

En rollkonflikt i svensk utrikespolitik?

En studie av Sveriges alliansfrihet i relation till deltagandet i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik



Abstract

This study examines the Swedish foreign policy doctrine of non-alignment in relation to the Swedish participation in the common EU foreign and security policy, in order to answer the question if there is a conflict between these two foreign policy roles and to describe that potential conflict. A process tracking has been conducted. The tracking consists of two parts. The development of the Swedish non-alignment policy and the development of Sweden's participation in the common EU policy. The study contains official government documents and political debates. The tracking gives the reader an overview of how the foreign policy roles have developed and influenced each other.

To better understand the material and to analyse whether there is a role conflict, a theoretical framework has been developed, consisting of existing research on role theory in foreign policy.

The analyse shows how the different Swedish foreign policy roles today are in conflict with each other because of the common solidarity mechanism. This mandatory mechanism to assist another member state is a result of the Lisbon treaty. The study also shows how the Swedish non-alignment policy step by step has been weakened as a result of the deepening of the common EU foreign policy.

Key words: Role theory, the Swedish non-alignment policy, the EU common foreign and security policy, Lisbon treaty, the EU solidarity mechanism, role conflict

Number of words: 9 648

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	1
1.2	Inom- och utomvetenskaplig relevans.....	2
1.3	Frågeställning	2
2	Metod – Att studera rollkonflikter i svensk utrikespolitik	4
2.1	Processpåring	4
2.2	Enfallsstudie	5
2.3	Teori	5
2.4	Källkritiska kriterier	5
2.5	Operationaliseringar	6
2.6	Material	6
3	Teori	8
3.1	Rollteori.....	8
3.2	Hur en roll skapas.....	9
3.3	Rollföreskrifter	9
3.4	Flera olika roller	10
3.5	Rollkonflikter	10
3.6	En roll i kris.....	11
3.7	Att hantera en rollkonflikt.....	12
3.8	Nationella och europeiska identiteter	13
3.9	Teoretiskt ramverk	14
4	Analys och resultat	15
4.1	Den svenska alliansfriheten.....	15
4.2	Den svenska EU-rollen utvecklas	21
4.3	En svensk rollkonflikt	24
5	Slutsats	26
5.1	Avslutande reflektion	27

6	Referenser.....	28
----------	------------------------	-----------

1 Inledning

Den 13 februari 2019 läste dåvarande utrikesminister Margot Wallström upp regeringens deklARATION vid 2019 års utrikespolitiska debatt. Utrikesministern redogjorde för den svenska linjen i det fall då annat EU-land angrips.

”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-land eller ett nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Vi ska därför kunna ge och ta emot stöd, såväl civilt som militärt.”

EU:s utrikes- och säkerhetspolitik har fördjupats under ett antal år. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande fick EU en gemensam hög representant för utrikesfrågor, som också är vice ordförande i Europeiska Kommissionen. (Lissabonfördraget, 2007).

Sveriges roll i EU har förändrats och tagit sig olika uttryck under de senaste åren.

Den svenska utrikespolitiken drar i olika riktningar. Det handlar inte bara om Sveriges deltagande i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det handlar också om Sveriges närmande till NATO och USA, det fördjupade försvarspolitiska samarbetet med Finland men också med övriga Norden, den feministiska utrikespolitiken och ett ökat fokus på FN.

Dessa är några exempel på enskilda utrikespolitiska ageranden som i sin tur formar kluster och mönster där olika utrikespolitiska roller kan uppstå. Samtidigt hävdas rollen som alliansfri stat fortfarande vara den centrala bottenplattan som Sverige bygger sina utrikespolitiska överväganden och beslut på. Komplexiteten i den svenska utrikespolitiken har tilltagit. (Hedling & Brommesson 2017).

1.1 Syfte

Bakgrunden till denna studie är det faktum att Sverige idag praktiserar ett antal olika utrikespolitiska roller. Det är vanligt förekommande att ett land agerar på detta sätt. Det kan däremot vara av intresse att studera på vilket sätt dessa roller kontradikterar varandra.

Denna studie kommer fokusera främst på Sveriges roll i EU i förhållande till rollen som alliansfri stat. Sveriges alliansfrihet är en doktrin som på senare år har börjat ifrågasättas och debatteras av allt fler.

Den följande studien kommer att undersöka hur Sveriges deltagande i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har utvecklats samt huruvida denna roll står i konflikt med Sveriges roll som alliansfri stat.

Utifrån ett teoretiskt ramverk om flera roller i utrikespolitiken kommer studien att undersöka på vilket sätt Sveriges roll som alliansfri stat kan anses stå i konflikt med EU-rollen, alltså den där man är en del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Komplexiteten i den svenska utrikespolitiken kan anses ha tilltagit. Det gäller också den globala säkerhetspolitiska ordningen. Därför kommer denna studie att försöka förklara den process som ligger bakom utvecklingen av Sveriges EU-roll i förhållande till den alliansfria rollen. För att ge en heltäckande beskrivning av denna process är det också relevant att göra utflykter och beskriva även andra utrikespolitiska roller som Sverige intar. Sverige grundar sin utrikespolitik på alliansfriheten. Till det så tillkommer alltså EU-rollen, som kommer stå i fokus i denna studie. I beskrivningen och analysen av de två centrala rollerna inom svensk utrikespolitik kommer det också göras utflykter till ageranden som inte är i centrum för studien, men som behöver beröras för att förklara det svenska agerandet.

1.2 Inom- och utomvetenskaplig relevans

Denna studie kan anses vara politiskt betydelsefull då de svenska utrikespolitiska ställningstagandena vällar debatt. Det har diskuterats mellan partier och inom partier hur Sverige ska ställa sig till olika internationella samarbeten. Då den svenska regeringen anser att EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska plattform är det relevant att undersöka hur Sveriges roll i EU har utvecklats och hur den påverkar den svenska alliansfriheten.

Därutöver kan det finnas ett behov av att pröva rollteorin på ett aktuellt och relevant fall som skiljer sig från många andra.

1.3 Frågeställning

Den följande studien bygger på ett existerande teoretiskt ramverk som ska användas för att undersöka hur Sveriges olika utrikespolitiska roller står i konflikt med varandra och hur dessa roller har utvecklats. Eftersom studien avgränsas till Sveriges roll som alliansfri stat och Sveriges roll som en del i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik formuleras frågeställningen med dessa två roller som utgångspunkt.

Står Sveriges deltagande i EU:s gemensamma fördjupade utrikes- och säkerhetspolitik i konflikt med den svenska positionen som en alliansfri stat och i så fall hur?

Frågeställningen hänvisar till Sveriges deltagande i EU:s gemensamma fördjupade utrikes- och säkerhetspolitik. Det som åsyftas är dels den gemensamma politiken vid namn GUSP som leds av den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, dels den gemensamma försvarspolitiken som är del av GUSP och som bygger på målsättningarna att EU ska ha militära och civila resurser för krishantering och att EU gradvis ska utforma en gemensam försvarspolitik och dels det konkreta beslutet att fördjupa samarbetet genom PESCO som följaktligen är en del av GUSP och ett steg mot ett gemensamt försvar. (Europaparlamentet, 2019).

Frågeställningen hänvisar också till den svenska positionen som alliansfri stat. Med detta åsyftas den position som slagits fast och förändrats av ett antal regeringar, bland annat i den utrikespolitiska deklARATIONEN. (Regeringen, 2019).

2 Metod – Att studera rollkonflikter i svensk utrikespolitik

2.1 Processpåring

Ett sätt att undersöka ett enskilt fall och spåra mekanismerna och processerna inom detta fall är genom så kallad processpåring. För att genomföra denna spårning krävs en välutvecklad teori som kan förklara hur olika aktörer agerar. Teorin ska kunna berätta vad vi kan förvänta oss av händelseförloppet och processen.

I detta fall identifieras en aktör, staten Sverige, och det som ska undersökas i denna processpåring är aktören Sveriges motiv och handling. (Teorell & Svensson, s 247–262).

Processpåringen kommer i det här fallet bestå i att identifiera relevanta beslut och delbeslut. Därefter kommer arbetet bestå i att rekonstruera de överväganden som gjorts av aktören. (Esaiasson et al., s 129–130).

I spårningen kommer alltså de beslut som ligger till grund för Sveriges deltagande i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt de beslut som ligger till grund för alliansfriheten att studeras. Sveriges roll i EU kommer som nämnt i tidigare avsnitt att vara i fokus i denna studie.

För att studien ska kunna förklara hur Sveriges EU-roll har utvecklats och hur den samspelar med rollen som alliansfri stat kommer studien också att göra utflykter i andra roller som Sveriges regering anser kompletterar såväl EU-rollen som den alliansfria rollen.

För att avgränsa processpåringen i tid kommer fokus att ligga på den process som skett de senaste åren vad gäller utvecklingen av alliansfriheten och den svenska EU-rollen. Samtidigt kommer det finnas ett behov av att göra nedslag längre tillbaka i tid. Det gäller inte minst för att skapa en större förståelse för den svenska alliansfriheten har utvecklats i takt med fördjupningen av den EU-gemensamma politiken.

