien har, trots politiska målsättningar, aldrig nått upp till Natos mål om två procent av BNP.

Därtill har Nato-medlemskapet haft varierande stöd i opinionen, med lägre stöd än i övriga Visegradländer.¹²⁷ En opinionsundersökning från 2020 visade att endast 50 procent av slovakerna betraktade Nato som ”någonting bra”, medan 21 procent betraktade Nato som ”någonting dåligt”.¹²⁸ Bland politiska företrädare har Nato dock framhållits som en central del av slovakisk säkerhet.¹²⁹

I Slovakien syns dock ett tydligt ökat stöd för Nato sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina inleddes. I den slovakiska opinionen har stödet för Nato-medlemskap ökat från 63 procent år 2021 till 72 procent år 2022.¹³⁰ Ökningen härleds både till kriget i Ukraina och till att den sittande regeringen sedan 2020 har framhållit Natos betydelse för Slovakien.¹³¹

I linje med detta beslutade den slovakiska regeringen i mars 2022 att stärka det slovakiska försvaret genom att ta emot Nato-styrkor bestående av 2000 soldater.¹³² Beslutet bryter med den tidigare slovakiska hållningen. Så sent som januari 2022 utbröt en häftig inrikespolitisk debatt över regeringens förslag till utökat försvarssamarbete med USA, som bland annat skulle möjliggöra amerikansk truppnärvaro på slovakiskt territorium. Beslutet om Nato-förstärkningar tillsammans med en signifikant omsvängning i opinionen ger uttryck för ett säkerhetspolitiskt skifte i Slovakien efter Rysslands invasion av Ukraina.¹³³

¹²⁵ Onderco. ‘Czech Republic, Hungary, and Slovakia’, 291.

¹²⁶ Kolmašová. ‘Competing norms and strategic visions...’, 240.

¹²⁷ Čížik. ‘Security perception and security policy of the Slovak Republic...’, 32; Chivvis et.al. *NATO’s Northeastern Flank...*, 102.

¹²⁸ Čížik. ‘Security perception and security policy of the Slovak Republic...’, 32.

¹²⁹ Chivvis et.al. *NATO’s Northeastern Flank...*, 103.

¹³⁰ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 29.

¹³¹ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 29.

¹³² Hudec, Michal. ‘Slovak government approves deployment of NATO troops’. *Euractiv*. 10 mars 2022. Besökt: 2 november 2022.

¹³³ Thomson, James. ‘NATO Deploys to a Hesitant Slovakia’. *CEPA*. 11 mars 2022. Besökt: 2 november 2022.

4.3.2 EU

Sedan våren 2004 är Slovakien även medlem i EU och medlemskapet har utgjort en hörnsten i utrikespolitiken. Landet har deltagit i flera EU-ledda krishanteringsinsatser och ingår sedan 2009 som enda Visegradland i eurozonen. Slovakien stödjer även försvarsrelaterad förmågeutveckling inom unionen.¹³⁴ Den nära relationen till EU kan förstås ur flera perspektiv. Erfarenhet av isolering från Europa, främst i relation till sina centraleuropeiska grannar, har gynnat en bred diskurs till fördel för EU, av rädsla för att förpassas till Europas periferi.¹³⁵ Därtill har den europeiska integrationen haft stor betydelse för ekonomin, där handel med andra EU-medlemsstater är central.¹³⁶

4.4 Försvarsekonomi

4.4.1 Försvarsutgifter

Slovakien har ökat sina försvarsutgifter i snabb takt; från 2014 till 2022 bedöms utgifterna ha ökat med omkring 140 procent i reala termer. Preliminära siffror visar att försvarsutgifterna år 2022 väntas hamna kring 2 miljarder dollar vilket motsvarar 2,0 procent av BNP.¹³⁷ Om försvarsutgifterna ökar som förväntat under 2022 kommer Slovakien därmed att uppnå Natos tvåprocentsmål. I juni 2019 kommunicerade Slovakiens president att ambitionen att nå tvåprocentsmålet tidigare lagts från 2024 till 2022.¹³⁸

Jämfört med övriga Visegradländer och många andra Nato-medlemmar spenderar Slovakien en förhållandevis stor andel av försvarsutgifterna på materiel; 2020 stod denna kategori för nära 32 procent av de totala utgifterna.¹³⁹ Sett till politiska åtaganden om försvarssatsningar samt prognoser om en stabil ekonomisk utveckling har Slovakien goda förutsättningar att fortsatt spendera betydande resurser på materielinköp under kommande år.

¹³⁴ Tarasovič. 'Slovak Security and Defense Policy', 91.

¹³⁵ Tabosa, Clarissa. 'Constructing Foreign Policy vis-à-vis the Migration Crisis: The Czech and Slovak Cases'. *Czech Journal of International Relations*. Vol. 55, no. 2, 2020: 5-23, s. 9.

¹³⁶ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 103.

¹³⁷ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

¹³⁸ Shephard Media. 'Slovakia to meet NATO defence budget target by 2022'. *Shephard Media*. 26 juni 2019. Besökt 9 december 2021.

¹³⁹ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

4.4.2 Militär personalstyrka och materielbas

Preliminära siffror visar att Slovakien försvarsmakt endast omfattade strax under 14 000 personer år 2022 vilket gör den till den minsta av Visegradländerna.¹⁴⁰ Personalen är fördelad på armé och flygvapen. Värnpliktssystemet övergavs år 2006 och tjänstgöring baseras sedan dess på kontraktsanställning.

I likhet med övriga Visegradländer hämmas den slovakiska försvarsmakten av en stor andel föråldrad materiel. I kombination med en lång period av underfinansiering innebär det att materielbehoven är omfattande. Därtill har Slovakien skänkt mycket försvarsmateriel av sovjetisk modell till Ukraina. Delar av detta har ersatts av Tyskland men ett behov av uppbyggnad kvarstår.

4.4.3 Export och import

Slovakien export av försvarsmateriel är begränsad och det syns ingen uppåtgående trend. Importen av försvarsmateriel till Slovakien är betydligt större än exporten och har accelererat de senaste åren. Perioden 2010 till 2021 var importen nästan dubbelt så stor som exporten. USA är den största exportören av försvarsmateriel till Slovakien och stod för mer än hälften av det totala värdet.¹⁴¹ USA:s export utgjordes huvudsakligen av robotar till stridsflygplan.

4.5 Säkerhetspolitisk orientering

4.5.1 Syn på Ryssland

Slovakien har både materiella och kulturella förbindelser till Ryssland. Landet både importerar rysk gas och transporterar den till andra europeiska länder.¹⁴² Slovakien status som transitland har historiskt varit en hörnsten i landets energipolitik och relation till Västeuropa och Ryssland.

Därtill är Slovakien i stor utsträckning beroende av rysk försvarsmateriel. Historiskt var landet, som en del av Tjeckoslovakien, en stor producent av försvarsmateriel. Försvarsindustrin var i hög grad exportorienterad, primärt mot dåvarande Sovjetunionen. Innan formellt inträde i Nato och EU valde landet att fortsätta handla försvarsmateriel från Ryssland.¹⁴³ Slovakien har därför varit beroende av Ryssland för reservdelar och underhåll av existerande försvarsmateriel.

¹⁴⁰ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

¹⁴¹ SIPRI. *SIPRI Arms Transfers Database*. 2021.

¹⁴² Jirušek. 'The attitude of the Visegrad Group Countries...', 5.

¹⁴³ Chovančík, Martin. 'Defense industrialization in small countries: Policies in Czechia and Slovakia'. *Comparative Strategy*. Vol. 37, no. 4, 2018: 272-285, s. 274.

Utöver materiella faktorer finns även en kulturell länk mellan Slovakien och Ryssland. Ett narrativ om pan-slavism har under senare år underblåsts av pro-ryska aktörer och vunnit mark i kulturella institutioner och politiska ytterpartier.¹⁴⁴ Pan-slavism syftar på historiska erfarenheter och kulturella normer som delas mellan de slaviska folken, där Ryssland är den ledande slaviska nationen. I den pan-slaviska diskursen framhålls att de slaviska folken i större utsträckning delar värderingar med Ryssland snarare än med Väst. Det finns även växande partier i det slovakiska partilandskapet som förordar en pan-slavisk och pro-rysk politik.¹⁴⁵

4.5.2 Syn på Väst

Av de fyra Visegradländerna är Slovakien det land som historiskt har haft den mest ambivalenta relationen till sina allierade i Väst. Under många år har Nato varit lågt prioriterat i den slovakiska utrikes- och säkerhetspolitiken. Slovakien har istället prioriterat sina europeiska relationer, både inom EU och med enskilda stater i Central- och Östeuropa. Relationen till Tyskland har varit särskilt viktig.

Att medlemskapet i EU av politiska företrädare har framhållits som ett viktigare åtagande än landets medlemskap i Nato har flera förklaringar. Till att börja med speglar det centrala inrikespolitiska prioriteringar. EU har framförallt en ekonomisk dimension, medan Nato är en försvarsallians. Slovakiska regeringar har länge bedömt hotnivån mot det egna landet som lågt och behovet av ett territoriellt försvar som sekundärt till ekonomisk tillväxt. Nato-medlemskapet har för Slovakien haft politiska och ekonomiska dimensioner mer än genererat militärt beskydd.¹⁴⁶ EU-medlemskapet har bidragit till en god ekonomisk tillväxt och viktiga handelsrelationer med västeuropeiska länder.¹⁴⁷ Därtill är Slovakien en nettomottagare av EU:s ekonomiska medel.

Utöver den ekonomiska dimensionen kan vikten av EU-medlemskapet även förstås ur ett tillhörighetsperspektiv. Slovakien har under många århundraden ingått i större nationer med väst- och centraleuropeiska länder. För Slovakien symboliserade EU-medlemskapet ett ”återvändande hem” efter Sovjetunionens fall.¹⁴⁸ Även om Nato starkt förknippas med tillhörighet till Väst tillskrivs inte alliansen samma symboliska värde.

