

Varför folkomröstade vi inte om NATO?

Från den liberala alliansfriheten och neutraliteten till
realismens NATO.

Abstract

There is only one answer to why we did not have a referendum on applying for NATO membership. The changed security situation in Europe and the clearly changed threat against Sweden that has arisen from Russia's invasion of Ukraine have changed political views on Sweden's security. Sweden, which has been publicly neutral and non-aligned, is now choosing a clear side and requesting entry into the NATO defense alliance. The previous defense cooperation has proved to be insufficient, and Swedish politicians are now taking action. A liberal perspective on the individual is being replaced by a more realistic perspective and a collective responsibility for Sweden in political decisions. In my study, which uses hermeneutic and explanatory methods, I respond to this using the Multiple Streams Framework theory. I explore and interpret the significance of the examined texts and materials, attempting to explain their context, background, and meaning. With the help of the theory, I explain the context. Through qualitative document analysis, my ambition is to explore and interpret the significance of the possible reasons that exist or existed and to try to explain their context and meaning to avoid a referendum on such a significant issue as membership in NATO.

Nyckelord: Folkomröstning, NATO, Säkerhetspolitik, Försvarssamarbete.

Antal ord: 8015

Innehållsförteckning

1	Introduktion och bakgrunden till frågeställningen	3
1.1	Den svenska folkomröstningen	4
1.2	Alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig	4
1.3	NATO - North Atlantic Treaty Organization	5
1.4	24 februari 2022	6
1.5	Hotbilden – inre och yttre	8
1.6	Försvarssamarbeten	8
1.6.1	EU - Lissabonfördraget	8
1.6.2	NORDEFCO, Nordic Defence Cooperation	9
1.6.3	JEF Joint expeditionary force	9
1.6.4	Samarbete med Finland	10
2	Frågeställningen	11
3	Teorin – Multiple Streams Framework	12
3.1	Problemströmmar - Avvikelsen	13
3.2	Policyströmmar – Beslutets utveckling	13
3.3	Politiska strömmar – För eller emot	13
3.4	Policyentreprenörer - Lösningförslag	13
3.5	Policyfönster – Beslutstillfälle	14
4	Forskningsdesign	15
4.1	Kvalitativ textanalys	15
4.2	Teorikonsumerande	15
4.3	Fallstudie	15
4.4	Primära och sekundära källor	16
4.5	Källkritik	16
5	Analysen – Strömmarna, entreprenörerna och fönstret	17
5.1	Problemströmmar - avvikelsen	17
5.1.1	Säkerhetspolitiska läget i Europa	17
5.1.2	Rysslands offensiv mot Ukraina	17
5.1.3	Hotbilden mot Sverige	18
5.2	Policyströmmar – beslutets utveckling	19
5.2.1	Den djupt rotade neutraliteten och alliansfriheten	19

5.2.2	Kostanden för NATO	19
5.3	Politiska strömmar – för eller emot.....	20
5.3.1	Svenska folkets vilja 2013 till nu	20
5.3.2	De politiska partierna	21
5.4	Policyentreprenörer - lösningsförslag	23
5.4.1	Korridorpolitiken.....	23
5.4.2	Svensk freds	24
5.4.3	Att stå utanför.....	24
5.5	Policyfönster - beslutstillfälle.....	24
5.5.1	Finlands ansökan	25
5.5.2	Politisk koncensus	25
5.5.3	Andra garantier.....	26
5.5.4	Hotbilden.....	26
6	Slutsats och sammanhang	27
6.1	Sammanställning	27
6.2	Slutsats	28
6.3	Förslag på vidare forskning.....	29
7	Referenslista	30

1 Introduktion och bakgrunden till frågeställningen

Sverige har ansökt om medlemskap i North Atlantic Treaty Organization (NATO) utan att genomföra en folkomröstning om det. Vid tidigare anslutningar till internationella gemenskaper som tex Europeiska unionen (EU) och eurovalutan så tillfrågades det svenska folket genom folkomröstning där riksdag och regering följt resultatet av folkomröstningen, men i samband med ansökan till NATO fick inte det svenska folket rösta.

”Att Sverige nu fått leva i fred under två sekler är en stor välsignelse för vårt land. Freden har gett vårt land möjlighet att få utvecklas i trygghet, och hjälpt oss att undslippa diktatur och förtryck. Kriget är en yttersta utväg när alla politiska lösningar slagit fel. Kriget tar fram de mest destruktiva dragen i människan, och skapar fiendskap mellan länder, grupper och enskilda”

(Ewert, 2014).

Så här skriver Per Ewert (fil dr i politisk historia) i en ledare 2014, då var det 200 år sedan Sverige förde krig senast. Sverige är en konstitutionell monarki där den politiska makten ligger hos det folkvalda parlamentet, riksdagen. Regeringen utses av riksdagen och är beroende av dess stöd. Detta statsskick, parlamentarism, har varit i funktion sedan 1917 men grundlagsfästes först i 1974 års regeringsform (Landguiden, 2023).

Sverige har en historik om att vara ett land med mycket socialdemokratiskt styre under socialdemokraterna och med det en välfärdsstat som betonar jämlikhet och solidaritet. Den socialdemokratiska modellen betonar en stark offentlig sektor, höga skatter och en omfattande social trygghet för alla medborgare. Även om det har funnits perioder med borgerliga regeringar som har infört vissa liberala reformer, har grundprinciperna i den svenska politiska modellen förblivit socialdemokratiska (Landguiden, 2023).

I ett kapitel i boken Internationella Relationer (Tallberg, 2022, sid. 92) uttrycker sig den amerikanska forskaren Francis Fukuyama efter kalla kriget, då muren fallit och Sovjetunionen upplöstes att historien var slut och att liberalismen konkurrerat ut sina ideologiska utmanare. Vi ser nu, i samband med de förändringar som sker i Europa och med kriget i Ukraina i fokus, en ideologisk förskjutning för besluten inom politiken från ett socialistiskt synsätt med tillfälliga inslag av liberalistiskt synsätt att styra, till att få en mer realistisk prägel och en mer realistisk syn på besluten. I kapitlet om realismen i Gustavssons och Tallbergs bok om Internationella relationer kan man läsa att en statsledares främsta ansvar är att bevara staten och försäkra sina underlydande om säkerhet och välstånd (Tallberg,

2022, sid. 228). Hotbilden har gjort att politiken förändrats under tiden efter kalla krigets slut tills dags datum, till att vara ett styre som övergått mer mot realismen och ett styre där medvetenhet har blivit större.

Sverige har tidigare genomfört folkomröstningar gällande anslutning till olika internationella organisationer som har kommit att påverka hela riket och dess medborgare på olika sätt, inte minst anslutning till EU 1995. I samband med händelseutvecklingen av det säkerhetspolitiska läget i dagens Europa, kan folkomröstningar förlora sitt syfte om de styrande inte vågar låta medborgarna tycka till längre då innehållet i beslutsunderlagen eller effekten av besluten blir för komplicerade för medborgarna att förstå med tanke på komplexiteten.

1.1 Den svenska folkomröstningen

I Sverige har vi genomfört sex stycken nationella folkomröstningar, det vill säga att Sveriges medborgare har fått ta ställning i en specifik fråga genom så kallad direktdemokrati, som ett stöd till det ordinarie systemet, till skillnad från det vanliga demokratiska styret där det under en avgränsad period finns folkvalda som bestämmer hur landet skall styras.

En folkomröstning kan antingen vara rådgivande eller beslutande. I en rådgivande folkomröstning är resultatet inte bindande och makthavarna har rätt att gå emot det. Beslutande folkomröstningar innebär däremot att resultatet direkt blir bindande (Regeringen, 2015).