2.2 Enfallsstudie

Studien utformas som en enfallsstudie. Det ger möjlighet att studera ett specifikt fall på djupet. Teorier om dubbla roller i utrikespolitiken kommer att användas för att förstå och undersöka om alliansfriheten kan anses stå i motsats till det svenska deltagandet i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Med detta metodval kan det vara vanskligt att generalisera och dra allt för långtgående slutsatser, inte minst då det endast är ett fall som studeras. En förutsättning för att göra en enfallsstudie bör vara att fallet som studeras i sig är relevant.

Det svenska fallet kan anses vara relevant i en bredare kontext. Dels då EU:s konstruktion och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är ett unikt exempel på samarbete som saknar direkta jämförelser och dels då den svenska doktrinen med alliansfriheten är olika många jämförbara länder.

2.3 Teori

För att kunna förklara något genom enfallsstudie är en viktig förutsättning att det går att motivera fallet teoretiskt. Som nämnt i föregående avsnitt bygger denna studie på ett redan existerande ramverk. (Teorell & Svensson, s 83).

Att använda sig av den rollteori som kommer utgöra det teoretiska ramverket kan vara ett lämpligt angreppssätt för att söka förstå hur svensk utrikespolitik har utvecklats. Genom denna teori går det att studera förändringar i den svenska utrikespolitiken, men också förstå varför förändringar har skett och vad det har lett till.

2.4 Källkritiska kriterier

Det händelseförlopp som studien ämnar undersöka ligger nära i tid. Därmed kan de källkritiska kriterierna uppfyllas. Det källkritiska kriteriet om äkthet, det vill säga huruvida källornas autenticitet kan säkerställas, kan uppfyllas då det händelseförlopp som studeras ligger nära i tid och kan därmed studeras genom officiella beslutsdokument. Det källkritiska kriteriet om närhet i tid, det vill säga hur lång tid som föreligger mellan den tid då källan tillkom och det händelseförlopp som källan förklarar eller uttalar sig om, uppfylls därmed enligt samma princip. Det källkritiska kriteriet om rumslig närhet, det vill säga avståndet mellan källan och händelseförloppet, uppfylls då det framförallt är officiella beslutsdokument som studeras. (Teorell & Svensson, s 104).

2.5 Operationaliseringar

Två roller i den svenska utrikespolitiken kommer i denna studie att stå i fokus. Det handlar om den svenska alliansfriheten som är den officiella linje vilken den svenska utrikespolitiken bygger på och som ger möjlighet till samarbete inom en lång rad organisationer. Den ger också utrymme för den mer aktivistiska rollen, vilket den feministiska utrikespolitiken är ett exempel på. Det handlar också om den svenska EU-rollen som inbegriper Sveriges roll som en del av EU:s gemensamma fördjupade utrikes- och säkerhetspolitik och som leder till att Sverige har en roll som försvarare av inte bara sitt närområde utan av hela den Europeiska Unionen.

Utvecklingen av den svenska alliansfriheten och den svenska EU-rollen kommer att studeras genom policydokument, beslutsdokument, debattinlägg och liknande.

En viktig del i operationaliseringen är att tydliggöra hur rollbegreppet kan fånga ett agerande som uttrycker roller. Det går att göra genom de indikatorer som finns i teorin. Men det är i denna del viktigt att tydlig knyta teorin till det utrikespolitiska agerandet och samtidigt särskilja enskilda utrikespolitiska beslut eller aktioner från roller. Enskilda ageranden skapar tillsammans mönster och kluster där kännetecknen för roller kan uppstå. Detta kan förstås genom teorin om rollbildning.

För att kunna dra slutsatser av det empiriska materialet är det viktigt med tydliga kriterier. Genom teorin går det att identifiera och formulera sådana kriterier. Det teoretiska ramverket som formuleras i nästa avsnitt ger verktyg och definitioner för att förstå det empiriska materialet som skrivs fram genom processpåring. Med detta ramverk går det att dra slutsatser om den frågeställning som denna studie ämnar svara på.

En viktig del av denna studie kommer att vara Lissabonfördraget och den solidaritetsmekanism som finns i detta fördrag. I texten kommer det att refereras till den svenska solidaritetsförklaringen och EU:s solidaritetsmekanism. Det som åsyftas och som den solidariteten bygger på är artikel 42:7 i EU:s fördrag. (Lissabonfördraget, 2007).

2.6 Material

Materialinsamlingen kommer bestå i att dels inhämta och studera tidigare forskning om hur Sverige agerat i förhållande till utrikespolitiskt samarbete på EU-nivå och att dels i att inhämta och studera relevant material för de beslut som fattats vad gäller Sveriges deltagande i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt utvecklingen av alliansfriheten.

Materialet kommer att analyseras utifrån det teoretiska ramverket för att därmed kunna undersöka hur den svenska regeringen resonerar när det kommer till de olika rollerna, hur de dubbla rollerna som alliansfri och en del av EU:s gemensamma politik påverkar den svenska utrikespolitiken, hur de olika rollerna har växt fram och om de olika rollerna står i konflikt med varandra. Med hjälp av detta material och det teoretiska ramverket ska frågeställningen besvaras.

Det material som kommer användas är alltså officiella beslutsdokument för de beslut som berör det svenska deltagandet i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och den svenska alliansfriheten. För att förstå de bakomliggande orsakerna till besluten och för att kunna rekonstruera processen räcker det dock inte att titta på officiella beslutsdokument som enbart beskriver den policy som ligger till grund för det aktuella beslutet. Därför kommer också material så som utrikespolitiska deklARATIONER och debatter i olika format och sammanhang som föranlett de relevanta besluten att studeras. Det kan handla om riksdagsdebatter, debattartiklar och debattinlägg i andra sammanhang.

Materialet till det teoretiska ramverket kommer bestå av en bredd av tidigare forskning om rollteori. Den mest tongivande forskningen inom fältet kommer att användas. Då en del av denna forskning publicerades för många år sedan kommer den kompletteras med nyare perspektiv. Den tidigare forskningen kommer sammantaget att utgöra ett teoretiskt ramverk där de olika delarna kommer att appliceras på materialet för det aktuella fallet. Även om det teoretiska ramverket kan anses redan existera kommer det att tydliggöras i teoriavsnittet vilka delar som är tilltänkta att användas och hur de olika delarna av teorin kan användas på det aktuella fallet.

3 Teori

3.1 Rollteori

Denna studie kommer att utgå från ett teoretiskt ramverk som bygger på staters dubbla roller i utrikespolitiken.

De första studierna om olika roller inom internationell politik kom redan på 1970-talet. Efter detta förlorade denna forskning momentum. Idag är det dock en naturlig del av forskningen om internationell politik. (Brommesson, 2015).

Kal Holsti, som är en av de forskare som ligger bakom rollteorins intåg i studiet av internationell politik, menar att termen roll refererar till beslut och handlingar, alltså ett beteende. Rollteorin syftar till samspelet mellan rollföreskrifter och utförandet av en roll. (Holsti, 1970, s 239).

Holsti (1970, s 239) beskriver ett koncept med fyra delar som gör det möjligt att analysera utrikespolitik. Det handlar om utförande, föreställning, föreskrift och position.

Utförandet, vilket innehåller attityder och handlingar, används för att definiera föreställningen om den nationella rollen eller de rollföreskrifter som härstammar från inre eller yttre omständigheter. Dessa handlingar sker alltid inom ramen för en position, eller ett system av rollföreskrifter. (Holsti, 1970, s 240).

Holsti (1970, s 245–246) definierar utförandet av nationell roll som det generella utrikespolitiska beteendet av en regering. Det inkluderar mönster av attityder, beslut, funktioner och åtaganden gentemot andra stater. Från en betraktares synsätt så ses detta beteende som nationell roll. Denna föreställning av en nationell roll inkluderar beslutsfattarens egen definition av vilka beslut och handlingar som är lämpliga för vilken funktion som staten i fråga ska anses fylla i det internationella systemet. Typiska föreställningar om nationella roller kan i detta sammanhang enligt Holsti vara regional försvarare eller medlare.

Rollteori handlar enligt Holsti (1970, s 246) sammantaget om ett ramverk för att beskriva utförandet av nationella roller och föreställningen om roller och källorna till dessa föreställningar.

3.2 Hur en roll skapas

En nationell roll kan definieras av förväntningar på hur en stat ska agera utifrån statens roll på den internationella arenan. En nationell roll relaterar alltså till en roll på den internationella arenan. En roll kan influeras av en publik om den uttrycker specifika preferenser och agerar på en aktörs sätt att definiera sin roll. Med det sagt kan en aktör som vill förändra sin roll ibland behöva förändra ett helt scenario och med det även andra aktörers roller. (Morin & Paquin, 2018, s 283–285).

Det kan förstås som att rollerna skapas i en social dynamik mellan olika aktörer. Det kan också handla om att aktörer intar olika roller baserat på förväntningar om vad en lämplig roll kan vara och vad det kan innebära. Roller handlar enligt samma teori om förväntningar och om hur någon borde vara och agera i en viss situation. (Brommesson, 2015).