Därtill förknippas Nato i större utsträckning med USA – ett land som har en tveeggad symbolisk laddning i en slovakisk kontext. Relationen länderna emellan har varit ansträngd vid flera tillfällen.¹⁴⁹ Samtidigt bör det understrykas att Slovakiens uttalade utrikes- och säkerhetspolitiska hållning från slutet av 1990-talet och framåt har varit att landet ska vara en relevant och pålitlig partner till både Nato

¹⁴⁴ Golianová, Veronika and Kazharski, Aliaksei. ‘The Unsolid’. *The RUSI Journal*. Vol 165, no. 4, 2020: 10-21, s. 11.

¹⁴⁵ Golianová and Kazharski. ‘The Unsolid’, 20.

¹⁴⁶ Figulová and Janková. ‘One Region, Different Strategies...’, 178.

¹⁴⁷ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 103.

¹⁴⁸ Tabosa. ‘Constructing Foreign Policy vis-à-vis the Migration Crisis...’, 5.

¹⁴⁹ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 100.

och EU, vilket återspeglas genom åtaganden i flera EU- och Nato-ledda internationella insatser.¹⁵⁰ Ansvarstagande medlemskap fastslogs på nytt som en prioritering för den nytillträdda regeringen 2020.¹⁵¹

4.5.3 Orientering mellan Ryssland och Väst

Rysslands anfallskrig mot Ukraina 2022 har tvingat Slovakien att se sin egen position i nytt ljus. Slovakiens utrikes- och säkerhetspolitik bär spår av den länge förordade strategin att agera brygga mellan Öst och Väst. Landet har energiförbindelser med Ryssland som tar tid att avveckla. Flera politiska partier med ett växande stöd i opinionen driver en pan-slavisk linje om Slovakiens kulturella samhörighet med Ryssland. Sedan kriget inleddes har flera röster i oppositionen uttryckt sig kritiskt mot regeringens hårdföra linje mot Ryssland och stöd till Ukraina. Dessa menar, i samklang med säkerhetsstrategin från 2021, att relationen till Ryssland, trots det hot som landet utgör mot den europeiska säkerheten, fortsatt bör vara konstruktiv.¹⁵²

Samtidigt har yttre och inre omständigheter redan före Rysslands anfallskrig mot Ukraina gjort att riktningen för slovakisk säkerhets- och försvarspolitik var i förändring. Närområdet och det egna försvaret har fått högre prioritet, liksom mer resurser till försvarsmakten. Därtill har Slovakien genom ord och handling stärkt sin tillhörighet till Väst. Den nuvarande regeringen driver en EU-vänlig politik och ämnar befästa Slovakien som en ansvarsfull medlem i EU. De slovakiska försvarsutgifterna har ökat snabbt under senare år och beskedet att Natos tvåprocentsmål ska nås redan år 2022 istället för 2024 tyder på en politisk vilja att fortsätta tillföra resurser till försvaret.

Framförallt har Rysslands anfallskrig mot Ukraina tvingat Slovakien att se Ryssland i nytt ljus. Sedan den ryska invasionen har den slovakiska opinionen ändrat uppfattning både vad gäller Ryssland och USA som samarbetspartners. Andelen som ser Ryssland som en strategisk partner har minskat, medan andelen som ser USA som en strategisk partner har ökat.¹⁵³

Det bör dock understrykas att en tredjedel av tillfrågade slovakier fortsatt ser Ryssland som en strategisk partner även efter den ryska invasionen av Ukraina, och hälften anser att Slovakien fortsatt bör positionera sig mittemellan Öst och Väst.¹⁵⁴ Slovakiens förnyade orientering västerut är således bräcklig sett till den slovakiska opinionen och med landets volatila inrikespolitiska situation kan utrikes- och säkerhetspolitiken svänga snabbt.

¹⁵⁰ Onderco. 'Czech Republic, Hungary, and Slovakia', 291.

¹⁵¹ Tarasovič. 'Slovak Security and Defense Policy', 91.

¹⁵² Milo. *Highlights of the New Slovak Security and Defence Strategy Proposals*.

¹⁵³ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 36-37.

¹⁵⁴ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 17.

4.6 Sammanfattning

Slovakisk utrikes- och säkerhetspolitik speglar två centrala erfarenheter från tiden direkt efter kalla krigets slut; känslan av att "lämnas utanför Europa" och valet att därför positionera sig "mellan Öst och Väst". Slovakien har under många år strävat efter att vara en pålitlig och engagerad medlem, framförallt i EU. Tillsammans med den upplevt låga hotnivån mot det egna landet har dessa erfarenheter lett till en försvarspolitik inriktad på insatser, inom vilken Slovakien har bidragit till både EU- och Nato-ledda insatser.

Dessa två erfarenheter har emellertid gjort att Slovakien också har prioriterat en välfungerande relation till Ryssland, som har setts som en strategisk partner. Slovakien har länge haft försvarsmateriella och energimässiga beroenden till Ryssland, varav vissa fortsatt finns kvar. Denna relation har avtagit gradvis – primärt sedan den sittande regeringens tillträde 2020 – och abrupt satts i ett nytt ljus efter Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022. Trots flera ansträngningar från Slovakiens politiska ledning att knyta sig närmare Väst under senare år kvarstår flera faktorer som gör den slovakiska säkerhets- och försvarspolitikerna ambivalent vad gäller orientering mellan Ryssland och Väst.

5 Ungern – fortsatt mittemellan

Ungerns utrikes- och säkerhetspolitik kan kort sammanfattas som pragmatisk. Säkerhetsbegreppet är brett och omfattar konventionella hot likväl som ekonomisk instabilitet, energibrist och migration. Ungern har sedan 2010-talets mitt haft växande motsättningar med EU:s institutioner. Samtidigt har den politiska ledningen främjat goda relationer med Ryssland. Även efter att det ryska anfallskriget mot Ukraina inleddes har Ungern betraktat Ryssland som en strategisk partner och valt att upprätthålla sina energi- och handelsförbindelser med Ryssland.

5.1 Nationell kontext

5.1.1 Geografi, identitet och historia

Ungern är beläget i sydöstra Europa. Landet är till ytan en liten stat och har en befolkningsmängd på strax under 10 miljoner. I norr gränsar Ungern till Visegrad-partnern Slovakien, i väster till Österrike och Slovenien, och i öster till Ukraina och Rumänien. I söder gränsar landet till Kroatien och Serbien.

Tudelingen i ungersk modern historia av att vara både inflytelserik och ockuperad har gjort att Ungern har anammat en pragmatisk hållning i sin utrikes- och säkerhetspolitik. En viktig del av självbilden är just erfarenheten av att vara en stormakt – med en övertygelse att det inflytande som det innebär fortsatt kan återskapas för Ungern.¹⁵⁵ Ungerns nuvarande regering har särskilt påtalat att landet inte anser sig ha en förutbestämd tillhörighet eller lojalitet till Öst eller Väst, utan kan nyttja sitt strategiska läge mittemellan för att främja egna intressen.¹⁵⁶

Ungern ingick under lång tid i det dåvarande Habsburgska riket och senare Österrike-Ungern. Monarkin Österrike-Ungern upplöstes efter första världskriget. Genom Trianonfördraget som upprättades 1920 förlorade Ungern två tredjedelar av sitt territorium. Från 1900-talets mitt ingick landet i Warszawapakten och styrdes som en kommunistisk enpartistat. Under 1970-talet genomförde Ungern emellertid ett antal ekonomiska reformer med syfte att liberalisera ekonomin. Ungern ombildades till en självständig demokrati 1989. Åren efter kalla krigets slut vände sig Ungern allt mer västerut och blev, likt övriga Visegradländer, medlem i Nato 1999 och EU 2004. Sammantaget har Ungern flera historiska erfarenheter av att vara både stormakt, ha ockuperat andra, upplevt delat territorium och ha varit ockuperat.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Szalai, Máté. 'The identity of smallness and its implications for foreign policy – the case of Hungary and Slovakia'. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*. Vol. 25, no. 3, 2017: 345-366, s. 349.

¹⁵⁶ Miklóssy, Katalin and Pierzynska, Justyna. 'Regional Strategic Culture in the Visegrad Countries: Poland and Hungary'. In *Strategic Culture in Russia's Neighborhood: Change and Continuity in an In-Between Space*, Katalin Miklóssy and Hanna Smith (eds), 1 edn, 83-115. New York – London: Lexington Books, 2019, s. 100.

¹⁵⁷ Szalai. 'The identity of smallness and its implications for foreign policy...', 349.

5.1.2 Makroekonomisk utveckling

Sedan omvandlingen från ett ekonomiskt system med starka influenser av planekonomi till en marknadsekonomi har Ungern med undantag för en kraftig recession i samband med finanskrisen 2008-2009 generellt haft en snabb ekonomisk tillväxt. BNP per capita låg år 2021 på 37 130 USD (köpkraftsjusterat) vilket motsvarar omkring 63 procent av Sveriges nivå. Den ungerska ekonomin drabbades hårt av covid-19-pandemin och BNP minskade med 4,5 procent år 2020. Detta har dock följts av en kraftig återhämtning under 2022 vilken väntas fortsätta under början av 2023. Även Ungern drabbas dock av stigande energipriser och osäkerhet efter Rysslands angrepp på Ukraina. IMF bedömer att BNP-tillväxten hamnar på höga 5,7 procent 2022 men att detta följs av en kraftig inbromsning till 1,8 procent 2023. Samtidigt bedöms inflationen ligga mellan 13 och 14 procent. Bortom 2023 är prognosen att Ungerns BNP-tillväxt accelererar gradvis till strax över 3 procent. Inflationen dämpas ned mot 3 procent.¹⁵⁸

Även de ungerska statsfinanserna försvagades av pandemin. Underskottet i budgeten ökade kraftigt vilket fick statsskulden att stiga till strax under 80 procent av BNP. IMF:s prognos är dock att en kombination av minskande budgetunderskott och accelererande ekonomisk tillväxt gör att skulden gradvis minskar och rör sig ned mot 70 procent av BNP under kommande år.¹⁵⁹

5.1.3 Inrikespolitiska förutsättningar

Efter finanskrisen 2008 genomled Ungern en av de värsta ekonomiska recessionerna i Europa. Lån från IMF och EU samt påföljande reformer gjorde att Ungern kunde lindra recessionen något.¹⁶⁰ Med löften om ekonomiska förbättringar kunde Ungerns största högerparti Fidesz tillsammans med Kristdemokratiska folkpartiet (KDNP) bilda en supermajoritet på nästan två tredjedelar i parlamentet efter parlamentsvalet 2010. Fidesz partiledare Viktor Orbán valdes till premiärminister.