De folkomröstningar som genomförts i Sverige är:

- År 1922 rusdrycksförbud – förbud av alkoholhaltiga drycker
- År 1955 högertrafik – införande av högertrafik
- År 1957 tjänstepensionen – pensionssystemet
- År 1980 kärnkraften – avveckling av kärnkraften
- År 1994 EU – medlemskap i Europeiska unionen
- År 2003 valutan euro – införande ny valuta

Vid folkomröstningarna 1980 om kärnkraften, 1994 om medlemskap i EU och 2003 om införandet av Euro som valuta, har riksdag och regering uttryckligen lovat att följa den rådgivande folkomröstningens resultat, man lovade helt enkelt att följa medborgarnas vilja och utgången av folkomröstningen (Regeringen, 2015).

Således är det egentligen ingen rättighet att varken kräva en folkomröstning eller att de styrande ska följa resultatet, det är egentligen bara en möjlighet för de folkvalda att kunna pejla av uppfattningen hos medborgarna i en viss sakfråga.

1.2 Alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig

Sverige har i flertalet konflikthotande lägen gjort tydliga neutralitetskränkningar eller ingått hemliga allianser för att ducka för krigshotet. Som exempel nämner jag tillstånd för Tyskland att genomföra sina transiteringar genom Sverige under 1940-1943, utlämning av 167 balter till Sovjetunionen 1946 eller efter andra världskriget och NATO's underhållsplanläggning under 1950-talet (Magnusson, 2001).

Att Sveriges neutralitet och alliansfrihet är komplicerad kan man förstå. Vissa hävdar att Sverige varken är neutralt eller alliansfritt sedan Sverige skrev på Lissabonfördraget 2007, medans andra hävdar att det inte gör någon skillnad då fördraget inte tvingar till att ge militärt stöd och inte är avvikande från den svenska neutraliteten. Bland de största kritikerna av Lissabonfördraget fanns framför allt euroskeptiska och nationalistiska partier och rörelser, som menade att fördraget innebar en överföring av makt från nationella regeringar till EU-institutioner, vilket de ansåg hotade nationell suveränitet och demokrati. Andra kritiker menade att fördraget gynnade större medlemsländer och gick emot intressena hos mindre länder (Utrikesutskottet betänkande 2008/09:UU8. sid. 68-80).

1.3 NATO - North Atlantic Treaty Organization

NATO är en militärallians bestående av 30 medlemsländer från Europa och Nordamerika. NATO grundades 1949 efter andra världskriget för att försvara medlemsländerna mot eventuella hot från Sovjetunionen och dess allierade (NATO, 2022).

Sverige och NATO inledde sina relationer tidigt under kalla kriget men det formulerades först under 1994 då Sverige gick med i Partnerskap för fred. Sverige erhöll en inbjudan den 9 maj 1994 från NATO och den svenska regeringen accepterade denna inbjudan samma dag. Tanken med partnerskapet var att fördjupa samarbetet inom ramen för fred och stabilitet. Det politiska och militära samarbetet skulle utökas och intensifieras i hela Europa, öka stabiliteten, minska hotet för freden och bidra till att stärka förbindelserna genom att främja praktiskt samarbete och engagemang för de demokratiska principer som alliansen vilar på. Den svenska regeringen gör under 1990-talet uttalande om militära samarbeten, ökad samverkansförmåga och genomförande av övningar inom ramen för fredsbevarande övningar. Från 1994 och fram tills idag har den svenska försvarsmakten i stort sett blivit integrerad i NATO inte minst genom NATO training group (NTG), vars syfte är förbättrad samordning och standardisering av individuell och gemensam utbildning (Försvarsmakten, 2023).

I december 2020 fattade riksdagen beslut om att Sverige bör uttala en så kallad NATO-option som skulle innebära "att Sverige upprätthåller möjligheten att söka medlemskap i försvarsalliansen NATO och noggrant ger akt på förändringar i den internationella säkerhetspolitiska miljön". Regeringen avvaktade dock med att implementera beslutet (Riksdagen, 2021, 2020/21:UFöU5).

De viktigaste artiklarna i NATO:s grundläggande fördrag, även kallat Washingtonfördraget, är följande:

- Artikel 1 fastställer alliansens syfte, nämligen att främja och skydda medlemmarnas frihet, suveränitet och säkerhet.
- Artikel 2 fastslår att medlemmarna ska lösa sina internationella konflikter genom fredliga medel och avstå från hot eller våld mot varandra.
- Artikel 3 fastställer att om en medlem utsätts för ett väpnat angrepp, ska övriga medlemmar ge stöd och hjälp genom sådana åtgärder som anses nödvändiga, inklusive militär styrka.
- Artikel 4 ger möjlighet för medlemmarna att rådgöra med varandra om eventuella hot mot medlemsländernas territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet.
- Artikel 5 fastställer att en väpnad attack mot en medlemsstat ska betraktas som en attack mot samtliga medlemsstater, och att alla medlemmar ska vidta de åtgärder som anses nödvändiga för att skydda och försvara varandra.
- Artikel 6 fastslår att NATO inte ska ingripa i interna frågor hos medlemsländerna, utan endast ska verka för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.
- Artikel 7 ger möjlighet för medlemmarna att besluta om åtgärder som anses nödvändiga för att upprätthålla säkerheten och försvara alliansens syfte.

Dessa artiklar utgör NATO:s grundläggande principer som samtliga medlemmar måste acceptera och bestämmer hur alliansen agerar vid eventuella hot eller angrepp mot ett eller flera medlemsländer (NATO, 2022).

1.4 24 februari 2022

Den 24 februari 2022 förändrades säkerhetsläget i Europa dramatiskt. Ryssland utökar sin invasion av Ukraina som påbörjades redan 2014 och startar ett krig som påverkade och fortfarande påverkar hela Europa. I Sverige påbörjades en debatt om Natomedlemskap, detta sker samtidigt även i Finland, då Finland inte heller är medlemmar i NATO.

I den svenska riksdagen är Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna för ett svenskt medlemskap i NATO. Bland den viktigaste argumentationen som användes av de positiva partierna till medlemskap var att Sverige är ett för litet land för att stå ensamt vid ett angrepp och om vi går med i

NATO så är vi garanterade militärt stöd om Sverige skulle angripas. Vänsterpartiet och Miljöpartiet var helt emot ett medlemskap i NATO med argumenten att NATO's försvarsgarantier även kommer att tvinga svensk militär att delta i konflikter som sker utanför Sverige, att svensk militär kan få strida för mindre demokratiska länder som tex Turkiet, samt att ett medlemskap kommer öka risken för väpnade konflikter och spänningar istället för att trappa ner risken för väpnade konflikter. Det socialdemokratiska partiet har ganska snabbt svängt i frågan om Natomedlemskap från att under sin partikongress i november 2021 säga nej (Socialdemokraterna, 2021), till att under ett medlemsmöte i maj 2022 säga att beslutet från partikongressen inte längre gäller utan de fattar ett beslut som innebär att det socialdemokratiska partiet är för ett medlemskap i NATO (Sveriges Television, 2022).

Efter att Ryssland utökat sin invasion av Ukraina i februari 2022 tillsattes en arbetsgrupp, ledd av utrikesminister Ann Linde, av regeringen för att se över Sveriges säkerhetspolitiska doktrin (Utrikesdepartementet, 2022). Den svenska säkerhetspolitiska doktrinen var under kalla kriget ett fundament i den svenska politiken, dåtidens alliansfrihet i fred syftade till neutralitet i krig, satte sig så djupt att många fortfarande, nära 30 år efter att denna linje ändrats verkar tro att den fortfarande gäller (Tolgfors, 2022). Arbetsgruppen konstaterade den 13 maj samma år att ett svenskt Natomedlemskap skulle minska risken för militära konflikter i Sverige och närområdet. Arbetsgruppens rapport ledde till en riksdagsdebatt gällande svenskt Natomedlemskap eller ej. Sex av åtta partier uttalade sig positivt till en medlemsansökan och den 16 maj 2022 beslutade regeringen om att söka medlemskap i försvaralliansen NATO (Pettersson, 2022). För att bli fullvärdig medlem måste nuvarande medlemmar godkänna ansökan. Denna förhandlingsprocess fortgår i detta nu, mars 2023. Vissa länder som tex Turkiet, ställer vissa krav på Sverige innan godkännande, vilket gör att situationen blir ett ”ge och ta” förhållande mellan stater, i detta fall Sverige och Turkiet.