3.3 Rollföreskrifter

Det finns ett antal variabler att utgå ifrån i studiet av roller. Det handlar om förväntningar, krav, publik och plats. Dessa variabler kan också benämnas som föreskrifter för hur en roll utförs.

Förväntningar på en roll innebär normer och preferenser mellan olika individer. Ett rollbeetende måste inkludera även rollbeetende från andra parter, eftersom konceptet bygger interaktion. Ju mer oklara förväntningarna är, desto svårare är det att förutspå ett beteende och därmed är också sannolikheten för konflikter större.

Krav på en roll innebär specifik föreskrift i en specifik situation och begränsar därmed möjligheterna att välja olika roller. Ett exempel är hur individuella tjänstemän i EU har olika kravbilder på sina roller, där Kommissionstjänstemän ofta ser sig som oberoende experter medan motsvarande tjänstemän i Europeiska Rådet ser sig själva i första hand som representant för en regering.

Publiken är en viktig aspekt i rollteorin. Publiken observerar interaktion mellan de som utför roller. Publiken kan välja att acceptera den roll som framförs och därmed bekräfta att rollen faktiskt existerar. Publiken kan också vägleda en utförare av en roll genom respons. En roll som lever över tid och inte genomgår några större förändringar har troligen någon form av stöd hos publiken.

Plats handlar om att lyckas lokalisera var i rollsystemet man passar in. En individ måste lyckas identifiera en plats inom den sociala strukturen som är lämplig. Nya aktörer i det internationella systemet lär sig att hitta en lämplig roll genom respons från publiken, till exempel andra stater. (Thies, 2010).

3.4 Flera olika roller

Stater kan spela många olika roller samtidigt. Kal Holsti har utvecklat en typologi med 17 olika roller och han menar att en stat i snitt har åtminstone fyra roller samtidigt. Ju mer aktiv en stat är desto troligare är det också att staten har fler roller. (Morin & Paquin, 2018, s 283–285).

Holsti menar vidare att situationer så som extern osäkerhet, till exempel i form av en konflikt kan leda till att flera nya roller skapas. Samtidigt kan olika roller kontradiktera varandra. Det kan fungera om rollerna används på olika nivåer utan att de påverkar varandra. Men om en situation uppstår där de olika rollerna används på samma nivå och därmed påverkar varandra måste staten i fråga hitta en kompromiss mellan de olika rollerna och om möjligt skapa en ny roll som kan fungera i den givna situationen. (Morin & Paquin, 2018, s 283–285).

Det kan vara så att en stat ser sina egna begränsningar i en globaliserad värld och med hot i sin närhet därmed har ett behov av att anpassa sin roll till en ny verklighet. (Hough, s. 258).

Faktorer så som en rolls historiska kontext, signaler från andra aktörer och krav från en publik kan påverka vilken roll som får överhanden när olika roller står i motsats till varandra. (Morin & Paquin, 2018, s 287).

3.5 Rollkonflikter

En rollkonflikt innebär en situation där en aktör känner sig pressad eller nödgad att harmonisera existerande roller och utforma svar på en sådan påtryckning antingen genom stabiliteten eller genom att förändra en eller flera roller. (Nilsson, Niklas, 2015, s 51).

Rollkonflikter blir mer troliga när kontexten i vilken rollen ursprungligen skapades förändras, till exempel genom strukturella förändringar eller ett oväntat handlande av en annan aktör. Dessa förändringar kan tvinga beslutsfattare att hantera olika roller som står emot varandra genom att till exempel anpassa olika roller till nya omständigheter, eller att ersätta rollerna med nya. Stora kriser kan också leda till att beslutsfattare tvingas agera i konflikt med existerande förväntningar på en roll, eller att prioritera vilka roller som står över vilka.

Holsti (1970, s 243–244) beskriver hur just förväntningar utgör en faktor när det kommer till teorier om rollkonflikter inom utrikespolitik. Det kan däremot vara svårt att definiera och förklara det nationella beteendet genom andras förväntningar. Det handlar om förväntningar från andra länders regeringar, internationella normer eller en internationell opinion. Holsti menar att för en suverän stat är de nationella behoven centrala. Samtidigt ska faktorer så som externa förväntningar inte undervärderas i studiet av rollkonflikter. Det är en

relevant del av utrikespolitiken och har blivit det i större utsträckning, inte minst i och med EU:s fördjupning.

Det finns olika typer av rollkonflikter. Det finns de konflikter som uppstår inuti i en roll. Ett exempel är en stat som innehar medlemskap i en rad olika internationella sammanhang och identifierar dessa olika medlemskap som en roll. Ett annat exempel är när en stat använder sig av omfattande övervakning för att försvara det öppna samhället från terrorism och därigenom inskränker medborgares integritet. Konflikter kan också uppstå mellan olika aktörers syn på en roll. Ett exempel är när Bushadministrationen använde sin roll som global världspolis i invasionen av Irak 2003, vilket ifrågasattes av många av USA:s allierade runt om i världen.

En annan typ av konflikt är när en roll inte spelas så som utomstående betraktare förväntar sig att den ska göras, när det görs på ett ineffektivt sätt eller när rollen inte levererar det var tänkt att användas för.

Dessa olika roller är flexibla och kan uppenbara sig i kombination med varandra. En typ av konflikt kan leda till en annan konflikt. (Nilsson, Niklas, 2015, s 48–50).

3.6 En roll i kris

För att undersöka huruvida en roll kan överleva en kris eller konflikt kan frågan om rollen är stabil eller ej ställas. Om rollen är stabil och inte förändras på grund av en kris kan rollen också anses kunna överleva, enligt det koncept som utvecklats av Kjell Goldmann och som bland annat redogjorts för av Niklas Nilsson. Detta koncept går att dela upp i tre kategorier. Dessa kategorier förklaras i detta avsnitt och kommer sedan att vara en del av den empiriska analysen.

Den första kategorin handlar om *konsistens*, vilket innebär trolig kausalitet mellan policy och utfall. Att policyn kommer ge det resultat som önskas och förväntas, och inte ge kontraproduktiva resultat. En roll kan anses vara konsistent och stabil så länge det finns konsensus inom den politiska eliten vad gäller rollens potentiella utfall.

Den andra kategorin handlar om *centralitet*, vilket innebär huruvida policyn är positivt sammanlänkad med annan framgångsrik policy. En central roll prioriteras över andra och anses också vara kompatibel med andra. Även inom detta kriterium anses det vara viktigt att det finns ett brett stöd bland beslutsfattare och en central del av aktörens identitet. Ju mer central en roll är, desto mer stabil kan den anses vara.

Den tredje kategorin handlar om *testbarhet*, vilket innebär huruvida idéerna som policyn bygger på kan falsifieras genom empirisk undersökning. Roller som har tydlig kausalitet är lättare att testa men därmed också mindre stabila än roller som bygger på abstrakta idéer, som inte går att testa och därmed inte utmanas, och som har oklara implikationer.

Dessa kategorier innebär ett koncept för att utvärdera huruvida roller är stabila eller kan förändras, där de roller som är konsistenta, centrala och icke-testbara är

mer motståndskraftiga och har bättre förutsättningar att överleva. (Nilsson, Niklas, 2015, s 50–51).

3.7 Att hantera en rollkonflikt

Charles Hermann har utvecklat en typologi för att differentiera olika rollkonflikter men också för att förstå hur de kan hanteras.

Den första typen av konflikt rör rollförväntning och beteende. Det handlar om situationer när det faktiska beteendet inte överensstämmer med förväntningarna på rollen. En åtgärd för att hantera en sådan konflikt kan vara kompensation, alltså att misslyckandet att leva upp till förväntningarna kompenseras genom andra åtgärder. Kompensation innebär i det här fallet också att den nationella rollen stabiliseras eftersom rollen i sig inte förändras genom kompensationen. Ett annat sätt att hantera en sådan rollkonflikt är genom rationalisering, vilket innebär en modifiering av de förväntningar som finns kopplade till rollen för att på sätt överbrygga det glapp som finns mellan förväntning och beteende. Detta alternativ innebär en förändring snarare än stabilisering, eftersom förväntningarna på rollen alltså förändras.

En andra typ av konflikt rör den mellan rollaktören och publiken, där det kan finnas en skillnad i hur rollen definieras. Det går då att som rollaktör hävda att din tolkning av rollen är korrekt och försöka övertyga andra om att det är så. Det här är en stabiliserande åtgärd eftersom den syftar till att behålla din definition av rollen.

En tredje typ av konflikt rör den inom en roll. Denna konflikt anses vara den svåraste att hantera. Den kan uppstå på grund av ökad inkompatibilitet mellan normer och mål inom rollen. Denna konflikt reser frågor vad gäller rollens trovärdighet. En åtgärd för att i detta fall stabilisera rollen är att förneka att det finns en inkonsistens inom rollen. En annan åtgärd kan vara att göra genomgripande förändringar i rollen eller att skapa en helt ny roll

Generellt sätt är aktörer mer benägna att oavsett vilken typ av konflikt som uppstår använda sig av stabiliserande åtgärder. (Nilsson, Niklas, 2015, s 51–55).