Sedan valet 2010 har landets liberala demokrati stegvis nedmonterats med allt fler inskränkningar av rättsväsendet samt begränsningar av fria medier och civilsamhället.¹⁶¹ Regeringens agerande har förstärkt korruptionsproblemen i landet, bland annat genom ett framväxande samhällsskikt av oligarker. Därtill har Ungerns regering, likt Polen, kontinuerligt utmanat EU:s fördrag avseende demokratiska och rättsstatliga principer. Utvecklingen har kritiserats av Ungerns allierade i såväl Europa som USA. I april 2022 vann högeralliansen ytterligare ett parlamentsval och innehar regeringsställning fram till 2026.

¹⁵⁸ IMF. *World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis*.

¹⁵⁹ IMF. *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*.

¹⁶⁰ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 45-46.

¹⁶¹ V-Dem Institute. *Autocratization Turns Viral: Democracy report 2021*. Gothenburg: V-Dem Institute, University of Gothenburg, 2021. För diskussion om begreppet demokratisk tillbakagång i Ungern och Polen, se Holesch and Kyriazi. 'Democratic backsliding in the European Union...'

Ungerns president Katalin Novák valdes i maj 2022. Hon har tidigare varit minister i Orbáns regering. I Ungern är presidentämbetet primärt en ceremoniell roll. Sedan tillträdet har Novák gjort ansträngningar för att reparera relationer med Ungerns allierade, däribland Polen.¹⁶²

5.2 Säkerhetspolitik

5.2.1 Hotuppfattning

Ungerns ekonomiskt tumultartade moderna historia har påverkat befolkningens syn på säkerhet. Historiskt och fram till idag betraktar den ungerska befolkningen säkerhet som något flerdimensionellt, med fokus på social och ekonomisk säkerhet. På nationell nivå har politiska företrädare länkat samman försvarsutgifter med en politisk diskurs som gör gällande att det europeiska, och därmed även det ungerska, territoriet behöver skyddas från så kallad ”illegal migration”. Migration betraktas sedan 2015 som det främsta externa hotet mot landet.¹⁶³ Till följd av migrationskrisen 2015 har flera strukturella och juridiska reformer genomförts i landet.¹⁶⁴

Denna hotbild fastslogs även i den nya säkerhetsstrategin från 2020. I denna framgår att försvarsmakten, utöver sina grundläggande uppgifter, även skall vara kapabel att hantera krissituationer som uppstår som en konsekvens av migration.¹⁶⁵ Skrivningen i säkerhetsstrategin är ingen nyhet, givet att försvarsmaktens uppdrag har omformats sedan flyktingkrisen 2015 och kommit att omfatta bland annat gränskontroller.¹⁶⁶

5.2.2 Försvarsmaktens uppdrag

Ungern har under flera år prioriterat att utveckla militär förmåga med syfte att maximera deltagande i Natos och EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samt i internationella insatser – från underrättelse- till snabbinsatsstyrkor.¹⁶⁷ Ungern har strävat efter att upprätthålla ett relativt högt antal internationellt utstationerade trupper för att kompensera för låga försvarsutgifter och en långsam moderniseringsprocess.¹⁶⁸ Med utgångspunkt i landets långsiktiga strategi, att bibehålla Nato som huvudsaklig säkerhetsgaranti i Europa, har Ungern således visat

¹⁶² Ptak, Alicja. ‘Ukraine, EU funds and sanctions discussed as new Hungary president visits Poland on first foreign trip’. *Notes from Poland*. 17 maj 2022. Besökt: 2 november 2022.

¹⁶³ Varga, Tamas Csiki. *Hungary’s new National Security Strategy – A critical analysis*. Budapest: Institute for Strategic and Defense Studies (ISDS), 2021, s. 4.

¹⁶⁴ Balogh, Olivér. ‘The Importance of the Zrínyi 2026 Defence and Military Development Program’. *Vojenské rozhledy*. Vol. 28, no. 3, 2019: 55-70.

¹⁶⁵ Varga. *Hungary’s new National Security Strategy – A critical analysis*, 4, 9.

¹⁶⁶ Balogh, Olivér. ‘The Importance of the Zrínyi 2026 Defence and Military Development Program’, 115.

¹⁶⁷ Chivvis et.al. *NATO’s Northeastern Flank...*, 56.

¹⁶⁸ Budai, Ádám. ‘The security perception and security policy of Hungary, 1989–2018’. *Defence & Security Analysis*. Vol. 37, no. 1, 2021: 9-22, s. 13.

lojalitet och bidragit till Natos framskjutna närvaro i Baltikum, bland annat genom att delta i en multinationell stridsgrupp i Estland 2017.¹⁶⁹ Trots att försvarsmakten deltar i flera internationella insatser har den en mycket begränsad förmåga att sätta in styrkor bortom de egna gränserna. Därtill hör att landet sedan 2015 i allt högre grad har involverat försvarsmakten i gränskontrollverksamhet, som vanligtvis tillfaller polisväsendet.¹⁷⁰

5.3 Multilaterala samarbeten

5.3.1 Nato

Ungerns utrikes- och säkerhetspolitiska orientering efter Sovjetunionens fall kan, efter en kort period av tveksamhet, beskrivas som en gradvis övergång mot euroatlantisk integration. Detta skifte har påverkats av både externa och interna faktorer: en förändrad strategisk miljö, en välkomnande attityd gentemot Nato, och insikten att Ungern, som ett relativt litet land, har störst chanser att få genomslag för sina nationella intressen genom multinationella organisationer.

Ungerns säkerhet var efter självständigheten beroende av den nationella försvarsförmågan.¹⁷¹ Från och med 1994 blev Nato gradvis det föredragna forumet för säkerhets- och försvarssamarbete. Därefter eftersträvades införlivande i västliga organisationer och institutioner.¹⁷² År 1999 blev Ungern medlem i Nato. Sedan dess har nationell säkerhet vilat på Nato-medlemskapet som säkerhetsgaranti. Trots att det i centrala strategiska dokument konstateras att säkerhetsmiljön är stabil och att riskerna gentemot landet bedöms som låga, betonas i samma dokument behovet av att stärka det territoriella försvaret och förmågan att delta i internationella insatser, inklusive högintensiva insatser.¹⁷³

Efter Rysslands invasion av Ukraina 2022 har en ny stridsgrupp utstationerats på ungerskt territorium. Regeringen fattade beslutet trots initial tveksamhet kring behovet av Nato-förstärkning i Ungern. Regeringsföreträdare menade att den egna försvarsförmågan var tillräcklig.¹⁷⁴ Beslutet om en stridsgrupp i Ungern fastställdes på Natos toppmöte i Madrid i juni 2022.

5.3.2 EU

Ungern har, likt Polen, en tvetydig relation till EU som har försämrats avsevärt under senare år. Stödet för EU-medlemskapet är starkt i den ungerska opinionen –

¹⁶⁹ Kolmašová, 'Competing norms and strategic visions...', 241.

¹⁷⁰ IISS. 'Chapter Four: Europe', 115.

¹⁷¹ Budai, Ádám. 'The security perception and security policy of Hungary, 1989–2018', 15.

¹⁷² Budai. 'The security perception and security policy of Hungary...' 15.

¹⁷³ Onderco, Michal. 'Czech Republic, Hungary, and Slovakia', 285; Ministry of Foreign Affairs of Hungary. *Hungary's National Security Strategy 2012*, 2012.

¹⁷⁴ Brzozowski, Alexandra and Makszimov, Vlad. 'Budapest allows NATO troop deployment in Hungary'. *Euractiv*. 7 mars 2022. Besökt: 2 november 2022.

strax under 80 procent – och har synligt ökat under 2022.¹⁷⁵ Därtill är Ungern, likt övriga Visegradländer, nettomottagare av EU:s ekonomiska medel. Samtidigt har Orbáns regering sedan 2010 drivit en allt mer kritisk linje gentemot EU. Orbán har beskyllt EU för flera centrala utmaningar som Ungern och Europa står inför. Landet har mottagit varaktig kritik för att kontinuerligt ha utmanat EU:s fördrag, främst avseende demokratiska och rättsstatliga principer, men även angående hanteringen av flyktingar vid EU:s yttre gräns.¹⁷⁶ För Ungern har hanteringen av flyktingar motiverats med hänvisning till ”illegal migration” som ett säkerhetshot.¹⁷⁷

För Ungerns regering, likt sin polska motsvarighet, grundar sig konflikten med EU i frågan om nationell suveränitet. Ungerns regering anser att EU kräver allt mer inflytande över medlemsstaternas nationella självbestämmande.¹⁷⁸ Därtill har den ungerska regeringen likt den polska gjort skillnad på olika policyfrågor i EU. Regeringen anser att EU ska främja ekonomisk tillväxt, handel och säkerhet, men inte inskränka medlemsstaternas migrationsbestämmelser eller demokratiska institutioner.¹⁷⁹ Ungerns nedmontering av demokratiska och rättsstatliga principer har av EU bemötts med prövning i egna instanser och ekonomiska motåtgärder. Likt Polen har Ungern inte fått tillgång till EU:s återhämtningsfonder efter pandemin.¹⁸⁰

Sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina inleddes i februari 2022 har sprickan mellan Ungern och EU fördjupats avsevärt. Ungerns regering har vid flera tillfällen motsatt sig EU:s gemensamma sanktionspaket, både för ryska individer och på energiområdet.¹⁸¹ Under samma period har EU-kommissionen skärpt sina krav på Ungern vad gäller att motarbeta växande korruption och demokratisk tillbakagång.¹⁸²

5.4 Försvarsekonomi

5.4.1 Försvarsutgifter

Sedan Ungerns politiska omorientering 2016 har försvarsutgifterna ökat i snabb takt. Nato bedömer att utgifterna mellan 2014 och 2022 steg med mer än 130 procent i reala termer. Låga nivåer i utgångsläget (2015 motsvarade försvarsutgifterna

¹⁷⁵ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 23.