”Internationella förhandlingar beskrivs som ett tvånivåspel, där ett lands företrädare på en och samma gång förhandlar både med motparter på den internationella arenan och med intressekonstellationer på den nationella arenan”
(Tallberg, 2022).

När, eller om, Sverige blir medlem i NATO kommer omvärldens bild av Sverige att förändras, från neutralt och alliansfritt till att tydligt ha valt någons sida. Detta innebär givetvis förändringar i Sveriges säkerhetspolitiska strategi och ett förändrat säkerhetspolitiskt läge för Sverige. En sådan förändring skulle bland annat vara att Sverige inte längre är alliansfritt.

Till dess att samtliga Natoländer har ratificerat Sveriges ansökan om Natomedlemskap har Sverige status som ”inbjudet land” och integreras nu gradvis mer och mer i NATO's strukturer. Som inbjudet land till NATO kan Sverige nu delta i alla delar av NATO's verksamhet, förutom i kärnvapenrelaterade frågor. Dock har Sverige ingen möjlighet att påverka beslut, då Sverige inte erhåller någon rösträtt förrän Sverige är fullvärdig medlem (Regeringen, 2023).

1.5 Hotbilden – inre och yttre

Sveriges säkerhet utmanas från flera håll. Det blir allt tydligare att hotet mot vår demokrati är breddat och förändras i snabb takt. Såväl främmande makt som våldsbejakande extremisters förmågor har ökat och sårbarheterna har blivit fler. Samtidigt innebär omvärldsläget och den utveckling som världen och Sverige har att hantera, att vi inte kan ta någonting för givet (Säkerhetspolisen, 2021, sid. 4).

Det handlar om yttre hot, som allt oftare manifesteras även i den inre säkerheten. Hoten riktas mot Sveriges försvarsförmåga, välstånd och demokrati. Hybrida, dolda och förnekbara metoder blir allt vanligare. Den militära aktiviteten i Sveriges närområde har fortsatt att öka i intensitet och har blivit alltmer kvalificerad. Trenden att se ekonomi och teknologi som strategiska verktyg förstärks. Länder som Ryssland och Kina har en bred verktygslåda för att främja sina statliga intressen, och god förmåga till samordning. Underrättelseverksamheten mot Försvarsmakten och Sverige är omfattande (Folk och Försvar, 2021).

1.6 Försvarssamarbeten

Sverige har idag samarbete med ett flertal länder och organisationer inom ramen för säkerhetspolitiken. Det är viktigt att notera att nuvarande samarbeten inte omfattar ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser. Det finns ingen garanti för att Sverige skulle få hjälp om ett hot eller angrepp skulle riktas mot landet inom ramen för dessa samarbeten. Denna påverkan kan tolkas på flera olika sätt, tex att vi är så nära NATO att ett medlemskap är mer en formalitet, eller att vi idag har tillräckligt skydd med de samarbeten vi redan har eller att vi tex skall begära utträde ur existerande samarbeten och bli alliansfria.

Regeringen redovisar i skrivelsen "Internationella försvarssamarbeten (2020/21:56)" att Sverige har cirka 20 försvarssamarbeten som bidrar till att öka säkerheten både i Sverige och i närområdet. Dessa samarbeten är förutsättningsskapande och har bidragit till hög interoperabilitet med strategiska partnerländer. Samarbetena möjliggör att länderna kan agera tillsammans i en krissituation eller krig (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 7).

1.6.1 EU - Lissabonfördraget

Att vara medlem i EU ställer krav på medlemsstaterna gällande grundläggande principer om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Samarbetet som finns inom EU ska bygga på dessa principer och medlemsländerna förväntas agera utefter dessa principer (Riksdagen, 2022).

Inom ramen för EU genomfördes en konferens 2007 som trädde i kraft 1/12 2009 (Tallberg, 2022, sid. 551). Effekten av konferensen blev det så kallade

Lissabonfördraget. Genom Lissabonfördraget infördes en klausul i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna om ömsesidigt försvar. Enligt den är alla medlemsstater i EU skyldiga att hjälpa en annan medlemsstat som angrips. Enligt en solidaritetsklausul ska unionen och var och en av dess medlemsländer på alla sätt bistå en medlemsstat som drabbas av en naturkatastrof eller en terroristattack. ”Permanent strukturerat samarbete” står öppet för samtliga medlemsstater som förbinder sig att delta i europeiska program för militär utrustning och att tillhandahålla stridande förband som är tillgängliga för omedelbara insatser (Pavy, 2022).

1.6.2 NORDEFECO, Nordic Defence Cooperation

De fem nordiska länderna, Sverige, Danmark, Finland, Norge och Island, är medlemmar i NORDEFECO, vars huvudsyfte är att stärka respektive nations försvarsförmåga och utveckla förmågan att samarbeta kring strategiska försvarsfrågor. Inom NORDEFECO prioriteras ekonomiska frågor, såsom gemensamma inköp och utveckling av materiel, träning och forskning, för att uppnå kostnadseffektivitet. På sikt är målet att kunna genomföra internationella fredsinsatser, utveckla och anskaffa materiel, gemensamma officersutbildningar och skolor samt genomföra övningar tillsammans.

Exempel på nordiska samarbeten inom NORDEFECO idag inkluderar sjöövervakning, där de nordiska länderna samarbetar genom att utbyta sjölägesinformation och radarbilder. Sverige och Finland förhandlar också med NATO om utbyte av luftlägesinformation, med Norge som värdland. Det skulle möjliggöra utbyte av luftlägesinformation mellan alla nordiska länder och öppna upp möjligheter för gemensamt utnyttjande av luftrummet över Norden. Ett annat samarbetsområde är utvecklingen av en gemensam stridsuniform med tillbehör för att uppnå ekonomiska fördelar. De nordiska länderna genomför också gemensamma övningar och utbildningar för att utveckla och fördjupa samarbetet ytterligare (Försvarsmakten, 2019).

1.6.3 JEF Joint expeditionary force

Joint Expeditionary Force (JEF) är en brittisk snabbinsatsstyrka som samarbetar med andra stater, där Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige är medlemmar. Genom att delta i JEF kan Försvarsmakten stärka sin förmåga att samarbeta med andra stater och agera tillsammans vid säkerhetshot, kriser eller krig. JEF är en internationell snabbinsatsstyrka som är känd för sin förmåga att snabbt vara på plats och sättas in i operationer med snäva tidsförhållanden. JEF behövs för att bidra till säkerheten i Arktis, Nordatlanten och Östersjön tillsammans med andra länder (Försvarsmakten, 2019).

1.6.4 Samarbete med Finland

Sverige och Finland har en lång historia av samarbete inom försvarsområdet och år 2014 undertecknades en handlingsplan för ett fördjupat försvarssamarbete mellan länderna. Syftet med samarbetet är att stärka ländernas försvarsförmåga, möjliggöra gemensamt operativt agerande och främja gemensamma intressen på försvarsområdet, inklusive att förbättra säkerhetssituationen i Östersjöregionen. År 2018 undertecknade de svenska och finska försvarsministrarna ett samförståndsavtal som preciserar ett antal områden där samarbetet ska utvecklas. Detta inkluderar försvars- och säkerhetspolitisk dialog, övning, träning och utbildning, övervakning och hävdande av territoriell integritet, värdlandsstöd samt åtgärder för att skapa förutsättningar för gemensamt militärt agerande, inklusive operativ och taktisk planering och interoperabilitet (Försvarsmakten, 2019).

I den nuvarande osäkra säkerhetsmiljön har det finsk-svenska försvarssamarbetet blivit allt viktigare och det är särskilt viktigt att samarbeta med Finland. Det finns flera områden där samarbetet är specifikt och dessa inkluderar gemensam planering av militära operationer, övningar, sammansatta förband, upprättande av säker kommunikation, övervakning av luftrum och sjöfart, tillhandahållande av försvarsmateriel, ömsesidigt utnyttjande av militär infrastruktur och utbyte av militär personal (Utrikesdepartementet, 2022).