3.8 Nationella och europeiska identiteter

Identitetspolitik kan handla om idéer om gemenskap som politiska ledare använder sig av för att mobilisera stöd. Det kan till exempel handla om att demonisera en annan aktör. Men även samarbetsinriktad interaktion kan påverka identiteten. Att vilja ingå i en gemenskap kan tolkas som djupt mänskligt. Det kan handla om att kunna dela värderingar med andra för att på så sätt bygga en känsla av trygghet. Forskningen menar också att det finns behov för stater att få bekräftelse för sin identitet genom formella erkännanden från andra aktörer.

Identiteter är dynamiska, inte nödvändigtvis stabila och kan förändras över tid. En bipolar maktstruktur och en tilltagande internationalisering var trenden efter kalla krigets slut. Det har också påverkat tolkningen av nationella identiteter. Enligt forskningen får förändringar i nationella identiteter konsekvenser för den säkerhetspolitiska orienteringen.

Lisbeth Aggestam har genomfört en studie av huruvida säkerhetspolitiken formuleras inom en europeisk eller nationell diskurs genom att studera brittiska, franska och tyska identitetsuppfattningar. Även om denna studie genomfördes innan den brittiska folkomröstningen och innan den verkliga fördjupningen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik så bedöms den ändå relevant.

Europeiska Unionen kan ses som en säkerhetsgemenskap, inte minst genom den solidaritetskänsla som växt fram i takt med unionens utveckling och fördjupning. För att en kollektiv identitet ska börja ta form krävs dock först grundläggande förtroende och tillit mellan staterna. Den institutionalisering av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som har pågått under ett antal år och intensifierats under senare år kan ha lett till fördjupad identifikation och gemenskap.

Genom att använda sig av rollteori går det att förstå kopplingen mellan identitet och säkerhetspolitik. Det går också att på detta sätt identifiera rollkonflikter mellan stärkandet av europeisk identitet i form av politiska förbindelser och gemensam utrikespolitik och strävan efter nationell självständighet.

Studien från Aggestam visar att Storbritannien, Tyskland och Frankrike identifierar sig med EU som en säkerhetsgemenskap. (Aggestam et al., s 38–84).

3.9 Teoretiskt ramverk

Utifrån rollteorin kommer fallet Sverige att undersökas. Teorin förklarar hur roller uppstår och hur de kan samspela, men också i vilka situationer olika roller kan komma i konflikt med varandra. Den förklarar också vilka interna och externa situationer som gör att nya roller kan uppstå och när existerande roller kan behöva omformas.

Ramverket ska kunna ge ett antal förklaringsmöjligheter för de olika roller som Sverige intar och hur dessa kan samexistera och ibland kontradiktera varandra.

Studien bygger på rollteorins grunder som har beskrivits i detta avsnitt. Holsti är en av de som lagt grunden för detta fält. Litteraturen från Holsti ligger därför till grund för teorin i denna studie. Den har också beskrivits av ett antal andra forskare och statsvetare, vilket framgår i denna teoridel. Rollteorins grunder kommer användas för att förstå hur de svenska rollerna har uppstått och utvecklats.

Rollföreskrifterna, som Holsti beskriver och som utvecklats av bland andra Thies, kommer att vara en viktig del i att förstå de olika rollerna. För att vidare förstå hur olika roller kan komma i konflikt med varandra, vilket är en central del av denna studie, samt hur roller kan samspela och vad som avgör om roll överlever eller ej så kommer Holstis arbete som beskrivs av bland andra Morin och Paquin att användas. Även det koncept som Goldmann utvecklat och som beskrivs av Nilsson kommer att utgöra en viktig del av ramverket för att analysera fallet Sverige.

För att få en större förståelse för hur stater, i det här fallet Sverige, ser på nationella roller i förhållande till europeiska roller används forskning av Lisbeth Aggestam som studerar i vilken utsträckning som säkerhetspolitik formuleras inom en europeisk eller nationell diskurs.

4 Analys och resultat

Följande analys kommer att utgå ifrån en processpåring av de beslut och de bakomliggande faktorer som ligger till grund för den svenska alliansfriheten och Sveriges deltagande i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Spårningen kommer att beskriva hur besluten fattades och vilka orsaker som kan finnas till att besluten fattades. Det handlar om beslut fattade av regering och riksdag, men det handlar också om debatten kring dessa beslut och om hur utvecklingen i EU har sett ut vad gället motsvarande beslut under motsvarande tid. Detta kommer att beskrivas utifrån det teoretiska ramverk som bygger på rollteorin. På så sätt ska denna studie kunna dra slutsatser om huruvida det finns en framväxande konflikt mellan EU-rollen och rollen som alliansfri stat och hur denna konflikt i så fall ser ut.

4.1 Den svenska alliansfriheten

I september 2016 presenterade regeringens utredare Krister Bringéus en rapport om Sveriges internationella samarbeten inom försvars- och säkerhetspolitiken. Denna rapport var ett resultat av den försvarsöverenskommelse som gjordes mellan den rödgröna regeringen, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna.

I samband med detta publicerade Dagens Nyheter den 8 september 2016 en debattartikel av utrikesminister Margot Wallström och försvarsminister Peter Hultqvist där de båda ministrarna redogör för regeringens linje när det kommer till försvarspolitiska samarbeten.

Debattartikeln stakar inte ut någon ny linje för den svenska utrikespolitiken. Men i samband med denna överenskommelse och rapport prövades frågan om den svenska alliansfriheten. Ministrarna skriver att den svenska säkerhetspolitiska strategin bygger på militär alliansfrihet, stärkt militär förmåga samt fördjupade internationella samarbeten.

Alliansfriheten kommer först och innebär att Sverige har en defensiv profil som ska bidra till avspänning i vår del av Europa. Ministrarna menar att en förändring i den säkerhetspolitiska doktrinen skulle uppfattas dramatiskt och omvälvande och därmed ha en direkt effekt på det säkerhetspolitiska läget i vår del av Europa.

Den militära alliansfriheten försvaras av ministrarna främst genom att argumentera för att det är den strategi som bäst bidrar till stabilitet och avspänning. Samtidigt är ett uttalat syfte från regeringens sida att använda alliansfriheten för att bygga ett säkerhetsnätverk kring Sverige. För regeringen är

det viktigt att värna de normer som utgör den europeiska säkerhetsordningen och till exempel agera mot den ryska aggressionen. (Dagens Nyheter, 2016).

Riksdagen ställde sig 1992 bakom begreppet och strategin militär alliansfrihet. Ungefär tio år senare valde man att uppdatera formuleringarna kring den militära alliansfriheten för att den bättre skulle stämma in med den tidens världsläge. (Svenska Dagbladet, 2002).

Det har under många år funnits ett brett politiskt och folkligt stöd för denna strategi. Även om det går att läsa i utrikesdeklarationer från såväl den tidigare alliansregeringen som den nuvarande rödgröna regeringen att strategin ligger fast så har det på senare år börjat debatteras huruvida Sverige är alliansfritt eller om strategin rentav är förlegad. Det är inte minst ett resultat av Sveriges närmande till Nato.

2017 publicerade exempelvis före detta försvarsminister Sten Tolgfors (M) tillsammans med Mike Winnerstig, ledamot i Kungliga Krigsvetenskapsakademien en debattartikel där de ifrågasätter huruvida den svenska strategin om alliansfrihet ger Sverige den handlingsfrihet som regeringen hävdar.

De menar att det primära syftet med alliansfriheten traditionellt har varit att hålla Sverige utanför krig genom en defensiv hållning. Samtidigt genomför regeringen idag i alliansfrihetens namn bilaterala försvarssamarbeten och gemensamma övningar i fredstid med syftet att förbereda för gemensamt militärt agerande i krig. (Dagens Industri, 2017)

Den 27 december 2013 beslutades det att tillsätta en utredning med uppdrag att beskriva hur Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete i Norden, inom EU, med Nato och med andra aktörer ser ut och föreslå hur dessa kan utvecklas. Ambassadör Tomas Bertelman ansvarade för utredningen som presenterades i oktober 2014.

I utredningen beskrivs bland annat den svenska solidaritetsförklaringen som är folkrättsligt bindande gentemot EU:s medlemmar. Det konstateras att den folkrättsliga skillnaden mellan EU-fördragets artikel 42(7) och Natofördragets artikel 5 är försumbar. Det innebär med andra ord att Sverige, alliansfriheten till trots, är folkrättsligt bundet att stödja 27 andra länder om de blir attackerade.

Nedan följer ett utdrag ur utredningstexten.

”Båda bestämmelserna är juridiskt tvingande, men ger medlemsstaterna frihet att visa sin solidaritet enligt eget val. Den skillnad som finns mellan dessa två bindande åtaganden rör främst trovärdigheten i förpliktelsearnas implementering. Skillnaden mellan Natos berömda artikel 5 och den svenska solidaritetsförklaringen är alltså inte heller så stor som ofta antas i den svenska debatten. Vår solidaritetsförklaring utgör också ett folkrättsligt bindande åtagande.” (Regeringen, 2014).