¹⁷⁶ Csehi, Robert and Zgut, Edit. “We won’t let Brussels dictate us’: Eurosceptic populism in Hungary and Poland”. *European Politics and Society*. Vol 22, no 1, 2021: 53-68, s. 6.

¹⁷⁷ Varga. *Hungary’s new National Security Strategy – A critical analysis*, s. 4.

¹⁷⁸ Csehi and Zgut. “We won’t let Brussels dictate us’...’.

¹⁷⁹ Sitter. ‘Defending the State...’, 141.

¹⁸⁰ Tamma, Paola and Hanke Vela, Jakob. ‘Hungary’s EU cash at risk after European Commission concludes reforms fell short’. *POLITICO*. 23 november 2022. Besökt: 5 december 2022.

¹⁸¹ Kijewski, Leonie and Barigazzi, Jacopo. ‘Orbán wins again as furious EU envoys take church patriarch off Russian sanctions list’. *POLITICO*. 2 juni 2022. Besökt: 2 november 2022.

¹⁸² Fox, Benjamin. ‘Commission set to suspend Hungary’s recovery funds’. *Euractiv*. 15 september 2022. Besökt: 2 november 2022.

0,9 procent av BNP) innebär dock att Ungern fortfarande har en bit kvar till att uppnå Natos tvåprocentsmål. Enligt preliminära siffror bedöms de ungerska försvarsutgifterna år 2022 hamna kring 2,4 miljarder dollar vilket motsvarar 1,6 procent av BNP.¹⁸³

Ambitionen är att nå tvåprocentsmålet 2024 med förhoppning om att det ska kunna ske redan 2023.¹⁸⁴ Ungern väntas därmed fortsätta att öka sina försvarsutgifter i snabb takt. Under de senaste åren har den andel av försvarsutgifterna som används till materielinköp ökat och enligt Nato bedöms andelen ha stigit till omkring 45 procent år 2020.

5.4.2 Militär personalstyrka och materielbas

Preliminära siffror visar att antalet personer i den ungerska försvarsmakten låg kring 21 400 år 2022.¹⁸⁵ Personalen är fördelad på armé och flygvapen. Tjänstgöring i försvarsmakten baseras på frivillighet.

Ungern har i likhet med övriga Visegradländer en hög andel föråldrad materiel av sovjetiskt ursprung. Med undantag för stridsfordon är materielvolymen dessutom begränsad. Moderniseringsprogrammet *Zrinyi 2026* har ambitionen att höja den ungerska försvarsmaktens förmåga. Förutom omfattande modernisering av materiel ingår även förändringar av försvarsmaktens organisation och struktur. Programmet har även ett tydligt fokus på inhemsk produktion av försvarsmateriel.¹⁸⁶

5.4.3 Export och import

Ungerns export av försvarsmateriel är liten och det finns inga tecken på någon ökande trend. Importen är betydligt större än exporten; perioden 2010 till 2021 var importen mer än fyra gånger så stor som exporten. Tyskland stod för strax över 60 procent av Ungerns import av försvarsmateriel under perioden.¹⁸⁷

5.5 Säkerhetspolitisk orientering

5.5.1 Syn på Ryssland

Ungerns relation till Ryssland kan i stort beskrivas som pragmatisk. Ungern har, sett till sin historiska erfarenhet och det försämrade säkerhetsläget i närtid, betraktat Ryssland som ett möjligt hot mot ungerska säkerhetsintressen. Samtidigt har regeringen låtit andra intressen väga tyngre i frågan om Ryssland. Till skillnad från

¹⁸³ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

¹⁸⁴ Emmott, Robin. 'Hungary aims to reach NATO defense spending goal in 2023'. *Reuters*. 20 november 2019. Besökt 9 december 2021.

¹⁸⁵ NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022).

¹⁸⁶ Balogh. 'The Importance of the Zrinyi 2026 Defence and Military Development Program'.

¹⁸⁷ SIPRI. *SIPRI Arms Transfers Database*. 2021.

de flesta andra Nato-länder förändrade Ungern inte sin hållning mot Ryssland efter landets illegala annektering av Krim 2014. I mars 2021 fastslog utrikesministern att Ryssland vid tidpunkten inte ansågs vara ett säkerhetsshot.¹⁸⁸ Även i den nya säkerhetsstrategin från 2020 betonas att Ungern fortsatt betraktar Ryssland som ekonomisk partner snarare än en säkerhetsrisk.¹⁸⁹

De ekonomiska strukturer som Sovjetunionen lät bygga upp efter andra världskriget för att knyta sina satellitstater närmare har gjort att Ungern än idag är ekonomiskt och energimässigt beroende av Ryssland. De ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna med Ryssland kännetecknas av en obalans och domineras främst av energiimport.¹⁹⁰ Ungern är till hög grad beroende av rysk import av gas och kärnenergi, med nära samarbete med de ryska energibolagen Gazprom och Rosatom.¹⁹¹ Även här utmärker sig Ungern från övriga Visegradländer som de senaste åren har lagt om sin energipolitik för att minska sitt beroende av rysk energi.

De senaste åren har Orbán uttryckt sig beundrande kring det ryska ledarskapet.¹⁹² Kvarlevande beroenderelationer från Sovjettiden tillsammans med nyetablerade förbindelser med Ryssland gör att Ungerns regering varken kan eller vill fjärma sig från ryskt inflytande. Utöver detta ekonomiska beroende har premiärminister Orbán och delar av den ungerska politiska eliten eftersträvat goda relationer med Kreml.

5.5.2 Syn på Väst

Likt sin polska motsvarighet såg den ungerska regeringen Donald Trumps presidentskap från 2016 till 2020 som en möjlighet att knyta sig närmare USA. De båda administrationerna hade samsyn på flera politikområden. Samtidigt har den ungersk-amerikanska relationen aldrig varit lika nära som den polsk-amerikanska. Ungerns regering har snarare förhållit sig till USA med samma pragmatiska utgångspunkt som landet gör med Ryssland. Premiärminister Orbán har haft flera konflikter med amerikanska administrationer under sin tid i regering, primärt gällande kritiserade förändringar av Ungerns juridiska och parlamentariska system.¹⁹³

Även i relationen till EU finns många likheter mellan Ungern och Polen. Stödet för Ungerns EU-medlemskap är stort i befolkningen, samtidigt som politiska företrädare uttrycker hård kritik mot EU och motsätter sig EU-gemensam politik på flera områden. Relationen mellan Ungern och EU har blivit mer ansträngd sedan Rysslands invasion av Ukraina 2022.

¹⁸⁸ Hungary Today. 'FM Szijjártó: Russia Not Seen as Security Threat in Hungary'. *Hungary Today*. 24 mars 2021. Besökt: 2 november 2022.

¹⁸⁹ Varga. *Hungary's new National Security Strategy – A critical analysis*, 8.

¹⁹⁰ Hegedüs, Dániel. *The Kremlin's influence in Hungary. An examination of Budapest's ties to Moscow*. Deutsche Gesellschaft für Auswertige Politik (DGAP), no. 8, 2016, s. 1.

¹⁹¹ Jančošeková, Viktória. 'The Visegrád dream deteriorates'. *EU Observer*. 19 februari 2021. Besökt: 2 november 2022.

¹⁹² Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 49.

¹⁹³ Chivvis et.al. *NATO's Northeastern Flank...*, 51.

5.5.3 Orientering mellan Ryssland och Väst

Ungern utmärker sig bland Visegradländerna som det enda land där befolkningens uppfattning om Ryssland respektive USA som strategisk partner inte har förändrats sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina inleddes 2022. Andelen som ser USA som en strategisk partner för det egna landet ligger kvar på 13 procent, vilket är samma som år 2021. Detsamma gäller andelen som ser Ryssland som en strategisk partner för det egna landet, som ligger kvar på 35 procent.¹⁹⁴ Därtill har Ungern – jämfört med övriga Visegradländer – en högre andel av befolkningen som anser att landet bör positionera sig mittemellan Öst och Väst.¹⁹⁵ Även den politiska ledningen har återkommande framhållit att Ungern inte avser vara en part i konflikten mellan Ryssland och Väst, eller i kriget mellan Ryssland och Ukraina.

Dessa tendenser hos den ungerska befolkningen likväl som hos dess politiska ledare kan förstås som en förlängning av den pragmatiska position som Ungern har intagit i utrikes- och säkerhetspolitiken under 2010-talet. Ungerns regering anser sig inte ha en förutbestämd tillhörighet eller lojalitet till Öst eller Väst, utan nyttjar sitt strategiska läge mittemellan de två för att främja egna intressen.¹⁹⁶ Detta syns i Ungerns relation med USA, med EU och andra europeiska allierade, likväl som med Ryssland och Kina. Därtill har Ungern starka beroenderelationer till Ryssland framförallt på energiområdet – även detta en konsekvens av att landet har låtit sin pragmatiska hållning vara vägledande.

Sedan Rysslands invasionskrig mot Ukraina inleddes 2022 har Ungern flera gånger beskrivits som ”Rysslands trojanska häst i Europa”, bland annat för att ha underminerat EU:s sanktioner mot Ryssland på energiområdet.¹⁹⁷ Ungern ser sig emellertid fortsatt som starkt förankrad i Väst. Diskrepansen kan förstås som ett utfall av Ungerns flerdimensionella perspektiv på säkerhet, där tillväxt, ekonomisk trygghet och energisäkerhet är centrala för Orbán’s säkerhetspolitiska inriktning. Orbán menar att landet har motsatt sig alla åtgärder mot Ryssland som skulle utgöra säkerhetsrisker för Ungerns egen befolkning. Bortsett från det har man stöttat åtgärder som förstärker det kollektiva försvaret av Europa, bland annat stridsgrupper på Natos östra flank, varav en på ungerskt territorium. Ungerns säkerhetspolitiska orientering kan ses som en fortsatt pragmatisk mittenpolitik där allianstillhörighet är viktigt, om än sekundärt till egna brett formulerade säkerhetspolitiska intressen.