2 Frågeställningen

I Sverige har vi genomfört flera folkomröstningar, de två senaste handlade om att Sverige skulle ansluta sig till EU och eurovalutan, stora gemenskaper att ansluta sig till som påverkat Sveriges invånare. Nu när Sverige ansökt om medlemskap i NATO så tillfrågades inte folket. Jag har som ambition att tolka och redogöra för vad som påverkade våra folkvalda att inte genomföra en folkomröstning innan Sverige ansökte om medlemskap i NATO.

Varför folkomröstade vi inte om Natomedlemskap?

3 Teorin – Multiple Streams Framework

Teorin jag använder är Multiple Streams Framework (MSF), en teori som används för att förstå och analysera hur beslut tas i den offentliga politiken och utifrån de variabler, perspektiv och processer som eventuellt tillsammans motiverade riksdagen att inte gå till folkomröstning i frågan om Natomedlemskap.

I MSF-teorin benämner man problemströmmar, politiska strömmar, policyströmmar, policyentreprenörer och policyfönster (Sabatier, 2018, sid. 21-29). Jag har valt att sätta rubriker på dessa strömmar utifrån den röda tråd min forskning kommer använda och koppla dessa mot MSF-teorin.

Problemströmmar – Avvikelsen

Policyströmmar – Beslutets utveckling

Politiska strömmar – För eller emot

Policyentreprenörer – Lösningförslagen

Policyfönster – Beslutstillfället

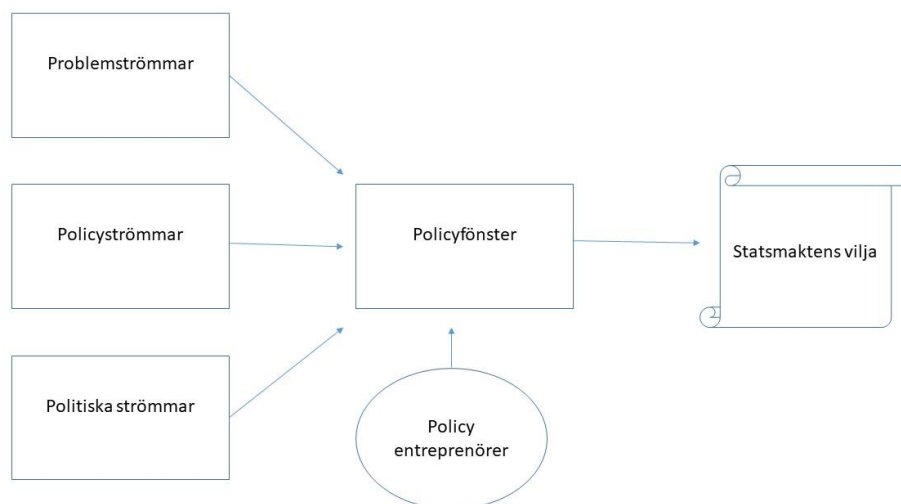


Bild 1 (Sabatier, 2018).

Utifrån dessa strömmar har jag bildat en ram för min studie och tagit fram sambandet mellan anledningarna till att vi inte genomförde en folkomröstning om Natomedlemskap. Genom att använda MSF-teorins olika delar var min ambition att få fram flera strömmar och hur dessa strömmar eventuellt påverkade beslutsfattarna. Undersöka om det fanns politisk konsensus eller om det fanns påverkan från en intressegrupp eller från flera intressegrupper och politiska aktörer.

Genom att ta hänsyn till dessa strömmar kan vi erhålla en större förståelse för varför Sverige inte har folkomröstat om Natomedlemskap (Sabatier, 2018, sid. 18).

För att kunna pröva om teorin håller har min forskning tagit fram och hittat strömmar, entreprenörer och vilka deras förslag till lösningar varit och kopplat ihop helheten.

3.1 Problemströmmar - Avvikelsen

Problemströmmar är förhållanden som avviker från normalbilden och som kan uppfattas offentliga i den meningen att beslutande instanser behöver agera för att lösa det (Sabatier, 2018, sid. 21).

3.2 Policyströmmar – Beslutets utveckling

Policyströmmar är hur politiska beslut utvecklas, det innebär att det kan finnas en mängd olika faktorer som kan påverka beslutsfattarna i besluten längs vägen. Dessa faktorer eller problem enligt MFS-teorin kan vara en sammankoppling av tjänstemän, intressegrupper, akademiker, forskare och konsulter som engagerar sig i att ta fram alternativ till de politiska problemen inom ett specifikt politiskt område (Sabatier, 2018, sid. 22).

3.3 Politiska strömmar – För eller emot

För att komma fram till en folkomröstning behövs det en politisk konsensus. Ju fler intressegrupper som motsätter sig en idé tex att folkomrösta om något, och desto mer inflytelserika dessa intressegrupper är, desto mindre troligt är det att den idén kommer att tas upp på dagordningen (Sabatier, 2018, sid. 25).

3.4 Policyentreprenörer - Lösningförslag

Policyentreprenörer är personer/organisationer/grupper som tror att deras lösningar är användbara i nästan alla situationer. Ofta har de en ideologisk inriktning och behöver inte förlita sig på forskning för sina beslut. Policyidéer utvecklas av experter inom akademien, tankesmedjor och andra områden. Forskare har upptäckt att inte alla policyidéer är acceptabla i alla kontexter. Vissa är för dyra, andra saknar genomförbarhet och vissa är bortom gränserna för acceptabel politik.

För policyförslag som klarar dessa filter kallas de i MSF för "lösningar som söker efter ett problem att lösa" (Sabatier, 2018, sid. 29).

3.5 Policyfönster – Beslutstillfälle

Ett policyfönster definieras som ett kortvarigt "tillfälle för förespråkare av förslag att driva sina favoritlösningar, eller att rikta uppmärksamheten mot sina speciella problem" (Sabatier, 2018, sid. 26).

4 Forskningsdesign

Min forskningsdesign innefattar en kvalitativ metod med ett fall och är lämplig för att förstå och tolka komplexa fenomen, såsom beslutsfattande inom statliga institutioner och myndigheter.

4.1 Kvalitativ textanalys

För att fånga helheten i detta ämne har jag använt kvalitativ textanalys som metod. Denna metod är lämplig för att analysera och dra slutsatser av myndigheternas tolkning av olika uppgifter, lagar, förordningar, budget och åtgärder som påverkar beslutsfattandet inom organisationen.

Kvalitativ textanalys är en metod som syftar till att identifiera mönster, teman och betydelser i textmaterialet. Kvalitativ textanalys är en metod där man analyserar textmaterial på ett kvalitativt sätt där syftet är att identifiera och förstå det huvudsakliga innehållet i en text genom att noga läsa och tolka både delar och helheten i texten, samt kontexten den ingår i. Forskaren kan välja att fokusera på olika delar av texten beroende på dess betydelse, vilket ger möjlighet att plocka ut centrala delar av texten (Esaiasson, 2017, sid. 211). Genom att använda denna metod kan jag granska empirin på ett kritiskt sätt och dra slutsatser baserat på resultaten. Eftersom mitt empiriska material är i textform är kvalitativ textanalys den mest lämpliga metoden för att nå detta mål.

4.2 Teorikonsumerande

Studien är teorikonsumerande, vilket innebär att jag använt MSF teorin för att förklara mitt fall. MSF teorin har jag använt som en ledstång genom min forskning, med vilken min forskning kan förklara det specifika utfallet, nämligen de folkvaldas beslut om att inte genomföra en folkomröstning om NATO. Studien är teorikonsumerande då fallet står i centrum och teorin används för att förklara det specifika utfallet (Esaiasson, 2017, sid. 42).