Även om regeringen hävdar att alliansfriheten tjänar Sverige väl och bidrar till handlingsfrihet kan det konstateras att Sverige är bundet folkrättsligt på ett sätt som till viss del inskränker den handlingsfrihet som alliansfriheten sägs vara till för att skapa. (Regeringen, 2016).

Den svenska alliansfriheten har förändrats och omformulerats ett antal gånger.

I regeringens utrikespolitiska deklaration från 2000 konstaterar utrikesminister Anna Lindh (S) att alliansfriheten syftar till att Sverige ska kunna vara neutralt i händelse av krig i närområdet och att denna alliansfrihet består. I en debattartikel samma år skriver utrikesminister Anna Lindh tillsammans med försvarsminister Björn von Sydow följande.

”Vår militära alliansfrihet bidrar till säkerhet och stabilitet i vårt närområde. Vi kan delta aktivt och inta en självständig position i det internationella arbetet för nedrustning, inte minst vad gäller kärnvapen och andra massförstörelsevapen. Alliansfriheten ger oss möjlighet att stå utanför en väpnad konflikt om vi så skulle välja.”

I en annan debattartikel från samma år skriver de båda ministrarna om alliansfriheten i förhållande till EU-medlemskapet.

”EU-insatserna handlar ju om krishantering, inte om ett gemensamt territorialförsvar med ömsesidiga försvarsgarantier. Sverige kan vara militärt alliansfritt, men i samverkan med andra EU-länder och FN delta i fredsbevarande och militära insatser. Det är vi själva som beslutar om vi vill vara med och på vilket sätt.” (Regeringen, 2000).

Denna hållning har sedan dess förändrats. Inte minst i och med att Lissabonfördraget trädde ikraft och att EU:s gemensamma solidaritetsmekanism förändrades. Men frågan kom upp för diskussion redan 2003. I slutet av detta år diskuterades solidaritetsmekanismen på ett toppmöte i Bryssel. Länderna hade svårt att komma överens om en artikel för ömsesidiga försvarsgarantier. De alliansfria länderna, däribland Sverige, hade svårt att acceptera förslaget från det italienska ordförandeskapet som skulle komma att innebära en skyldighet att hjälpa ett annat medlemsland som utsatts för väpnad attack. Utrikesminister Laila Freivalds kommenterade i samband med mötet.

”Vår solidaritet sätts på prov när någon begär militär hjälp av oss. Det enda vi invänder emot är en förpliktelse i (konstitutionen).” (Svenska Dagbladet, 2003).

Genom att spåra hur det svenska förhållningssättet till solidaritet gentemot övriga medlemsländer i EU har förändrats i takt med att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har utvecklats går det också att se hur den svenska alliansfriheten har förändrats från början av 00-talet till idag. Den alliansfriheten som utrikesminister Anna Lindh hänvisade till och som utrikesminister Leila Freivalds sedan försökte försvara är idag förändrad i grunden. Sverige kan inte längre hänvisa till alliansfrihetens handlingsfrihet och självt bestämma att stå utanför en militär konflikt i närområdet. Förpliktelsen finns idag där och utgör ett folkrättsligt bindande åtagande.

Det går att se hur företrädare för svenska regeringar har börjat tala och agera på ett annat sätt när det kommer till alliansfriheten. I 2010 års utrikespolitiska deklaration säger regeringen genom utrikesminister Carl Bildt (M) att Sverige ingår i en politisk allians i och med EU-medlemskapet och att man därmed tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Regeringen slår fast att Sverige inte kommer förhålla sig passivt om ett annat medlemsland angrips. (Regeringen, 2010).

Detta skifte handlar inte bara om regeringar med olika politiska färger. Det går att se ett skifte från det att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik fördjupas i och med att Lissabonfördraget träder i kraft.

Samtidigt är den borgerliga regering som föreslår att Sverige ska godkänna Lissabonfördraget tydlig med att det inte kommer påverka den svenska alliansfriheten. Så här går det att läsa i propositionen till riksdagen att godkänna Lissabonfördraget.

”Skrivningen om gemensamt försvar innebär alltså att ett sådant först förutsätter enhälligt beslut av Europeiska rådet och godkännande enligt nationella konstitutionella bestämmelser. Det tydliggörs att denna skrivning, liksom den om stöd och bistånd i händelse av ett väpnat angrepp, inte ska inverka på militärt alliansfria medlemsstaters säkerhetspolitiska hållning. Förfarandet för finansieringen av krishanteringsinsatser effektiviseras.” (Regeringens proposition 2007/08:168).

2016 återopas artikel 42.7 i EU-fördraget för första gången. Den socialdemokratiskt ledda regeringen svarade då på Frankrikes vädjan att efter terroristdåden i Paris den 13 november 2015 bistå Frankrike i kampen mot Daesh. I propositionen som överlämnas till riksdagen hänvisar regeringen till att om en medlemsstat utsätts för väpnat angrepp är övriga medlemsstater skyldiga att med alla till buds stående medel ge den medlemsstaten stöd och bistånd. Regeringen konstaterar vidare att den svenska solidaritetsförklaringen har ett brett stöd i riksdagen och bekräftades bland annat i propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. (Regeringens proposition 2014/15:109). Regeringen menar också att det svenska stödet bidrar till att ge trovärdighet åt artikel 42.7 och den europeiska säkerhetspolitiken. Regeringen påpekar att Sverige har ett utrikes- och säkerhetspolitiskt intresse av att tillhandahålla efterfrågat stöd till Frankrike. Alliansfriheten nämns inte i denna proposition. (Regeringens proposition 2015/16:153).

Återigen kan det alltså konstateras att alliansfriheten har förändrats i takt med utvecklingen och fördjupningen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Hur Sveriges deltagande i denna EU-gemensamma politik ser ut och utvecklats behandlas i nedanstående avsnitt.

Det teoretiska ramverket säger att rollkonflikter blir mer troliga när kontexten i vilken rollen ursprungligen skapades förändras, till exempel genom strukturella förändringar. Sverige har tvingats att anpassa rollen som alliansfri stat för att kunna vara en del av EU:s gemensamma fördjupade utrikes- och säkerhetspolitik. De strukturella förändringar som skett i EU:s gemensamma politik på området, inte minst i och med Lissabonfördragets ikraftträdande, har lett till att alliansfriheten oundvikligen har förändrats.

Att anpassa olika roller som riskerar stå emot varandra till nya omständigheter är ett sätt att hantera förestående rollkonflikter. Genom att anpassa alliansfriheten försöker Sverige förhindra att denna roll behöver ersättas med en ny roll.

En annan viktig faktor är externa förväntningar. Med det svenska EU-medlemskapet, ratificering av Lissabonfördraget och den svenska solidaritetsförklaringen finns det förväntningar på Sverige att agera vid en väpnad konflikt i närområdet. Något som tidigare konstaterats begränsar alliansfrihetens

handlingsfrihet. Externa förväntningar kan handla om förväntningar från andra länder eller internationella normer. I detta fall finns förväntningarna både från andra länder och i form av internationella normer.

Även om det går att konstatera att alliansfriheten har förändrats så hävdar den svenska regeringen fortfarande att denna roll är viktig och utgör något form av fundament, tillsammans med EU-medlemskapet, för den svenska utrikespolitiken. Regeringen ser inga hinder för alliansfrihetens förmåga och förutsättning att överleva, fördjupat EU-samarbete och Nato-samarbete till trots.

Genom det koncept som Kjell Goldmann utvecklat går det att testa och förstå en rolls förutsättning att överleva. Den första kategorin handlar om konsistens. Vad gäller alliansfriheten får det anses finnas en viss konsistens mellan policy och utfall. Regeringen hävdar alliansfrihet och sätter därmed ner foten när det kommer till exempel Nato-medlemskap. Samtidigt är det inte givet att utfallet av alliansfriheten ger det konsistenta utfall som dess främsta förespråkare önskar. Rollen har stundtals lett till kontraproduktiva resultat i utrikespolitiken. Det har bland annat gått att skönja i debatten om närmandet till Nato, där regeringen hävdar att alliansfriheten är förenlighet med ett nära partnerskap med Nato. Konsistens handlar också om konsensus inom den politiska eliten vad gäller det potentiella utfallet. Denna konsensus kan anses ha funnits. Det går att utläsa i såväl borgerliga regeringars som i socialdemokratiskt ledda regeringars utrikesdeklarationer att Sverige är alliansfritt. Samtidigt har de fyra borgerliga partierna föreslagit att Sverige ytterligare närmar sig Nato och ansöker om medlemskap. Ett svenskt medlemskap i Nato skulle högst troligen innebära ett definitivt slut för den alliansfria rollen. Därmed kan det inte längre anses finnas bred politisk konsensus om den alliansfria rollen.