¹⁹⁴ Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 36-37.

¹⁹⁵ Andelen ligger emellertid strax över motsvarande siffra i Slovakien som är 51%. Hajdu et.al. *GLOBSEC Trends 2022...*, 17.

¹⁹⁶ Miklóssy and Pierzynska. 'Regional Strategic Culture in the Visegrad Countries...', 100.

¹⁹⁷ Cohen, Ariel. 'Viktor Orban's Glouash Energy Policy Makes Hungary Putin's Trojan Horse In Europe'. *Forbes*. 17 maj 2022. Besökt: 2 november 2022; Coakley, Amanda. 'Putin's Trojan Horse Inside the European Union'. *Foreign Policy*. 3 augusti 2022. Besökt: 2 november 2022.

5.6 Sammanfattning

Ungerns utrikes- och säkerhetspolitiska linje kan sammanfattas som pragmatisk. Den tudelade erfarenheten av stormaktsinflytande likväl som ockupation har satt sin prägel på den nuvarande ungerska regeringens förhållningssätt till Ryssland respektive Väst. Regeringen har sett på säkerhet som flerdimensionellt och premierat ekonomisk tillväxt och trygghet. Illegal migration har uttryckligen ansetts vara det största hotet mot landets säkerhet. Ungern har emellertid bidragit till flera av EU:s och Natos internationella insatser och i närtid inlett en omfattande modernisering av försvarsmakten.

Vad gäller Ungerns orientering mellan Ryssland och Väst syns tendenser till en fortsatt nära relation mellan Ungern och Ryssland – inte minst med anledning av Ungerns omfattande energiberoende. Därtill har den politiska ledningen uttryckt en ambition att hålla Ungern utanför konflikten mellan Ryssland och Väst. Ungern, menar man, ska se till sina egna intressen främst.

Ungerns pragmatiska utgångspunkt gör emellertid att nuvarande säkerhets- och försvarspolitiska linje kan ändras om Ungerns intressen bättre kan tillgodoses på annat sätt. Nuvarande politiska linje är inte grundad i en ideologisk övertygelse eller känsla av tillhörighet med Ryssland – som till viss del är fallet i Slovakien. Med detta finns utrymme för Ungern – trots att sittande Fidesz-ledda regering leder landet till 2026 – att framöver stärka sin anknytning till Väst. Det finns emellertid ingenting som tyder på det i närtid.

6 Diskussion

6.1 Likheter

Visegradländernas samarbete har härrörts till det gemensamma geografiska läget, delad historisk erfarenhet och kulturell likhet. Länderna framhåller unisont den europeiska tillhörigheten och nationella suveräniteten som centrala för sitt lands respektive utrikespolitiska inriktning. En känsla av återvändande till Europa har varit framträdande för samtliga länder.

Även på det säkerhets- och försvarspolitiska området liknar länderna varandra. Sett i en större kontext har det förändrade säkerhetsläget i Europa gjort att framförallt Polen, men även Tjeckien, Slovakien och till viss del Ungern, har stärkt sin anknytning till Väst i säkerhets- och försvarspolitiskt hänseende. Länderna framhåller unisont vikten av Nato som en grundpelare för säkerheten i Europa och samtliga har ökat sitt engagemang i alliansen. I samklang med den övergripande omsvängning som Nato har gjort sedan 2010-talet från krishanteringsinsatser till territoriellt försvar har alla fyra Visegradländerna kommit att prioritera territoriellt försvar i större utsträckning.

På försvarsområdet har länderna även betonat EU:s centrala roll. Samtliga Visegradländer deltar i EU:s säkerhets- och försvarspolitiska satsningar, bland annat genom att ta ansvar för en av EU:s stridsgrupper som var i beredskap mellan 2016 och 2019. EU har även varit en viktig arena för länderna sett till ekonomisk tillväxt och handel med andra västländer, likväl som en symbol för tillhörighet.

Även på det försvarsekonomiska området rör sig länderna i samma riktning. Alla fyra länderna har haft en gynnsam makroekonomisk utveckling under två decennier, med undantag för finanskrisen 2008-2009 och covid-19-pandemin. En stark återhämtning efter pandemin har dock bromsat in och de ekonomiska utsikterna för de närmaste åren har mörknat drivet av förväntningar om hög inflation och svagare ekonomisk tillväxt. IMF bedömer dock att samtliga länder kommer att återhämta sig framgångsrikt på sikt. Bedömningen är därför att de försvarsekonomiska satsningarna i grunden inte hotas av försämrade ekonomiska utsikter i närtid.

Därtill har länderna höga ambitioner avseende försvarsutgifter under de kommande åren. Länderna har ökat sina försvarsutgifter och strävar efter att i närtid uppnå eller överträffa Natos mål om två procent av BNP. Här utmärker sig Polen som redan uppnått målet och planerar för ytterligare ökningar av försvarsutgifterna. Generellt sett genomför Visegradländerna en rejäl ambitionshöjning vad gäller försvarsutgifter.

Ytterligare en likhet mellan Visegradländerna är den inrikespolitiska dimensionen och dess växelverkan med utrikes omständigheter vid framväxten av säkerhets- och försvarspolitiken. Framförallt i Slovakien och Tjeckien har detta haft betydelse

för ländernas avvägning mellan Ryssland och Väst. Därtill syns en tendens till att enskilda regeringar, presidenter och partikoalitioner har haft ett betydande inflytande över Visegradländernas utrikes- och säkerhetspolitik. Både historiskt och i närtid finns exempel på att centrala delar av utrikes- och säkerhetspolitiken har lagts om i samband med maktskifte.

I synnerhet i Slovakien och Tjeckien har detta tidigare genererat en otydlig och bitvis motsägelsefull säkerhetspolitisk hållning. I Polen har inrikespolitiken varit viktig för landets relation till EU. Sett till den motsatta linje som oppositionen förordar att Polen bör driva i EU finns skäl att tro att Polens linje i EU-frågan kan ändras vid ett maktskifte. Synen på Ryssland kommer dock sannolikt att ligga fast. För Ungern har både relationen till EU och relationen Ryssland följt inrikespolitiska omsvängningar.

För nationella politiska aktörer i Visegradländerna har både motstånd mot EU och en försiktig linje gentemot Ryssland varit framgångsrikt i inrikespolitiken. Framträdande för Visegradländerna är således förekomsten av populistiska tendenser och deras jämförelsevis stora inflytande över politiken. Denna realitet medför även att den politiska inriktningen för utrikes- och säkerhetspolitiken snabbt kan byta riktning.

6.2 Skillnader

Visegradländerna uppvisar emellertid en rad skillnader på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, varav flera har lett till att Visegradsamarbetet har blivit allt mer fragmenterat. Den första av dessa skillnader återfinns i ländernas allt mer skilda syn på multi- och bilaterala samarbeten.

Polen och Ungerns motsättningar med EU om demokratiska friheter och rättsstatliga principer har fått Slovakien och Tjeckien att distansera sig från Visegradsamarbetet. De har istället rört sig närmare sina väst- och centraleuropeiska grannar. Fjärmandet från Polen och Ungern följer regeringsskiften i Slovakien våren 2020 respektive Tjeckien hösten 2021. Ländernas nytillträdde regeringar har framhållit vikten av att vara pålitliga partners i såväl Nato som EU och efterfrågat en fördjupad europeisk integration på flera områden.

Polen och Ungern å andra sidan har motsatt sig centrala delar av EU:s gemensamma politik. Framförallt gäller det EU:s förordningar som rör demokratiska och rättsstatliga principer, men även migration, klimat och EU:s finansiella stöd till medlemsstater. Länderna vidhåller även att EU:s försvarssatsningar inte ska konkurrera med Nato. Både Polen och Ungern har en pågående tvist med EU-kommissionen som rör utbetalning av EU:s återhämtningsfonder till EU-länder efter covid-19-pandemin. I kommissionens beslut att inte betala ut medel till Polen och Ungern hänvisas till ländernas demokratiska tillbakagång.

En annan central skillnad mellan Visegradländerna syns i den hårdföra linje mot Ryssland som framförallt Polen driver, till vilken Slovakien och Tjeckien har anslutit sig allt mer. Sedan mitten av 2010-talet har Polen framhållit hotet från Ryssland som existentiellt för landets säkerhet. Längre var Polen ensam i Visegradssamarbetet om denna linje, varför landet delvis har stärkt andra samarbeten.

Efter en tilltagande utsatthet för rysk hybridpåverkan samt en ny riktning i säkerhetspolitiken har Tjeckien och Slovakien i olika grad omprövat sin syn på hotet från Ryssland. Den tjeckisk-ryska relationen har varit särskilt spänd sedan 2021. Båda länderna såg ett skärpt hot från Ryssland efter den illegala annekteringen av Krim 2014. Samtidigt vidhöll länderna att hotet mot det egna landet fortsatt var lågt. Rysslands agerande sågs främst som ett hot mot den europeiska säkerhetsordningen.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina 2022 har fått Tjeckien och Slovakien att delvis se Ryssland i ett nytt ljus. Båda länderna ser nu Ryssland som ett centralt hot mot Europas säkerhet. Polen, Tjeckien och Slovakien har stöttat EU:s sanktioner mot Ryssland och bistått Ukraina med humanitärt och militärt stöd.

Ungern har däremot upprätthållit relationer med Ryssland och gör fortsatt det efter att Rysslands invasionskrig mot Ukraina inleddes 2022. Regeringsföreträdare pekar på Ungerns utsatthet och vikten av att säkra ekonomisk trygghet för den ungerska befolkningen. Denna hållning är en förlängning av den pragmatiska relation till Ryssland som Ungerns regering har underhållit sedan mitten av 2010-talet. För Ungern har Ryssland varit, och fortsätter att vara, en viktig strategisk partner.