4.3 Fallstudie

Fallstudien är en förklarande studie där min forskning ska försökt tolka och identifiera om det fanns en eller flera olika orsaker som samverkade eller påverkade varandra i beslutet hos våra folkvalda att inte genomföra en folkomröstning. En hermeneutisk förklarande studie innebär att utforska och tolka betydelsen av de undersökta texterna och materialet, och försökt förklara dess sammanhang, bakgrund och innebörd. Jag har rört mig mellan texterna och helheten samtidigt, ifrågasatt texterna inom ramen för helheten. Den hermeneutiska spiralen, vägen till förståelse (Esaiasson, 2017, sid. 230).

4.4 Primära och sekundära källor

Studien har i första hand använt sig av källor i form av offentliga dokument från myndigheter, regering och riksdag för inhämtning av fakta. Tillförlitligheten hos dessa dokument har bedömts som hög då de är offentliga dokument från offentliga instanser. Studien innehåller även uppgifter från sekundärkällor i form av reportage, intervjuer, politiska uttalanden och artiklar. Dessa används i studien som bakgrundsinformation och som komplement till primärkällorna.

4.5 Källkritik

Tillförlitligheten hos sekundärkällorna är lägre hos de primära källorna då det förekommit både åsikter och tyckande i betydligt högre omfattning än hos dokument hämtade från offentliga instanser. Äktheten, oberoendet, samtidigheten och tendensen och sunt förnuft med skeptisk grundhållning till information har därför varit nödvändig i källkritiken (Esaiasson, 2017, sid. 288). Detta skriver man om i Metodpraktikan och min forskning kan särskilt understryka betydelsen av det när politiska uttalanden analysera och jämförs.

”Källkritiken är det främsta vapnet mot lögner, felaktigheter och desinformation”

(Esaiasson, 210, sid. 287)

5 Analysen – Strömmarna, entreprenörerna och fönstret.

5.1 Problemströmmar - avvikelser

Problemströmmar är förhållanden som avviker från normalbilden och som kan uppfattas offentliga i den meningen att beslutande instanser behöver agera för att lösa det (Sabatier, 2018, sid. 21). Här har jag kategoriserat det som inte är en normalbild för Sveriges befolkning eller för Sverige som stat.

5.1.1 Säkerhetspolitiska läget i Europa

Europeiska länder omvärderar sin Rysslandspolitik och anpassar sina säkerhetspolitiska ståndpunkter på grund av Rysslands agerande mot Ukraina. Flera länder ökar sina försvarsinvesteringar och anpassar sina regler kring vapenexport efter Rysslands invasion av Ukraina. Tyskland har genom en regeringsförklaring indikerat en förändring i sin säkerhets- och försvarspolitik, och har redan innan Rysslands invasion av Ukraina beslutat att stoppa gasledningen Nord Stream 2. Storbritannien visar också vilja att delta i och utveckla försvarssamarbetet i Europa, vilket har bidragit till en förbättrad relation mellan Storbritannien och EU. Finland överväger att gå med i NATO för att trygga sin säkerhet, medan Danmark planerar en folkomröstning om sitt undantag från EU's gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 16).

5.1.2 Rysslands offensiv mot Ukraina

Rysslands invasion av Ukraina är den värsta militära aggressionen i Europa sedan andra världskriget¹. Det har skapat stora negativa konsekvenser för europeisk och internationell säkerhet. Rysslands agerande är ett uppenbart brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen. Ryssland har begått krigsförbrytelser, inklusive överträdelser av den internationella humanitära rätten. Sedan 2008 har Ryssland krävt en förändring av den europeiska säkerhetsordningen och stärkt sin militära förmåga. Rysslands aggression mot Ukraina visar att de har en låg tröskel för militär aggression och folkrättsöverträdelser. Rysslands mål är att skapa

¹ Kriget i Jugoslavien startade, förenklat sagt, som inbördeskrig och tas inte upp här.

inflytelsesfärer, inklusive med militära medel. De metoder som Ryssland använder för att nå sina mål är antagonistiska, inklusive hot, militär aggression och hybrid åtgärder. Ryssland bryter mot grundläggande principer i Helsingforslutakten och Parisstadgan, som inkluderar territoriell integritet, självständighet i säkerhetspolitik och rätten till självförsvar. Ryssland har övergivit den regelbaserade världsordningen och visat att de är beredda att använda militärt våld för att nå sina politiska mål i länder även utanför Ryssland. Rysslands aggressiva agerande har försämrat den säkerhetspolitiska situationen i Sverige och övriga Europa jämfört med tidigare bedömningar (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 10).

5.1.3 Hotbilden mot Sverige

Chefen för Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) Lena Hallin, höll ett anförande under Folk och försvar i Sälen 2021 där hon menade att Ryssland medvetet utnyttjar oron i väst för en rysk invasion mot Ukraina för att få genomslag för sina krav på en förändrad europeisk säkerhetsordning. Lena Hallin berättar vidare under sitt anförande om den komplexa hotbilden mot Sveriges säkerhet som föreligger och att Sverige är långt från ett normalläge för svensk säkerhet i dag.

Utvecklingen har under en tid gått i riktning mot en allvarlig säkerhetspolitisk kris i Europa, och den har accelererat de senaste månaderna. Rysslands främsta målsättningar är regimstabilitet och att stärka sin ställning som stormakt. Att förhindra NATO's utvidgning i Rysslands närhet har högsta prioritet – och man ser mycket långsiktigt på detta (Folk och Försvar, 2021).

Risken för att Sverige ska utsättas för hårdhänta påtryckningar för att påverka vårt suveräna beslutsfattande och att minska vår handlingsfrihet har ökat. Dessutom ses ekonomi och teknologi alltmer som en del av säkerhetspolitiken och som potentiella vapen. Kvalificerade statliga aktörer söker brett efter sårbarheter i vårt öppna och digitaliserade samhälle och gör ingen skillnad mellan offentligt och privat, civilt och militärt, mellan fysiska eller cyberdomäner. Sårbarheter på ett område kan användas för påverkan på ett annat. Hotet kan vara angreppet. Oavsett hur den nuvarande situationen utvecklas så är det en illusion att spänningarna i Europa skulle vara övergående (Folk och Försvar, 2021).

Hotbilden mot Sverige som chefen för MUST uttalar sig om ses som en problemström för våra folkvalda att hantera, stor osäkerhet hur den påverkar oss eller om den redan gör det, och framför allt hur den påverkar oss. Lena Hallin nämner i sitt anförande att risken för påtryckningar inom vårt suveräna beslutsfattande kan påverkas, detta måste kunna hanteras av Sverige inom ramen för nuvarande säkerhetspolitik. Ryssland kommer förmodligen att styras av president Vladimir Putin eller någon liknande regim under en lång tid framöver. Trots att vi vill se ett fritt, öppet och icke-aggressivt Ryssland på sikt, så har tidigare erfarenheter visat att demokratiska förändringar kan backas upp. Detta måste vi tänka på när vi fortsätter att hantera Rysslands säkerhetspolitik (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 11).

I propositionen Totalförsvaret (2020/21:30) slås fast att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 21).

5.2 Policyströmmar – beslutets utveckling

Policyströmmar är hur politiska beslut utvecklas, det innebär att det kan finnas en mängd olika faktorer som kan påverka beslutsfattarna i besluten längs vägen. Dessa faktorer eller problem enligt MFS-teorin kan vara en sammankoppling av tjänstemän, intressegrupper, akademiker, forskare och konsulter som engagerar sig i att ta fram alternativ till de politiska problemen inom ett specifikt politiskt område (Sabatier, 2018, sid. 22). Det kan vara ett behov som uppstår av något, det kan vara resursbrister eller påverkan från olika intressegrupper eller andra aktörer.