Den andra kategorin handlar om centralitet, det vill säga huruvida policyn och rollen i fråga prioriteras över andra men också anses vara kompatibel med andra. Även inom denna kategori anses det vara viktigt med ett brett stöd bland beslutsfattare. Det är också viktigt att rollen är en central del av aktörens identitet. Ju mer central en roll är, desto mer stabil anses den också vara. Den alliansfria rollen är prioriterad på så sätt att den står över exempelvis närmandet till Nato. Regeringen hävdar alliansfrihetens förtjänster till förmån för ett ytterligare närmande till Nato. Rollen kan därmed anses vara prioriterad och överordnad. Samtidigt är det svårt att hävda att den alliansfria rollen är överordnad den svenska EU-rollen. Den svenska solidaritetsförklaringen, som bygger på EU-fördraget, ger inte Sverige handlingsfrihet att välja att delta i en väpnad konflikt i närområdet eller ej. Det är också svårt att avgöra huruvida alliansfriheten är kompatibel med EU-fördragets tvingande solidaritet vid väpnade angrepp. Inte minst då denna solidaritet inte skiljer sig avsevärt från Nato-fördragets artikel 5, vilket den av regeringen beställda utredningen visat.

Den tredje kategorin handlar om testbarhet, huruvida idéerna som policyn bygger på kan falsifieras genom empirisk undersökning. Roller som har tydlig kausalitet är lättare att testa men därmed också mindre stabila än roller som bygger på abstrakta idéer, som inte går att testa och därmed inte utmanas, och som har oklara implikationer. Rollen som alliansfri är abstrakt i den mening att det är en roll som Sverige formulerat på egen hand och som inte har folkrättsliga

implikationer, till skillnad från exempelvis termen neutralitet. Rollen som alliansfri kan på så sätt anses vara stabil, då den är abstrakt, har oklara implikationer och därmed möjliggör för flexibilitet.

I det fall den svenska alliansfriheten kommer i konflikt med den svenska EU-rollen kan det röra sig om en konflikt mellan aktör och publik. Det innebär att det kan finnas en skillnad i hur rollen definieras. Sverige kan som aktör hävda att den egna tolkningen av rollen är korrekt och försöka övertyga andra om att det är så, för att stabilisera en roll. I det här fallet skulle det då röra sig om att hävda att den egna tolkningen av alliansfriheten är korrekt. På sätt och vis har den svenska regeringen gjort det, framförallt under senare år. I takt med att EU-samarbetet har fördjupats har den regering som föreslagit ett svenskt deltagande försäkrat riksdag och väljare om att det är förenligt med alliansfriheten. Men som denna spårning kunnat visa på så har det krävt att definitionen av alliansfriheten har förändrats. Det ett antal svenska regeringar därmed gjort är inte att stabilisera rollen som alliansfri stat, utan istället att acceptera andras förväntningar på rollen och anpassat sig till detta, vilket också lett till att rollen har förändrats.

Den svenska alliansfriheten har varit en viktig utrikespolitisk roll under många år, vilket denna spårning och analys visar. Rollen har därmed också uppstått, utvecklats och förändrats genom en lång process. Rollen har historiska kopplingar och även om den förändrats så har den överlevt länge. Sverige har genom den alliansfria rollen lyckats lokalisera sin plats i det internationella systemet och genom respons och förväntningar från externa aktörer hittat sin plats och kunnat inta ett antal olika platser. En roll som lever och har levt över tid har troligen stöd från publiken. Det får anses gälla den svenska rollen som alliansfri. Rollen har haft starkt stöd bland svenska folket under många år. Även om det idag finns förväntningar på Sverige att bortse från alliansfriheten och ingripa i militära konflikter så har den svenska alliansfriheten historiskt respekterats och också inneburit en del fördelar för Sverige på den utrikespolitiska arenan.

Ett problem för rollen idag är att de egna förväntningarna inte överensstämmer med de externa förväntningarna. Den handlingsfrihet som regeringen hävdar att alliansfriheten leder till behöver inte nödvändigtvis ses på samma sätt av externa aktörer så som andra stater inom EU eller Nato. Rollen som alliansfri stat bygger på ett antal olika ageranden, snarare än ett enskilt agerande. Rollen ger enligt den svenska regeringen möjlighet för Sverige att agera friare på den utrikespolitiska arenan. Fördelarna med rollen har omformulerats i takt med att rollen har förändrats. Vad som tidigare var ett sätt för Sverige att undvika militära konflikter är idag ett sätt för Sverige att kunna agera med handlingsfrihet inom ett antal olika internationella samarbeten.

4.2 Den svenska EU-rollen utvecklas

Den svenska regeringen konstaterade 2008 i den utrikespolitiska deklARATIONEN att Europeiska Unionen innehar en särställning i svensk säkerhets- och utrikespolitik. Med Lissabonfördraget skapas bättre förutsättningar för EU att vara en stark global aktör.

Lissabonfördraget var vid denna tidpunkt fortfarande inte ratificerat i EU:s samtliga medlemsländer. I Sveriges riksdag fanns det dock redan ett brett stöd för fördraget, vilket regeringen framhöll som en styrka. Sverige ansåg sig spela en aktiv roll i att utveckla EU:s nya instrument inom utrikespolitiken. Ett säkrare Europa innebär också ökad säkerhet för Sverige, menade regeringen. (Regeringen, 2008).

2009 innehade Sverige ordförandeskapet i EU. Regeringen konstaterade att Sverige tillhör kärnan i EU och att EU utgör den bästa plattformen för Sveriges utrikespolitiska agerande. Regeringen redogjorde i sin utrikesdeklARATION 2009 för hur EU:s utvidgningspolitik kommer vara i fokus under det svenska ordförandeskapet, då regeringen menade att det är främsta verktyget för att skapa säkerhet och demokrati. (Regeringen, 2009).

Regeringen skrev i sin första utrikespolitiska deklARATION efter 2009 års ordförandeskap i EU att Sverige ingår i en politisk allians i och med EU-medlemskapet och att man därmed tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Regeringen slog fast att Sverige inte kommer förhålla sig passivt om ett annat medlemsland angrips.

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande växer EU:s utrikespolitik fram mer tydligt. Regeringen tog som exempel framväxten av den europeiska utrikestjänsten, vars utveckling Sverige vid denna tid stödde. (Regeringen, 2010)

Det kan konstateras att Sverige vid denna tidpunkt ville framhäva sig som en del i EU:s kärna och som en aktiv medlem som driver på en fördjupning. Regeringen lyfter bland annat fram utvidgningen och grannskapspolitiken, genomförandet av det Östliga Partnerskapet och integrationsprocessen på Västra Balkan som viktiga processer där Sverige var drivande vid denna tidpunkt. (Regeringen, 2010).

Sverige fick genom ordförandeskapet 2009 en viktig roll i att fullfölja ratificeringen av Lissabonfördraget och därefter påbörja genomförandet. Sverige blev med detta automatisk en central del i det europeiska samarbetet och en aktör som drev på för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Regeringen underströk i 2010 års utrikesdeklARATION att Sverige varit pådrivande för att stärka den gemensamma utrikes- och försvarspolitikerna och att det bidragit till att EU har en unik förmåga till civil och militär krishantering.

2010 års utrikesdeklARATION avslutas med att återigen understryka hur Sveriges utrikespolitik i och med Lissabonfördraget är en integrerad del i den gemensamma EU-politiken. Detta gav enligt Regeringen nya möjligheter att ta ansvar och verka för frihet och fred. Sverige kan bidra till att stärka Europas inflytande i världen, menade regeringen. (Regeringen, 2010).

Det kan alltså konstateras att Sverige i och med Lissabonfördragets ikraftträdande blir en central del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Men varför valde Sverige att godkänna fördraget?

Cecilia Malmström, dåvarande EU-minister, skrev i Svenska Dagbladet (2008) dagen innan riksdagen godkände Lissabonfördraget och förklarade fördelarna med fördraget.

Enligt ministern så handlade det om att göra EU mer öppet, effektivt och demokratiskt. Men det handlade också om att EU skulle kunna agera kraftfullt på den utrikespolitiska arenan och om att stärka EU:s inflytande.

Sverige ser EU som en säkerhetsgemenskap. Det har slagits fast i utrikesdeklarationer sedan många år tillbaka, men det går att se hur denna identitet har stärkts sedan Lissabonfördragets ikraftträdande. Regeringen talade i termer av politisk allians som ställer upp för varandra i det fall att något land blir angripet, att Europas inflytande i världen stärks, att Sverige bäst bidrar genom att agera i och genom EU. (Svenska Dagbladet, 2008).

Den institutionalisering av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som har ägt rum i och med Lissabonfördraget men som också har intensifierats under senare år har lett till en fördjupad identifikation och gemenskap. Genom en gemensam institutionaliserad utrikespolitik kan solidaritetskänslan ha stärkts. I den svenska regeringens deklarerationer framgår det tydligt att solidaritet gäller mellan medlemsländerna. Det här kan också ha påverkat den svenska identiteten. Regeringen framhöll, inte minst i samband med det svenska ordförandeskapet, att man utgjorde en del av EU:s kärna och drev på för att utveckla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Integrationen och fördjupningen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik har fortgått under de senaste åren. Så sent som 2017 kom ett antal medlemsländer överens om ett fördjupat försvarssamarbete vid namn permanenta strukturerade samarbetet (Pesco). Sverige har valt att delta i detta samarbete. (European Parliamentary Research Service. 2017).