Hur denna skillnad mellan Visegradländerna tar sig i uttryck över tid knyter emellertid an till en central likhet mellan dem. Visegradländerna liknar varandra på så sätt att utrikes- och säkerhetspolitiken växelverkar med inrikespolitiken, som tenderar att vara ombytlig. Ländernas säkerhetspolitiska orientering kan således ändras snabbt.

Stödet i den slovakiska befolkningen för landets nuvarande orientering västerut – och fränkoppling från Ryssland – uppgår till en knapp majoritet. Sedan kriget inleddes har alltmer högljudda röster i oppositionen krävt en återgång till ett mer strategiskt samarbete med Ryssland. Det är således inte osannolikt att Slovakien framöver väljer en annan utrikes- och säkerhetspolitisk linje.

Detsamma gäller för den ungersk-ryska relationen. Den ungerska oppositionen utlovade inför valet i april 2022 att ett regeringsskifte skulle innebära mer stöd till Ukraina och en fränkoppling från Ryssland. Med Fidesz vinst i valet blev detta aldrig verklighet. Löftet visar emellertid att Ungerns relation till Ryssland har utmanats hemmavid och kan utmanas igen på längre sikt. Därtill har den ungerska regeringens syn på Ryssland haft en transaktionell dimension. Om Ryssland har mindre att erbjuda Ungern längre fram är det inte otänkbart att den nuvarande regeringen lägger om sin utrikes- och säkerhetspolitiska linje.

6.3 Visegradssamarbetets framtid

Efter att Rysslands anfallskrig mot Ukraina inleddes 2022 ser Visegradssamarbetets framtid allt mer osäker ut. Ländernas relation till EU är ett område där skiljelinjerna har blivit allt mer synliga. Tjeckien och Slovakien stärker sina band till EU medan Polen och Ungern motsätter sig delar av EU:s gemensamma politik. Både Tjeckien och Slovakien har en uttalad ambition om att vara en trovärdig partner i EU och Nato. Splittringen mellan Visegradländerna har beskrivits som en uppdelning av fyrpartssamarbetet i två plus två.¹⁹⁸

Det som vidare talar för en sådan uppdelning är Tjeckiens och Slovakiens samsyn vad gäller hotuppfattning och säkerhetspolitiska prioriteringar, där okonventionella hot och hybridhot lyfts fram. Hit kan även Ungern delvis räknas, sett till det flerdimensionella säkerhetsbegreppets inflytande på ungersk utrikes- och säkerhetspolitik. Utifrån ländernas fokus på hybridhot och okonventionella hot i centrala strategiska dokument kan argumenteras att samarbetet snarare kan ta formen av tre plus en – med Polen fränkopplat.

Ett uppenbart tillkortakommande i det resonemanget ligger emellertid i det som utgör den huvudsakliga sprickan i Visegradssamarbetet, nämligen synen på hur länderna ska förhålla sig till Ryssland. Även om det breda säkerhetsbegreppet återfinns i alla Visegradländer – och är prioriterat i Tjeckien, Slovakien och Ungern – skiljer sig länderna åt i synen på var hotet mot denna breda säkerhet kommer ifrån. För Polen framförallt – och numer även Tjeckien och Slovakien – utgörs detta hot av Ryssland. För Ungern å andra sidan är hotet från Ryssland inte mer påtagligt än andra hot. Den ungerska regeringens utgångspunkt gör gällande att Ryssland är en viktig partner vad gäller att tillgodose ungerska intressen bortom de säkerhetspolitiska.

Ungerns regering har uttryckt en vilja att stärka det regionala samarbetet, främst genom Visegradformatet. Ungerns agerande efter Rysslands invasion av Ukraina 2022 gör dock att landet istället riskerar att överges av övriga tre länder som till synes föredrar andra format. Splittringen mellan de fyra ter sig med detta i åtanke snarare ta formen av tre plus en, med Ungern fränkopplat. Med Slovakiens besked i juli 2022 att Visegradgruppen avser pausa gemensamma utrikespolitiska beslut ter sig en sådan splittring långt gången.

¹⁹⁸ Bayer, Lili and Cienski, Jan. 'The not-so-fantastic 4: Central Europe's divided Visegrad alliance'. *POLITICO*. 7 januari 2022. Besökt: 2 november 2022.

7 Slutsatser

På det utrikes- och säkerhetspolitiska området uppvisar Visegradländerna både likheter och skillnader. Bland likheterna återfinns den geografiska placeringen, historiska erfarenheter, den ekonomiska och demokratiska utvecklingen efter självständigheten, samt medlemskapen i EU och Nato. I samtliga Visegradländer har en volatil inrikespolitik haft synlig påverkan på den utrikes- och säkerhetspolitiska inriktningen. Därtill utgör Nato en grundpelare i försvarspolitiken för samtliga länder.

Bland skillnader utgör synen på Ryssland den mest framträdande. Länderna har olika syn på huruvida Ryssland utgör ett hot, och om det gör det, vilket typ av hot som Ryssland utgör. De ser också olika på hur de själva bör förhålla sig till Ryssland.

Av studien framgår även att länderna ser olika på säkerhet och försvar ur ett bredare perspektiv. Samtliga Visegradländer har utfäst höga ambitionshöjningar på försvarsområdet, främst vad gäller anskaffning av försvarsmateriel. Samtidigt framgår av deras respektive försvarsinriktning att Tjeckien och Slovakien i större utsträckning lyfter fram hybridhot och cyberhot, medan Polen framhåller konventionella militära hot. Ungerns förståelse av säkerhet ligger närmare den tjeckiska och slovakiska, men omfattar även migration och en ekonomisk dimension.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina 2022 har ställt frågan om säkerhetspolitisk orientering på sin spets. Att inte välja mellan Ryssland och Väst har varit möjligt i den säkerhetsordning som har gällt sedan kalla krigets slut – och oviljan att göra det har på många sätt utmärkt Visegradländernas utrikes- och säkerhetspolitik. Hos flera av länderna framträder nu en ny, mer definitiv, inriktning. Samtidigt är oviljan att välja fortsatt påtaglig – om än i några länder mer än andra.

Ytterligare säkerhetspolitiska överväganden väntar Visegradländerna på sikt. Flera av länderna har över tid byggt upp relationer till Kina, framförallt på infrastruktur- och handelsområdet.¹⁹⁹ I en tilltagande konkurrens mellan USA, EU och Kina kommer Visegradländerna behöva se över sin utrikes- och säkerhetspolitiska riktning även här, inte minst i egenskap av att vara trovärdiga och lojala allierade.

Om Visegradländerna alltmer orienterar sig västerut står även allierade i Väst inför viktiga överväganden. Ett påtagligt sådant rör hur Väst ska förhålla sig till Visegradländernas fortsatt ambivalenta och snabbt föränderliga utrikes- och säkerhetspolitik. En fråga som har blivit särskilt framträdande sedan Rysslands invasion av Ukraina rör enighet – och om det i den västliga gemenskapen behöver finnas mekanismer som hindrar att enskilda medlemsländer ingår med förbehåll.

¹⁹⁹ Kobierski, Lukasz. 'The Role and Influence of the People's Republic of China on Visegrad Group Countries'. *Special report*. Warsaw: Warsaw Institute, 2022.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina kan å ena sidan göra att västliga allierade – för att säkerställa enighet – behöver ha överseende med att stater frångår gemensamma förordningar och utmanar grundläggande principer. I förlängningen blir detta en diskussion om huruvida gemensamma säkerhetsintressen kan ses som överordnade demokratiska principer. Om så är fallet kan stater i Väst komma att behöva lägga motsättningar med framförallt Polen och Ungern åt sidan för att uppnå enighet.

Det kan å andra sidan finnas skäl för västliga allierade att tvärtom agera med än mer tydlighet i frågan om gemensamma principer, just för att säkerställa enighet. En dimension av Väst som ofta framhålls är just ideologisk gemenskap. Att säkerställa att alla medlemsstater har samsyn vad gäller dessa grundläggande principer kan stärka Västs enighet, inte minst i relation till Ryssland. Därtill har Rysslands anfallskrig mot Ukraina blottlagt ett faktum för länder som tidigare har utmanat dessa principer – att Ryssland som strategisk partner i minskande utsträckning är ett alternativ. Tvärtom har Ryssland snarare visat sig utgöra ett hot. Med det kan tillhörighet till Väst te sig än mer angeläget, vilket kan stärka samarbetspartners i Väst i frågan om gemensamma principer som elementära för den västliga gemenskapen.

I närtid ser Visegradssamarbetet ut att fortgå – dock med ett begränsat utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete. Rysslands anfallskrig mot Ukraina 2022 har inneburit både kontinuitet och förändring. Samtliga Visegradländer har fortsatt eller förstärkt en redan inslagen utrikes- och säkerhetspolitisk linje. Samtidigt har flera av länderna haft skäl att omvärdera sin relation till Ryssland, och inte minst sin relation till varandra. Det kan konstateras att Visegradländerna, likväl som deras allierade i Väst, i närtid står inför ett antal utrikes- och säkerhetspolitiska vägval som kommer att påverka möjligheterna till samarbete.