5.2.1 Den djupt rotade neutraliteten och alliansfriheten

Sverige påbörjade sin resa mot neutralitet och alliansfrihet redan 1809 när vi förlorade Finland i Finska kriget till Ryssland. Detta nederlag ledde till ett maktskifte i Sverige och Jean Baptiste Bernadotte blev Sveriges regent från 1810 under namnet kung Karl XIV Johan. Istället för att återta Finland bildades en allians med Ryssland och freden blev bestående. Genast satte han sin stämpel på utrikespolitiken med alliansen med Ryssland 1812, mot den forne partnern Napoleon. Ett resultat av hans politik var också unionen med Norge (Magnusson, 2001).

Sveriges säkerhetspolitik syftar till att garantera Sveriges oberoende och självständighet, värna vår suveränitet, våra grundläggande värderingar samt bevara handlingsfrihet inför politiska, militära eller andra påtryckningar. Den militära alliansfriheten har historiskt tjänat Sverige väl (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 21).

Att gå med i NATO skulle innebära att Sverige skulle ge upp sin militära alliansfrihet, eftersom det ömsesidigt bindande försvarsåtagandet i enlighet med artikel 5 i NATO-fördraget är oförenligt med en alliansfrihet. Trots detta skulle ett Natomedlemskap vara i linje med den solidariska säkerhetspolitik som ligger till grund för svensk säkerhetspolitik, vilket betyder att Sverige ska bygga säkerhet tillsammans med andra länder och vara beredd att ge och ta emot stöd (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 39).

5.2.2 Kostanden för NATO

Att bli medlem i NATO skulle medföra högre kostnader för Sverige, särskilt när det gäller att uppgradera försvarsförmågan. NATO kräver nämligen att dess medlemmar avsätter en viss procentandel av bruttonationalprodukten till försvarsändamål. Enligt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) skulle Sverige behöva bidra med hundratals befattningar inom NATO's politiska och militära

struktur, både civila och militära befattningar, om landet skulle bli medlem. Dessutom skulle Sverige behöva bidra till NATO's gemensamma budget med omkring 600-700 miljoner kronor per år (FOI, 2022).

NATO har också fastställt gemensamma målsättningar för försvarssatsningar till 2024, där medlemmarna förväntas lägga minst två procent av BNP på försvaret, varav minst 20 procent ska användas för försvarsmateriel. Det är dock viktigt att notera att mindre än hälften av NATO's medlemmar i dagsläget lever upp till detta krav.

Sverige har som ambition att nå upp till två procent av BNP i försvarssatsningar 2028, vilket innebär att om landet skulle bli medlem i NATO, skulle det behöva göra betydande investeringar i sitt försvar. Samtidigt måste man väga denna ökade kostnad mot de potentiella fördelarna med ett medlemskap i NATO, som att det kan stärka Sveriges position och säkerhet i en tid av ökad oro och instabilitet i Europa (Regeringen, 2023).

5.3 Politiska strömmar – för eller emot

För att komma fram till en folkomröstning behövs det en politisk konsensus. Ju fler intressegrupper som motsätter sig en idé tex att folkomrösta om något, och desto mer inflytelserika dessa intressegrupper är, desto mindre troligt är det att den idén kommer att tas upp på dagordningen (Sabatier, 2018, sid. 25).

Skillnaden mellan ja och nej sägare till medlemskap i NATO har varit ganska likt genom åren. Ingen sida har haft ett parlamentariskt övertag över den andra.

5.3.1 Svenska folkets vilja 2013 till nu

Nedan siffror visar förhållandet 2013 och framåt. I maj 2013 genomförde Svenska institutet för opinionsundersökningar (SIFO) en undersökning gällande svenska folkets vilja att gå med i NATO i undersökningen kontrollerades även politisk tillhörighet (SIFO, 2013).

2013	Alla	M	FP	C	KD	MP	S	V	SD
Ja	32	46	41	20	37	23	24	3	56
Nej	40	27	28	64	19	51	56	89	24
Vet ej	28	27	31	16	44	26	20	8	20

Bild 2 (SIFO, 2013).

Jämförelse mellan politiska block:

2013	Höger	Vänster
Ja	43	22
Nej	29	59
Vet ej	28	20

Bild 3 (SIFO, 2013).

Det som går att konstatera är att 2013 var det svenska folket emot medlemskap i NATO med mindre än hälften av rösterna, 40 %. Det högra blocket var betydligt mer för medlemskap än det vänstra blocket. Och det vänstra blocket var definitivt nejsägare till NATO med fler än 50% av rösterna.

Enligt en undersökning från Novus Group International AB (NOVUS) så har folkets vilja till ett Natomedlemskap förändrats genom åren. Se bild nedan.

Tycker du att Sverige ska bli medlem i den militära alliansen NATO?

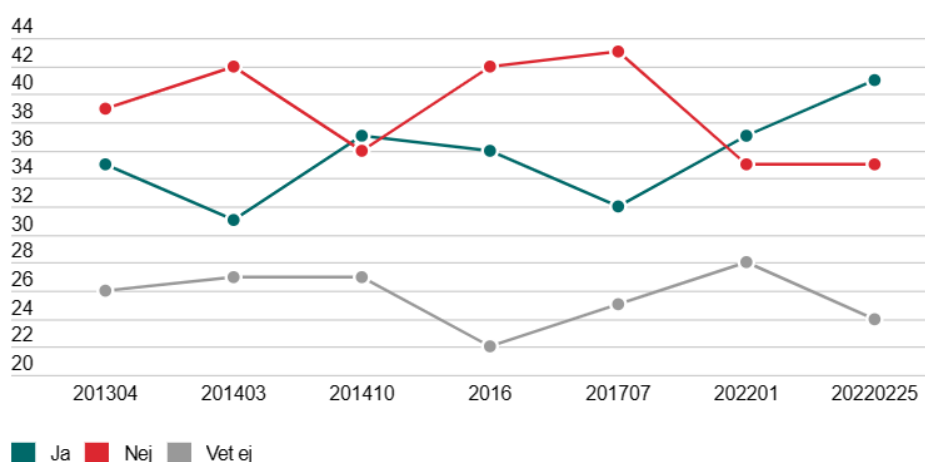


Bild 4. (Novus, 2022)

Från 2017 har folkets vilja till ett medlemskap i NATO ökat, samtidigt har ”vet ej” rösterna ökat. 2022 kan man dra slutsatsen av att nejsägare inte har blivit varken fler eller färre men ”vet ej” har blivit positiva till medlemskap. Fortfarande har vi ingen sida som har över 50 % av rösterna.

5.3.2 De politiska partierna

Bland våra partier skiljer det sig gällande ja eller nej till en medlemsansökan till NATO. Generellt är partier till vänster emot, partier i mitten vacklar, partier till höger är för. Partiet längst till höger, Sverigedemokraterna är emot. Socialdemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna har tidigare varit emot ett svenskt medlemskap i NATO men ändrat sig, medans Vänsterpartiet och Miljöpartiet fortfarande är motståndare till alliansen och motsatt sig ett medlemskap.

Departementsserier (DS) är ett sätt för departementen att kommunicera med allmänheten, organisationer och andra intressenter om regeringens arbete och beslut. I samband med att utrikesdepartementet och regeringskansliet gav ut DS 2022:7 ”Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge” uttalade sig några folkvalda politiker. Allan Widman (L) och Mikael Oscarsson (KD) uttalade sig tillsammans och hävdar att Ryssland betraktar den svenska militära alliansfriheten som bristande i trovärdighet, att Sverige har betraktats som en del av västvärldens säkerhetspolitik samtidigt som Sverige har saknat säkerhetsgarantier, vilket har resulterat i en osäkerhet snarare än trygghet.

”Tyvärr är Ukrainas öde ett tydligt exempel på detta. Av denna anledning kan vi inte dra slutsatsen att den svenska militära alliansfriheten har tjänat Sverige väl”
(Utrikesdepartementet, 2022, sid. 43).