Regeringen skriver i sin proposition där de föreslår riksdagen att besluta om ett svenskt deltagande i Pesco.

”EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska plattform. Sverige har ett starkt intresse av att EU fortsätter att lämna avgörande bidrag till fred, demokrati och försoning inom Europa och globalt. Det bidrar till att vi kan uppnå målen för vår nationella säkerhet också i relation till världen utanför EU. Genomförandet av EU:s globala strategi stärker EU som säkerhetspolitisk aktör på en rad områden.”

Regeringen för i samma proposition ett resonemang om svenskt deltagande utifrån den svenska strategin om alliansfrihet. (Regeringens proposition 2017/18:44).

”Det är regeringens bedömning att Pescos utformning gör att det kommer att bidra till att stärka såväl EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som EU:s sammanhållning. Detta var regeringens två övergripande intressen i förhandlingarna. Regeringen bedömer också att deltagande i Pesco ger Sverige bättre förutsättningar att i bred bemärkelse påverka utformningen och genomförandet av EU:s gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Regeringen konstaterar vidare att samarbetet är mellanstatligt och förenligt med Sveriges militära alliansfrihet.”

Målet med Pesco är att stärka EU:s förmåga att skapa säkerhet genom att samla resurser och att gemensamt utveckla kapacitet samt att göra ländernas försvarsorganisationer ytterligare interoperabla. (Regeringens proposition 2017/18:44).

Deltagande i Pesco är frivilligt, men så snart ett medlemsland väljer att delta måste de göra bindande åtaganden för att inte riskera att bli avstängda från samarbetet av övriga deltagande medlemsländer. Genom att delta i Pesco är Sverige därmed en central del i EU:s gemensamma struktur för utrikes- och säkerhetspolitik. (European Parliamentary Research Service. 2017).

Den svenska EU-rollen har alltså under många år förändrats, utvecklats och fördjupats. Det har skett i takt med att EU-samarbetet som sådant har utvecklats och fördjupats inom ett antal områden, bland annat inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Den svenska EU-rollen skulle också kunna ses i en bredare kontext av internationella samarbeten som Sverige är en del av. Samtidigt är den svenska regeringen tydlig med att EU utgör en viktig grund för den svenska utrikespolitiken. Den får därmed anses utgöra en särställning och en egen enskild roll som i sin tur påverkar ett antal andra roller, inte minst Sveriges roll som alliansfri stat.

Att en stat ser sina begränsningar i en globaliserad värld och med hot i sin närhet kan ge upphov till ett behov av att anpassa en roll till en ny verklighet. Extern osäkerhet kan leda till nya roller skapas, existerande roller förändras och att roller kan komma att kontradiktera varandra. Den svenska EU-rollen har utvecklats i takt med att EU-samarbetet har fördjupats. Denna spårning visar på hur Sverige sett ett behov att ett starkare EU på den utrikespolitiska arenan. De svenska regeringar som verkat i denna riktning har menat att ett EU med starkare utrikespolitiska muskler gör Sverige starkare och tryggare. Den externa osäkerheten har drivit på en fördjupning av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Osäkerheten i Sveriges närområde har drivit på utvecklingen av den svenska EU-rollen som idag är överordnad andra roller i den svenska utrikespolitiken.

Som redogjort för i denna studie finns det möjlighet för olika roller att samexistera. Men den externa osäkerheten kan också leda till att roller kommer i konflikt med varandra. Roller kan samexistera om de används olika nivåer och inte påverkar varandra. Men om en situation uppstår där de olika rollerna används på samma nivå och därmed påverkar varandra måste staten i fråga hitta en kompromiss mellan de olika rollerna eller skapa en ny roll som kan fungera i den givna situationen. Faktorer så som historisk kontext, signaler från andra aktörer och krav från en publik kan påverka vilken roll som får överhanden när olika roller står i motsats till varandra.

Den svenska regeringen menar att EU-rollen och rollen som alliansfri stat kan samexistera och inte behöver kontradiktera varandra. Samtidigt talar fördjupningen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik för att rollerna börjar att kontradiktera varandra. Det går att slå fast att den EU-gemensamma politiken med den tvingande solidaritetsmekanismen i fördraget som ligger till

grund för den svenska solidaritetsförklaringen kringsskär den svenska alliansfriheten. Den alliansfria rollen försvaras med att den skapar handlingsfrihet för Sverige. Samtidigt har den svenska EU-rollen utvecklats på så sätt att den fått överhanden över den alliansfria rollen i och med den svenska solidaritetsförklaringen. I detta fall kan det handla om både signaler från andra aktörer och krav från en publik. Att Sverige valde att delta i fördjupningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och därmed medvetet minska den egna handlingsfriheten som den alliansfria rollen gav upphov till, motiverades med att det kommer öka tryggheten och säkerheten för Sverige. Vi förväntas hjälpa andra medlemmar vid angrepp och står därmed inte heller ensamma om Sverige skulle angripas.

4.3 En svensk rollkonflikt

Utgångspunkten för de båda roller som utgör grunden för den svenska utrikespolitiken, rollen som alliansfri och EU-rollen kan båda anses ha som mål att bidra till nationell säkerhet. De tar däremot olika vägar dit. Den nuvarande svenska regeringen anser att dessa två roller, tillsammans med en rad andra ageranden och roller, kan samexistera och att det stärker Sverige på den utrikespolitiska arenan.

Eftersom EU inte är en militär allians och inte har ett gemensamt försvar anses inte medlemskap i EU stå i konflikt med alliansfriheten. Däremot finns det en utveckling mot ett gemensamt försvar, även om EU inte är där idag. Inrättandet av PESCO är ett steg i den riktningen. Det är mycket som talar för att utvecklingen mot ett gemensamt EU-försvar kan komma att fortsätta. Frankrikes president Emmanuel Macron har flera gånger föreslagit just ett gemensamt EU-försvar. (Dagens Nyheter, 2017).

Kan Sverige fortsätta hävda alliansfrihet om EU utvecklas mot en försvarsallians?

Solidaritetsmekanismen i EU:s Lissabonfördrag, artikel 42(7), innebär redan idag som tidigare konstaterat att det inte finns handlingsfrihet att stå utanför en konflikt. Innan denna förändring trädde ikraft gick det att försvara alliansfriheten med att den bidrog till handlingsutrymme för Sverige. Det gick också att hävda att de båda rollerna kunde samexistera i den svenska utrikespolitiken.

Idag är det svårare för rollerna att samexistera. Det gäller inte bara EU-rollen i relation till alliansfriheten. Även Sveriges internationella roll och närmandet till Nato har orsakat politiska konflikter och ifrågasättanden av alliansfriheten, från olika politiska håll. Det finns inte mycket som tyder på att dessa konflikter inte kommer fortsätta.

Det är, enligt det teoretiska ramverket, svårt att se hur den alliansfria rollen ska kunna överleva i nuvarande form. Med hjälp av det teoretiska ramverket går det att se hur den alliansfria rollen har utvecklats och förändrats när den kommit i konflikt med andra intressen eller roller. Den alliansfria rollen har på så sätt redan

förlorat i konflikt med andra roller. Den har behövt förändras för att överleva och har inte samma innebörd idag som när den kom till. Samtidigt har rollen ändå lyckats överleva tack vare att svenska regeringar har varit flexibla och förändrat innebörden och definitionen av rollen i takt med att de externa förväntningarna har förändrats. Den centrala frågan är hur många ytterligare förändringar som den alliansfria rollen tål innan den i praktiken är betydelselös. Rollen har i konflikt med andra roller redan behövt omformuleras, den har inte den politiska uppbackning som enligt teorin behövs för att överleva över tid och den har redan förlorat i konflikten med EU-rollens solidaritetsmekanism.

5 Slutsats

Denna studie har undersökt huruvida Sveriges deltagande i EU:s gemensamma fördjupade utrikes- och säkerhetspolitik står i konflikt med den svenska positionen som alliansfri stat. Den har också försökt beskriva hur denna konflikt i så fall kan se ut.

Efter att ha genomfört processspårningen och analyserat utvecklingen av de båda utrikespolitiska rollerna utifrån det teoretiska ramverket går det att dra ett par slutsatser.

Den svenska rollen som alliansfri stat har kunnat överleva tack vare att den har försvagats och urvattnats i flera steg. En viktig slutsats är att den förändrats, omformulerats och urholkats i takt med det att det svenska deltagandet i den allt mer fördjupade EU-gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har utvecklats samt i takt med det svenska närmandet till Nato.

Alliansfriheten har kunnat överleva då den av flera regeringar har omdefinierats för att passa in i EU:s utveckling av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. För varje steg som EU har tagit har den svenska doktrinen försvagats.