8 Referenser

- Alden, Chris and Aran, Amnon. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. 2nd edition. London: Routledge, 2016.
- Balogh, Olivér. 'The Importance of the Zrínyi 2026 Defence and Military Development Program'. *Vojenské rozhledy*. Vol. 28, no. 3, 2019: 55-70.
- Bayer, Lili and Cienski, Jan. 'The not-so-fantastic 4: Central Europe's divided Visegrad alliance'. *POLITICO*. 7 januari 2022. <https://www.politico.eu/article/central-europe-divided-visegrad-v4-alliance/>. Besökt: 2 november 2022.
- Bobinski, Andrzej and Szacki, Wojciech. 'Polish Politics in the Midst of the War in Ukraine'. *Dispatch from Poland – March 2022*. German Marshall Fund. 17 mars 2022. <https://www.gmfus.org/news/polish-politics-midst-war-ukraine>. Besökt: 1 november 2022.
- Brzozowski, Alexandra and Makszimov, Vlad. 'Budapest allows NATO troop deployment in Hungary'. *Euractiv*. 7 mars 2022. <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/budapest-allows-nato-troop-deployment-in-hungary/>. Besökt: 2 november 2022.
- Budai, Ádám. 'The security perception and security policy of Hungary, 1989–2018'. *Defense & Security Analysis*. Vol. 37, no. 1, 2021: 9-22.
- Cabada, Ladislav and Waisová, Šárka. 'The Visegrad Group as an Ambitious Actor of (Central-) European Foreign and Security Policy'. *Politics in Central Europe*. Vol. 14, no. 2, 2018: 9-20.
- Chivvis, Christopher S., Cohen, Raphael. S., Frederick, Bryan, Hamilton, Daniel S., Larrabee, F. Stephen and Lin, Bonny. *NATO's Northeastern Flank: Emerging Opportunities for Engagement*. Santa Monica: RAND Corporation, 2017.
- Chovančík, Martin. 'Defense industrialization in small countries: Policies in Czechia and Slovakia'. *Comparative Strategy*. Vol. 37, no. 4, 2018: 272-285.
- Cienski, Jan and Toosi, Nahal. 'Ukraine war turns Poland into America's 'indispensable' ally'. *POLITICO*. 25 mars 2022. <https://www.politico.eu/article/ukraine-war-turns-poland-from-pariah-to-indispensable-us-ally/>. Besökt: 2 november 2022.
- Čížik, Tomáš. 'Security perception and security policy of the Slovak Republic, 1993–2018'. *Defense & Security Analysis*. Vol. 37, no. 1, 2021: 23-37.
- Coakley, Amanda. 'Putin's Trojan Horse Inside the European Union'. *Foreign Policy*. 3 augusti 2022. <https://foreignpolicy.com/2022/08/03/hungary-orban-russia-conservative-politics/>. Besökt: 2 november 2022.

- Cohen, Ariel. 'Viktor Orbán's Goulash Energy Policy Makes Hungary Putin's Trojan Horse In Europe'. *Forbes*. 17 maj 2022. <https://www.forbes.com/sites/arielcohen/2022/05/17/viktor-orbans-goulash-energy-policy-makes-hungary-putins-trojan-horse-in-europe/?sh=332ae81590ed>. Besökt: 2 november 2022.
- Csehi, Robert and Zgut, Edit. '“We won't let Brussels dictate us”: Eurosceptic populism in Hungary and Poland'. *European Politics and Society*. Vol 22, no 1, 2021: 53-68.
- Ditrych, Ondrej. 'The Sorry State of Czech-Russian Relations'. *War on the Rocks*. 5 oktober 2022. <https://warontherocks.com/2021/10/the-sorry-state-of-czech-russian-relations/>. Besökt: 2 november 2022.
- Doeser, Fredrik and Eidenfalk, Joakim. 'Using strategic culture to understand participation in expeditionary operations: Australia, Poland, and the coalition against the Islamic State'. *Contemporary Security Policy*. Vol. 40, no. 1, 2019: 4-29.
- Duleba, Alexander. 'Slovakia's Eastern Policy in 2020: good start with a bad end'. In *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2020*, Brezáni, Peter (ed), 124-149. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2021.
- Dyner, Anna M, Kacprzyk, Artur, Lorenz, Wojciech, Piotrowski, Marcin A. and Terlikowski, Marcin (ed.). *Newport—Warsaw—Brussels: NATO in Defence of Peace in Europe*. Warsaw: The Polish Institute of International Affairs (PISM), 2019.
- Emmott, Robin. 'Hungary aims to reach NATO defense spending goal in 2023'. *Reuters*. 20 november 2019. <https://www.reuters.com/article/us-hungary-nato-idUSKBN1XU2HF>. Besökt 9 december 2021.
- Euractiv. 'Czech nuclear expansion faces delay amid concerns of opposition, secret services'. *Euractiv*. 25 november 2020. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/czech-nuclear-expansion-faces-delay-amid-concerns-of-opposition-secret-services/>. Besökt: 2 november 2022.
- Figulová, Andrea and Janková, Kristína. 'One Region, Different Strategies: Slovakia and the V4 in the Euro-Atlantic Security Environment'. In *Small States and the New Security Environment*. Vol. 7, 2021: 173-187.
- Fox, Benjamin. 'Commission set to suspend Hungary's recovery funds'. *Euractiv*. 15 september 2022. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/commission-set-to-suspend-hungarys-recovery-funds/. Besökt: 2 november 2022.
- France24. 'Czech president urges EU to end Russia sanctions'. *France24*. 21 november 2017. <https://www.france24.com/en/20171121-czech-president-urges-eu-end-russia-sanctions>. Besökt: 2 november 2022.

- Freedom House. *Freedom in the World – Poland Country Report 2022*. Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/poland>. Besökt: 1 november 2022.
- George, L. Alexander and Bennett, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Belfer Center Studies in International Security, MIT Press, 2005.
- Głowacki, Bartosz. ‘Poland pledges major new defense spending. Is it real, or political hype?’. *Breaking Defense*. 9 november 2021. <https://breakingdefense.com/2021/11/poland-pledges-major-new-defense-spending-is-it-real-or-political-hype/>. Besökt: 8 december 2021.
- Golianová, Veronika and Kazharski, Aliaksei. ‘The Unsolid’. *The RUSI Journal*. Vol 165, no. 4, 2020: 10-21.
- Gotkowska, Justyna. ‘The US-Polish Enhanced Partnership to the Region’s Benefit?’. In *NATO at 70 in the Baltic Sea Region*, Sprūds, Andris, Andžāns, Māris and Šrāders, Sandis (eds.) 42-51. Latvian Institute of International Affairs: The Rīga Conference Papers 2019, 2019.
- Government of the Czech Republic. *Policy Statement of the Government of the Czech Republic*. 6 januari 2022. <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/policy-statement/Policy-Statement-of-the-Government.pdfs>.
- Gustafsson, Jakob, Hagström Frisell, Eva, Dalsjö, Robert och Matheijs, Anna. *Transatlantiska tvivel: Söker våra grannländer efter en plan B?*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2021.
- Hajdu, Dominika, Klingová, Katarína, Milo, Daniel and Sawiris, Miroslava. *GLOBSEC Trends 2021: Central & Eastern Europe one year into the pandemic*. GLOBSEC, 2021.
- Hajdu, Dominika, Kazaz, Jana, Klingová, Katarína and Kortiš, Michal. *GLOBSEC Trends 2022: CEE amid the war in Ukraine*. GLOBSEC, 2022.
- Hegedüs, Dániel. *The Kremlin’s influence in Hungary. An examination of Budapest’s ties to Moscow*. Deutsche Gesellschaft für Auswertige Politik (DGAP), no. 8, 2016. <https://dgap.org/en/research/publications/kremlins-influence-hungary>.
- Hernandez, America. ‘Czech nuclear tender competition dodges Russian and Chinese bids’. *POLITICO*. 24 juni 2021. <https://www.politico.eu/article/czech-nuclear-tender-competition-dodges-russian-and-chinese-bids/>. Besökt: 2 november 2022,
- Holesch, Adam and Kyriazi, Anna. ‘Democratic backsliding in the European Union: the role of the Hungarian-Polish coalition’. *East European Politics*. Vol. 38, no. 1, 2022: 1-20.

- Hudec, Michal. 'Slovak government approves deployment of NATO troops'. *Euractiv*. 10 mars 2022. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/slovak-government-approves-deployment-of-nato-troops/. Besökt: 2 november 2022.
- Hudson, Valerie M. and Day, Benjamin S. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. 3rd edition. London: Rowman & Littlefield, 2020.
- Hudson, Valerie M. and Vore, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*. Vol. 39, no. 2, 1995: 209-238.
- Hungary Today. 'FM Szijjártó: Russia Not Seen as Security Threat in Hungary'. *Hungary Today*. 24 mars 2021. <https://hungarytoday.hu/foreign-minister-szijjarto-russia-not-seen-security-threat-hungary/>. Besökt: 2 november 2022.
- Hutt, David. 'Milos Zeman: Is Czech president's remorse genuine over his pro-Russian stance?'. *Euronews*. 5 maj 2022. <https://www.euronews.com/my-europe/2022/05/05/milos-zeman-is-czech-president-s-remorse-genuine-over-his-pro-russian-stance>. Besökt: 2 november 2022.
- IISS. 'Chapter Four: Europe'. In *The Military Balance*. The International Institute for Strategic Studies (IISS), 64-165. Vol. 120, no. 1, 2020.
- IMF. *World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis*. Washington DC: International Monetary Fund, 2022. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>. Besökt: 11 oktober 2022.
- IMF. *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*. Washington DC: International Monetary Fund, 2022. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/10/09/fiscal-monitor-october-22>. Besökt: 12 oktober 2022.
- Jančoškóvá, Viktória. 'The Visegrád dream deteriorates'. *EU Observer*. 19 februari 2021. <https://euobserver.com/opinion/150977>. Besökt: 2 november 2022.
- Jirušek, Martin. 'The attitude of the Visegrad Group Countries towards Russian Infra-structural Projects in the gas sector'. *Energy Policy*. Vol. 139, 2020: 1-10.
- Kaniok, Petr and Hloušek, Vít. 'Shaping of Czech Debate on the Euro: Position of Václav Klaus in 1999–2002 Period'. *Romanian Journal of European Affairs*. Vol. 14, no. 2, 2014: 42-62.
- Kijewski, Leonie and Barigazzi, Jacopo. 'Orbán wins again as furious EU envoys take church patriarch off Russian sanctions list'. *POLITICO*. 2 juni 2022. <https://www.politico.eu/article/eu-envoys-approve-russia-sanctions-with-oil-ban-set-to-become-law/>. Besökt: 2 november 2022.