I samma DS, 2022:7 uttalar sig Håkan Svenneling (V) och är av en annan åsikt. Håkan Svenneling säger att utgångspunkten för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska vara att värna vårt lands säkerhet. Den svenska försvars- och säkerhetspolitiken ska utgå från en självständig analys och strategi som syftar till att skapa trygghet för Sverige och våra medborgare, att Sverige hållits militärt alliansfritt och bevarat vårt militära självbestämmande just för att i en sådant säkerhetspolitiskt läge vi ser nu kunna fatta självständiga beslut som gynnar svensk säkerhet och trygghet.

”Vänsterpartiet säger nej till militära samarbeten som äventyrar vår militära alliansfrihet”
(Utrikesdepartementet, 2022, sid. 51).

Vänsterpartiet yrkar på att vi ska lämna internationella försvarssamarbeten och utveckla vårt fredsförebyggande arbete i stället. Vänsterpartiets ordförande uttrycker sig som att närmandet till NATO, genom samförståndsavtalet om värdlandsstöd och deltagandet i EU:s stridsgrupper, riskerar vår militära alliansfrihet och vårt oberoende. Det är en betydligt klokare säkerhetspolitisk strategi att självständigt kunna föra en progressiv utrikespolitik än att tvingas in i krig och konflikter vi själva inte valt (Dadgostar, 2021). Även en tidigare ordförande för Vänsterpartiet uttrycker ett motstånd mot NATO och föreslår ett nordiskt samarbete istället som skulle kunna erhålla ett större folkligt stöd än ett Natomedlemskap (Sjöstedt, 2022).

”Många tvekar med rätta inför att vara med i kärnvapenallians och militär allians med Turkiet.”
(Sjöstedt, 2022).

Vänsterpartiet tar ett tydligt avstånd som sympatisörer till ett medlemskap i NATO. Moderaterna är av en helt annan uppfattning och anser att Sverige ska ansöka om medlemskap i NATO för att stärka Sveriges säkerhet och för att genom

medlemskapet kunna bidra till övriga medlemsländers, och särskilt våra grannländers säkerhet (Wallmark, 2020).

Även Elisabeth Falkhaven från Miljöpartiet uttalade sig i DS 2022:7 och hävdade att ett Natomedlemskap skulle kunna påverka Sveriges möjligheter att fortsätta främja våra grundvärden som demokrati och mänskliga rättigheter i svensk utrikes- och säkerhetspolitik, att vi inte längre skulle verka från den militärt alliansfria plattformen utan från en helt annan plattform som Natoland, och Sveriges roll som medlare i vissa sammanhang skulle troligen ifrågasättas. Elisabeth Falkhaven anser också att Miljöpartiet är av den uppfattningen att ett så avgörande beslut som detta behöver föregås av en djupare analys och en längre och bredare demokratisk förankring där också befolkningen har fått en möjlighet att ta del av både för och nackdelar med ett medlemskap i en samhällelig debatt (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 54).

Efter att DS 2011:7 ”Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge” givits ut går det att konstatera utifrån de uttalanden som gjorts är att Vänsterpartiet och Miljöpartiet är helt emot ett NATO medlemskap, Sverigedemokraterna har inte uttalat sig medans övriga partier stödjer att medlemskap i NATO.

5.4 Policyentreprenörer - lösningsförslag

Policyentreprenörer är personer/organisationer/grupper som tror att deras lösningar är användbara i nästan alla situationer. Ofta har de en ideologisk inriktning och behöver inte förlita sig på forskning för sina beslut. Policyidéer utvecklas av experter inom akademien, tankesmedjor och andra områden. Forskare har upptäckt att inte alla policyidéer är acceptabla i alla kontexter. Vissa är för dyra, andra saknar genomförbarhet och vissa är bortom gränserna för acceptabel politik. För policyförslag som klarar dessa filter kallas de i MSF för "lösningar som söker efter ett problem att lösa" (Sabatier, 2018, sid. 29).

5.4.1 Korridorpolitiken

Varje politiskt parti som efter ett val får möjlighet att sitta i riksdagen bildar en partigrupp. I partigruppen sitter politiker med olika kompetens och intressen. Dessa politiker ingår i sin tur i riksdagens olika utskott. De olika utskotten arbetar med varierande intressefrågor, som arbetsmarknad, bostadsmarknad, statens finanser, rättsväsendet, kulturen, miljön och inte minst försvarsfrågor. Varje utskott har ett eget kansli anställda tjänstemän, sekreterare och andra som stödjer politikerna. Utskotten sköter sitt arbete genom icke öppna möten utan insyn. Men man kan påverka ett utskott genom att för utskottet presentera en idé eller ett förslag som sen utskottet får behandla. Denna möjlighet nyttjas av flertalet politiker, intressegrupper och konsulter som arbetar för en organisation eller liknande med att föra fram åsikter och förslag till utskotten. Detta är vad som i folkmun brukar kallas ”korridorpolitik” (Landguiden, 2023). När en fråga har behandlats av ett utskott så

läggs den fram i riksdagen för beslut, detta är då ett öppet forum där riksdagen kan debattera innan beslut tas på utskottets förslag. Policyentreprenörerna använder korridorpolitiken som sin spelplan för att kunna påverka och skjuta fram sina förslag och idéer.

5.4.2 Svensk freds

Ett exempel på en policyentreprenör är föreningen Svenska freds. Denna förening är helt emot att Sverige ska bli medlem i NATO. Svenska freds är inget politiskt parti utan arbetar med "korridorpolitik" som sitt medel för att kunna påverka. Svenska freds ordförande uttalade sig om Sveriges ansökan så här:

"En grundlig analys av konsekvenserna samt en gedigen och demokratisk debatt borde ha varit en självklarhet i en så viktig fråga, istället för att på ett mycket förhastat och oansvarigt sätt hasta in i NATO, säger Kerstin Bergeå, ordförande för Svenska Freds"
(Svenska Freds, 2023).

5.4.3 Att stå utanför

Det allt mer hotfulla säkerhetsläget har understrukt betydelsen av att fortsätta fördjupa Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten, särskilt med de nordiska länderna och andra partnerländer med intressen i Östersjöregionen. Framför allt är det nej-sägare till NATO som trycker på att redan idag framtagna försvarssamarbeten är tillräckliga, men det som är värt att notera är att inte något av samarbetena inkluderar ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser, vilket är en genomgående faktor för Sveriges bilaterala och regionala försvarssamarbeten (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 31).

I dagsläget begränsas möjligheterna till ett fördjupat samarbete med NATO länder som handlar om planering för situationer som överstiger fredstida förhållanden då det faktum att Sverige inte har åtagit sig några ömsesidiga försvarsförpliktelser. Dessa förpliktelser utgör en gräns för stater som är medlemmar i NATO när det gäller möjligheterna till gemensam planering med Sverige. Natomedlemmar kommer inte att tillåta att NATO, för att lösa uppgifter inom ramen för de kollektiva försvarsförpliktelserna, blir beroende av en stat som inte är medlem i organisationen (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 32).

5.5 Policyfönster - beslutstillfälle

MSF-teorin förklarar att politiska beslut skapas när policyentreprenören, policyströmmen och den politiska strömmen sammanstrålar och skapar ett policyfönster som möjliggör för en specifik policylösning att bli antagen. Ett

policyfönster uppstår när politiska beslutsfattare är uppmärksamma på ett problem, det finns en lösning på problemet som anses rimlig och politiska omständigheter gör det möjligt att driva igenom en viss policylösning. Ett policyfönster definieras som ett kortvarigt tillfälle för förespråkare av förslag att driva sina favoritlösningar, eller att rikta uppmärksamheten mot sina speciella problem (Sabatier, 2018, sid. 26).

5.5.1 Finlands ansökan

Finland ansökte om medlemskap i NATO den 17 maj 2022. Finlands anslutningsprotokoll till NATO undertecknades av Natoländerna den 5 juli 2022, och Finland fick observatörsstatus i alliansen. Efter att alla medlemsländer hade ratificerat Finlands anslutningsprotokoll och Finland nationellt godkänt medlemskapet blev Finland medlem i NATO den 4 april 2023 (Finska utrikesministeriet, 2023).