Alliansfriheten har därmed kunnat upprätthållas och samexistera med det svenska deltagandet i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Men i samband med Lissabonfördragets ikraftträdande stöter rollen på problem. Den alliansfria rollen har kunnat samexistera med EU-rollen då EU-rollen respekterat den svenska alliansfriheten och inte krävt ett svenskt åtagande vid en väpnad konflikt. Men i och med solidaritetsmekanismen i Lissabonfördraget som tvingar Sverige att delta om ett medlemsland blir angripet har rollerna slutat att samexistera och istället har EU-rollen fått högre prioritet och minskat den handlingsfrihet som alliansfriheten tidigare gav.

Svaret på den frågeställning som ställs inledningsvis är alltså efter denna undersökning att Sverige idag kan anses stå inför en rollkonflikt och att den går att sammanfatta i det motsatsförhållande som råder mellan den svenska solidaritetsförklaringen och alliansfriheten. Det går att hävda att solidaritetsförklaringen inte kräver ett svenskt militärt ingripande och att EU inte är en militär allians, men som den svenska utredningen som denna undersökning hänvisar till pekar på så är skillnaden mellan EU:s solidaritetsmekanism och den inom Nato försumbar.

EU kommer med all sannolikhet fortsätta fördjupa den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Många medlemsländer vill gå så långt som att skapa ett gemensamt försvar. Det skulle utveckla EU till en militär allians med parallella strukturer till Nato. Hur ska den svenska alliansfriheten anpassas i nästa steg för att kunna fortsätta samexistera med EU-rollen? Givet hur många gånger den redan anpassats och försvagats är det svårt att se hur den ytterligare skulle kunna

försvagas utan att förlora betydelse. Hur agerar Sverige i frågan om alliansfrihet när EU tar nästa steg? Varje steg som tagits inom EU har försvagat den alliansfria rollen. Möjligen kommer nästa steg att innebära ett slut på rollkonflikten, ett begravande av den alliansfria rollen och skapandet av nya roller.

5.1 Avslutande reflektion

Syftet med denna studie har varit att beskriva hur den svenska alliansfriheten har utvecklats i relation till det svenska deltagandet i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Studien har förhoppningsvis kunnat visa på hur den svenska alliansfriheten har förändrats i takt med att den gemensamma EU-politiken har fördjupats. Det teoretiska ramverket har skapat ökad förståelse för de olika rollernas förmåga att samexistera, på vilket sätt de kan komma i konflikt med varandra och för deras förmåga att överleva på sikt. Om det skulle ges möjlighet att göra en mer omfattande studie hade det varit välgörande att genomföra en fördjupad studie av hur alliansfriheten har utvecklats från det att Sverige tog steget och blev medlem av EU fram till idag.

6 Referenser

- Aggestam, Lisbeth, Engelbrekt, Kjell, Wagnsson, Charlotte, Winnerstig, Mike. (2000). Europeisk säkerhetspolitik. Studentlitteratur: Lund.
- Brommesson, Douglas, 2015. The Europeanization of Swedish Foreign Policy and Beyond: On Multiple Roles in Swedish Post-Cold-War Foreign Policy. Pierre, Jon (ed.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press
- Elsa Hedling & Douglas Brommesson (2017): Security through European integration or flexible autonomy: ambivalence in Sweden's position on the Eastern Partnership? Global Affairs, DOI: 10.1080/23340460.2017.1416308
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towins Ann & Wägnerud, Lena, 2017. Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Visby: Wolters Kluwer.
- Holsti, K. J. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. International Studies Quarterly, 14(3).
- Hough, Peter, 2018. Understanding Global Security. London: Routledge.
- Nilsson, Niklas, 2015. Beacon of Liberty: Role Conceptions, Crises and Stability in Georgia's Foreign Policy, 2004–2012. Uppsala: Uppsala universitet.
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten, 2007. Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod. Malmö: Liber.
- Thies, C. G. (2010). Role Theory and Foreign Policy, International Studies Association Compendium, Foreign Policy Analysis Section.
- Utrikesfrågor Offentliga dokument m.m. rörande viktigare svenska utrikesfrågor 2000
<https://www.regeringen.se/49b76b/contentassets/8e8e6054f45b4212ba8791d803be00a6/utrikesfragor-2000> (Hämtad 2019-12-19)
- Regeringens deklARATION vid 2000 års utrikespolitiska debatt. 9 februari 2000.
<https://www.regeringen.se/49b76b/contentassets/8e8e6054f45b4212ba8791d803be00a6/utrikesfragor-2000> (Hämtad 2019-12-19)
- Regeringens deklARATION vid 2008 års utrikespolitiska debatt. 13 februari 2008.
<https://www.regeringen.se/49b754/contentassets/6a83deb14bb1476691d62ae06efe63fd/utrikesdeklarationen-2008> (Hämtad 2019-12-19)
- Regeringens deklARATION vid 2009 års utrikespolitiska debatt. 18 februari 2009.
<https://www.regeringen.se/49b754/contentassets/9ccfe2b6d8ef4a0b8c477ce70b96d0a8/utrikesdeklarationen-2009> (Hämtad 2019-12-19)
- Regeringens deklARATION vid 2010 års utrikespolitiska debatt. 17 februari 2010.
<https://www.regeringen.se/49b754/contentassets/271b66c5df54458ca8c00f01c5a4ab23/utrikesdeklarationen-2010> (Hämtad 2019-12-19)

- Regeringens deklARATION vid 2019 års utrikespolitiska debatt. 13 februari 2019.
https://www.regeringen.se/493458/globalassets/regeringen/dokument/utrikesdepartementet/utrikesdeklarationen2019_svenska.pdf (Hämtad 2019-12-19)
- Regeringens proposition 2017/18:44 Sveriges deltagande i det permanenta strukturerade samarbetet inom Europeiska unionen.
<https://data.riksdagen.se/fil/401230E6-B3FC-4A1C-BC3D-58DD008A55FE> (Hämtad 2019-12-19)
- Regeringens proposition 2007/08:168. Lissabonfördraget.
<https://data.riksdagen.se/fil/EB897400-E9A7-4427-A02B-827262AC5086> (Hämtad 2019-12-19)
- Regeringens proposition 2015/16:153 Stöd till Frankrike med försvarsmateriel.
<https://www.regeringen.se/49568e/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/prop.-och-lagratsremisser/151615300webb.pdf> (Hämtad 2019-12-19)
- Regeringens proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning-Sveriges försvar 2016–2020.
<https://www.regeringen.se/49c857/contentassets/266e64ec3a254a6087e9e413806819/proposition-201415109-forsvarspolitisk-inriktning--sveriges-forsvar-2016-2020> Hämtad 2019-12-19). (Hämtad 2019-12-19)
- Lissabonfördraget. (2007/C 306/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=SV> (Hämtad 2019-11-01)
- Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet. *Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete. Fö 2013:B.*
<https://www.regeringen.se/49bb69/contentassets/be336974c73f4664b88c57871b9b85ec/fo-2013b-forsvarspolitiskt-samarbete-effektivitet-solidaritet-suveranitet> (Hämtad 2019-12-21)
- European Parliamentary Research Service. 2017. Permanent structured cooperation (PESCO): From notification to establishment.
<https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-614632-Permanent-structured-cooperation-PESCO-FINAL.pdf> (Hämtad 2019-10-20)
- Europaparlamentet. Utrikespolitiken: mål, instrument och resultat.
<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/158/utrikespolitiken-mal-instrument-och-resultat> (Hämtad 2019-11-04)
- Försvarsmakten. Övningar med Ryssland genomförs ej.
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2008/08/ovningar-med-ryssland-genomfors-ej/> (Hämtad 2019-12-01)
- Sverige får ökat inflytande i EU. 2008-11-09. <https://www.svd.se/sverige-far-okat-inflytande-i-eu> (Hämtad 2019-12-19)
- Inte aktuellt med några tvära kast i den svenska säkerhetspolitiken. 2016-09-08.
<https://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/09/inte-aktuellt-med-nagra-tvara-kast-i-den-svenska-sakerhetspolitiken/> (Hämtad 2019-12-19)
- Den militära alliansfriheten ger ingen handlingsfrihet. 2017-06-21.
<https://www.di.se/opinion/tolgfors-och-winnerstig-den-militara-alliansfriheten-ger-ingen-handlingsfrihet/> (Hämtad 2019-12-19)

- EU skriver om försvarsklausul. 2003-12-09. <https://www.svd.se/eu-skriver-om-forsvarsklausul> (Hämtad 2019-12-19)
- Macron brandtalar för ett stärkt EU-samarbete. 2017-09-26. <https://www.dn.se/nyheter/varlden/macron-brandtalar-for-ett-starkt-eu-samarbete/> (Hämtad 2019-12-19)
- Värdlandsavtalet rubbar inte principen om militär alliansfrihet. 2016-03-02. <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/03/varldlandsavtalet-rubbar-inte-principen-om-militar-alliansfrihet/> (Hämtad 2019-12-19)
- Från neutralitet till samverkan. 2002-02-12. <https://www.svd.se/fran-neutralitet-till-samverkan> (Hämtad 2019-12-19)