- Kobierski, Łukasz. 'The Role and Influence of the People's Republic of China on Visegrad Group Countries'. *Special report*. Warsaw: Warsaw Institute, 2022.
- Kolmašová, Šárka. 'Competing norms and strategic visions: a critical appraisal of V4 security potential'. *Europe-Asia Studies*. Vol. 71, no. 2, 2019: 225-248.
- Kříž, Zdeněk. 'The security perception and security policy of the Czech Republic, 1993–2018'. *Defense & Security Analysis*, Vol 37, no. 1, 2021: 38-52.
- Lau, Stuart. "'We told you so!'" How the West didn't listen to the countries that know Russia best'. *POLITICO*, 9 mars 2022. <https://www.politico.eu/article/western-europe-listen-to-the-baltic-countries-that-know-russia-best-ukraine-poland/>. Besökt: 1 november 2022.
- Lepp, Diana. 'Poland'. In *Western Military Capability in Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*, Hagström Frisell, Eva, and Pallin, Krister (eds), 85-96. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2021.
- Lopatka, Jan. 'Czech leader: Russia not necessarily behind 2014 ammunition blast'. *Reuters*. 25 april 2021. <https://www.reuters.com/world/europe/czech-leader-russia-not-necessarily-behind-2014-ammunition-blast-2021-04-25/>. Besökt: 2 november 2022.
- Michta, Andrew A. 'Poland'. In *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Meijer, Hugo and Wyss, Marco (eds.), 125-139. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Miklóssy, Katalin and Pierzynska, Justyna. 'Regional Strategic Culture in the Visegrad Countries: Poland and Hungary'. In *Strategic Culture in Russia's Neighborhood: Change and Continuity in an In-Between Space*, Katalin Miklóssy and Hanna Smith (eds), 1 edn, 83-115. New York – London: Lexington Books, 2019.
- Milo, Daniel. *Highlights of the New Slovak Security and Defence Strategy Proposals*. GLOBSEC, 2020. <https://www.globsec.org/2020/12/11/highlights-of-the-new-slovak-security-and-defence-strategy-proposals/>.
- Ministry of Defence of the Czech Republic. *The Defence Strategy of the Czech Republic. A Responsible state and a Reliable Ally*, 2012.
- Ministry of Foreign Affairs of Hungary. *Hungary's National Security Strategy 2012*, 2012.
- Mortkowitz, Sigfried. 'On Day 1, new Czech prime minister turns West'. *POLITICO*. 17 december 2021. <https://www.politico.eu/article/czech-prime-minister-petr-fiala-prague-jan-lipavsky/>. Besökt: 2 november 2022.
- NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022). *Press Release*. Brussels: NATO, 2022.

- O'Hagan, Jacinta. *Conceptualizing the West in International Relations: From Spengler to Said*. Hampshire – New York: Palgrave, 2002.
- Onderco, Michal. 'Czech Republic, Hungary, and Slovakia'. In *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Meijer, Hugo and Wyss, Marco (eds.), 279-296. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Palowski, Jakub. 'National Bank of Poland to allocate billions to modernization of the military'. *Defence24*. 11 januari 2022. <https://defence24.com/defence-policy/national-bank-of-poland-to-allocate-billions-to-modernization-of-the-military>. Besökt: 18 januari 2022.
- Piatkiewicz, Danielle. *100 Days of Biden's New Transatlantic Strategy – Where Does Central and Eastern Europe Stand?* Prague: Institute for European Policy (EUROPEUM), 2021.
- Polish Ministry of Foreign Policy. *Information of the Minister of Foreign Affairs on Polish Foreign Policy Tasks in 2019*. Speech. 14 mars 2019. Besökt: 22 oktober 2021.
- Polish Ministry of National Defence. *The Defence Concept of the Republic of Poland*, 2017.
- Polish National Security Bureau. *National Security Strategy of the Republic of Poland*, 2020.
- Prague Morning. 'President Zeman: "By Attacking Ukraine, Russia Lost Everything"'. *Prague Morning*. 24 augusti 2022. <https://www.praguemorning.cz/president-zeman-by-attacking-ukraine-russia-lost-everything/>. Besökt: 2 november 2022.
- Ptak, Alicja. 'Ukraine, EU funds and sanctions discussed as new Hungary president visits Poland on first foreign trip'. *Notes from Poland*. 17 maj 2022. <https://notesfrompoland.com/2022/05/17/ukraine-eu-funds-and-sanctions-discussed-as-new-hungary-president-visits-poland-on-first-foreign-trip/>. Besökt: 2 november 2022.
- Reuters. 'Czech billionaire ex-PM stands trial accused of EU subsidy fraud'. *Reuters*. 12 September 2022. <https://www.reuters.com/world/europe/czech-billionaire-ex-pm-stands-trial-accused-eu-subsidy-fraud-2022-09-12/>. Besökt: 1 november 2022.
- Richter, Jan, 'President Zeman calls for lifting of Russia sanctions at event organized by Putin associate'. *Radio Prague International*. 29 september 2014. <https://english.radio.cz/president-zeman-calls-lifting-russia-sanctions-event-organized-putin-associate-8282519>. Besökt: 2 november 2022.
- Rossi, Michael. 'Slovakia after Fico: Systemic change of more of the same?' *Czech Journal of Political Science*. Vol. 27, no. 3, 2020: 235-258.

- Schislovská, Monika. 'Poland plans to radically strengthen its army'. *Nation World News*. 25 oktober 2021. <https://nationworldnews.com/poland-plans-to-radically-strengthen-its-army/>. Besökt: 1 november 2022.
- Shephard Media. 'Slovakia to meet NATO defence budget target by 2022'. *Shephard Media*. 26 juni 2019. <https://www.shephardmedia.com/news/defence-notes/slovakia-meet-nato-defence-budget-target-2022/>. Besökt 9 december 2021.
- Shin, Hyonhee. 'South Korea, Poland sign \$5.8 billion tank, howitzer contract'. *Reuters*. 27 augusti 2022. <https://www.reuters.com/world/south-korea-poland-sign-58-billion-tank-howitzer-contract-2022-08-27/>. Besökt: 1 november 2022.
- Sitter, Nick. 'Defending the State: Nationalism, Geopolitics and Differentiated Integration in Visegrád Four Security Policy'. *European Foreign Affairs Review*. Vol. 26 (Special), 2021: 127-144.
- SIPRI. *SIPRI Arms Transfers Database*. 2021. <https://www.sipri.org/databases/milex>. Besökt: 11 oktober 2022.
- Slovak Ministry of Defence. *Defence Strategy of the Slovak Republic*, 2021.
- Szalai, Máté. 'The identity of smallness and its implications for foreign policy – the case of Hungary and Slovakia'. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*. Vol. 25, no. 3, 2017: 345-366.
- Tamma, Paola and Hanke Vela, Jakob. 'Hungary's EU cash at risk after European Commission concludes reforms fell short'. *POLITICO*. 23 november 2022. <https://www.politico.eu/article/brussels-eu-funds-hungary-reforms-von-der-leyen-viktor-orban-commision/>. Besökt: 5 december 2022.
- Tarasovič, Vladimír. 'Slovak Security and Defense Policy'. In *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2020*, Brezáni, Peter (ed), 78-95. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2021.
- Tabosa, Clarissa. 'Constructing Foreign Policy vis-à-vis the Migration Crisis: The Czech and Slovak Cases'. *Czech Journal of International Relations*. Vol. 55, no. 2, 2020: 5-23.
- Thomson, James. 'NATO Deploys to a Hesitant Slovakia'. *CEPA*. 11 mars 2022. <https://cepa.org/nato-deploys-to-a-hesitant-slovakia/>. Besökt: 2 november 2022.
- Tichý, Lukáš and Dubský, Zbyněk. 'Russian energy discourse on the v4 countries'. *Energy Policy*. Vol. 137, 2020: 1-12.
- Tilles, Daniel. 'Poland boosts defence spending to 3% of GDP to protect against "imperial Russia"'. *Notes from Poland*. 19 mars 2022. <https://notesfrompoland.com/2022/03/19/poland-boosts-defence-spending-to-3-of-gdp-to-protect-against-imperial-russia/>. Besökt: 1 november 2022.

- Tilles, Daniel. 'Poland unveils "most radical plan in Europe" for ending Russian energy imports'. *Notes from Poland*. 30 mars 2022. <https://notesfrompoland.com/2022/03/30/poland-unveils-most-radical-plan-in-europe-for-ending-russian-energy-imports/>. Besökt: 1 november 2022.
- Ušiak, Jaroslav. 'The security environment of the V4 countries'. *Politics in Central Europe*. Vol. 14, no. 2, 2018: 21-37.
- Ušiak, Jaroslav, Klacko, L'ubomír and Šostáková, Ivana. 'Central Europe between the Great Powers: Contemporary foreign-policy orientation'. *Politics in Central Europe*. Vol. 17, no. 1, 2021: 143-164.
- Varga, Tamas Csiki. *Hungary's new National Security Strategy – A critical analysis*. Budapest: Institute for Strategic and Defense Studies (ISDS), 2021.
- Visegrad Group. *Report on the Polish Presidency of the Visegrad Group: July 2020 – June 2021*. Warsaw: Visegrad Group, 2021.
- V-Dem Institute. *Autocratization Turns Viral: Democracy report 2021*. Gothenburg: V-Dem Institute, University of Gothenburg, 2021.
- Walsch, Christopher. 'An East-West Divide in the European Union? The Visegrad Four States in Search of the Historical Self in National Discourses on European Integration'. *Politics in Central Europe*, Vol. 14(2), 2018: 181-191.
- Weiss, Tomáš. 'Foreign, Security and Defence Policy: Europeanized at the Bottom, Neglected at the Top'. In *Czech democracy in crisis*, Lorenz, Astrid and Formánková, Hana (eds.), 179-204. Springer Nature, 2020.
- Weiss, Tomáš. 'Projecting the Re-Discovered: Czech Policy Towards Eastern Europe. Perspectives'. *Review of International Affairs*. Vol. 19, no. 2, 2011: 27-44.
- Yar, Lucia. 'Slovakia to 'mute' Visegrád 4 foreign policy dimension'. *Euractiv*. 5 juli 2022. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/slovakia-to-mute-visegrad-4-foreign-policy-dimension/. Besökt: 1 november 2022.
- Zachová, Aneta. 'Czechia's largest military purchase plans snub Sweden'. *EU-ROACTIV*. 21 juli 2022. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/czechias-largest-military-purchase-plans-snub-sweden/. Besökt: 2 november 2022



ISSN 1650-1942

www.foi.se