Beslutet att ansöka om medlemskap i NATO togs för att stärka Finlands säkerhet. Det mest avgörande resultatet av ett finskt medlemskap i NATO är att Finland skulle bli en del av alliansens kollektiva försvar, vilket innebär att Finland skulle omfattas av säkerhetsgarantier enligt artikel 5 i Nordatlantiska fördraget. Som medlem av NATO skulle det finska försvarets avskräckande effekt öka betydligt eftersom det skulle stödjas av alliansens samlade förmågor, en gemensam försvarsplanering och den politiska tyngd som NATO's medlemsländer bidrar med.

Både Finlands och Sveriges medlemskap i NATO skulle höja tröskeln för användning av militära maktmedel i Östersjöområdet, vilket skulle bidra till ökad stabilitet på längre sikt. NATO spelar en viktig roll i att bidra till stabilitet kring Östersjön. Att Finland ansökte om medlemskap skapade ett bra tillfälle för Sverige att samtidigt ansöka om medlemskap i NATO. Det skulle gynna hela NATO's strategiska försvarsplanering i Norra Europa. Om både Sverige och Finland var medlemmar i NATO skulle samtliga nordiska och baltiska länder omfattas av kollektiva försvarsförpliktelser (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 34).

5.5.2 Politisk konsensus

Det har tidigare inte funnits någon politisk konsensus för ett medlemskap i NATO. Det behöver finnas en politisk konsensus i riksdagen om att genomföra en folkomröstning gällande Natomedlemskap.

Politisk konsensus innebär att det råder en bred enighet bland politiska aktörer och beslutsfattare inom en viss politisk fråga eller om en viss policy. Det innebär att åtminstone de största politiska partierna och andra relevanta aktörer är överens om vissa grundläggande principer, värderingar eller mål, vilket gör att de kan samarbeta kring att genomföra åtgärder eller beslut. Politisk konsensus kan vara viktigt för att uppnå stabilitet och kontinuitet i politiken, särskilt i frågor som rör nationell säkerhet eller ekonomi. Då hotbilden hastigt har förändrats och

socialdemokraternas snabba svängning gällande NATO medlemskap, uppstod det helt plötsligt politik konsensus för ett medlemskap i NATO för Sverige.

5.5.3 Andra garantier

Sveriges nuvarande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten är avgörande för att skapa förutsättningar för hög interoperabilitet med strategiska partnerländer. Samarbetena har möjliggjort en samverkan vid krissituationer, inklusive krig, men utan ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser. Det är viktigt att notera att de nuvarande samarbetena inte garanterar att Sverige skulle få hjälp vid ett allvarligt hot eller angrepp mot landet (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 41).

5.5.4 Hotbilden

Det nuvarande hotläget har förändrats drastiskt på grund av Rysslands invasion av Ukraina. Detta har förändrat säkerhetspolitiken i Europa och Nordamerika, eftersom Ryssland har visat en låg tröskel för folkrättsbrott och militär aggression, och saknar respekt för den europeiska säkerhetsordningen. Detta innebär att det nu finns en gemensam hotbildsuppfattning, där EU och Natoländerna har vidtagit omfattande åtgärder för att stärka sin försvarsförmåga och stödja Ukraina. Detta nya säkerhetspolitiska läge kommer att få omfattande och långvariga konsekvenser för de europeiska och euroatlantiska länderna och deras internationella samarbeten (Utrikesdepartementet, 2022, sid. 15).

6 Slutsats och sammanhang

För att kunna tolka och förklara olika perspektiv som påverkade våra folkvalda att inte genomföra en folkomröstning innan Sverige ansökte om medlemskap i NATO samt erhålla en djupare bild om sammanhanget i frågan sammanställs strömmarna enligt MSF teorin under nästkommande punkt med en efterföljande slutsats och förslag på vidare forskning.

6.1 Sammanställning

Problemströmmen, eller avvikelserna som den kallas i min forskning, består i grunden av Rysslands invasion av Ukraina som visar på att Ryssland har både viljan och möjligheten att agera mot fredliga länder i Europa. Ryssland visar tydligt att de kan och vill använda militära medel för att uppnå sin politiska vilja. Det har förändrat hela det säkerhetspolitiska spelet i Europa, hotbilden mot enskilda länder har förändrats, så även mot Sverige. Det är en avvikelse som våra politiker inte kan bortse ifrån utan behöver behandla inom ramen för Sverige framtida säkerhet.

När hotbilden förändras mot Sverige och övriga länder hastigt och en ny säkerhetspolitik måste till så sätts den gamla och djupt rotade neutralitetspolitiken och alliansfriheten på sin spets. Policystömmen, dvs den politiska utvecklingen av beslutet att ansöka om Natomedlemskap växer fram snabbt, till och med Socialdemokratiska partiet byter uppfattning från att tydligt säga nej till NATO, till ett klart och tydligt ja. Kostnaden för medlemskap i NATO är underordnad säkerheten för Sverige och stora satsningar görs på Försvarsmakten, avseende ny materiel och nya förband. En satsning vi inte sett sedan tiden runt andra världskriget.

I samband med Rysslands agerande mot Ukraina dyker diskussionen om Natomedlemskap upp mer och mer i samhället och blir mer aktuell än någonsin. Det har tidigare inte funnits någon politisk konsensus för ett medlemskap i NATO men nu i samband med den förändrade hotbilden så vänder vinden och en majoritet av svenska befolkningen är för ett Natomedlemskap. Den politiska strömmen kommer igång och väger över till ja-sägarnas fördel. Detta använder framför allt de politiska partierna som är för ett Natomedlemskap, som ett medel för att nå framgång gällande en ansökan om medlemskap.

Lösningförslagen från policyentreprenörerna som ser ett medlemskap i NATO som något bra har blivit mer och mer realistiska och svåra att skjuta i sank. Medan de som inte ser ett medlemskap som något bra har svårare och svårare att argumentera för det. Den hotbild och det säkerhetsläget som råder i Europa åter upp argumenten, verkligheten har kommit ikapp nej-sägarna.

Finlands samtida ansökan påverkar hela den säkerhetspolitiska bilden i norra Europa. Sverige skulle inte kunna stå själv utanför, det skulle innebära för stora risker för den svenska säkerheten kopplat mot Rysslands kapacitet och eventuella framtida vilja. Opinionen i Sverige var för ett medlemskap och politisk konsensus fanns med tanke på Rysslands agerande mot Ukraina. Den förändrade hotbilden som Sverige tagit fram går inte att ducka för, trots förslag från mindre organisationer att fortsätta med tidigare försvarssamarbeten. De försvarssamarbeten som Sverige har, ansågs inte vara tillräckliga då det inte är en självklarhet att erhålla militärt stöd från någon annan stat vid händelse av ofred i Sverige. Ansökan låg rätt i tid, beslutstillfället var rätt och policyfönstret stod öppet.

6.2 Slutsats

Det nya säkerhetspolitiska läget i Europa, som har förändrats på grund av Rysslands agerande mot Ukraina, har tvingat länder i Europa att anpassa sin försvarsförmåga. Den nya hotbilden mot Sverige innebär en problemström för politikerna och det har skett ett paradigmskifte i synsättet gentemot alliansfrihet, neutralitet och Natomedlemskap. Svenska folkets inställning har förändrats och det finns nu en politisk konsensus för ett Natomedlemskap. Finland har ansökt om medlemskap i en tid då Sverige skulle stå själv utanför och ansökan låg rätt i tid. Beslutstillfället var rätt och policyfönstret stod öppet. Trots förslag från mindre organisationer till alternativ och fortsättning med tidigare försvarssamarbeten är ansökan om medlemskap i NATO den mest realistiska lösningen för Sveriges framtida försvar.

Övriga försvarssamarbeten sågs inte tillräckliga ur säkerhetssynpunkt, politisk konsensus fanns, kostnaden är underordnad säkerheten och med Finlands samtida ansökan fanns det inte tid till en folkomröstning. Landets säkerhet har gått före folkets möjlighet att folkomrösta.

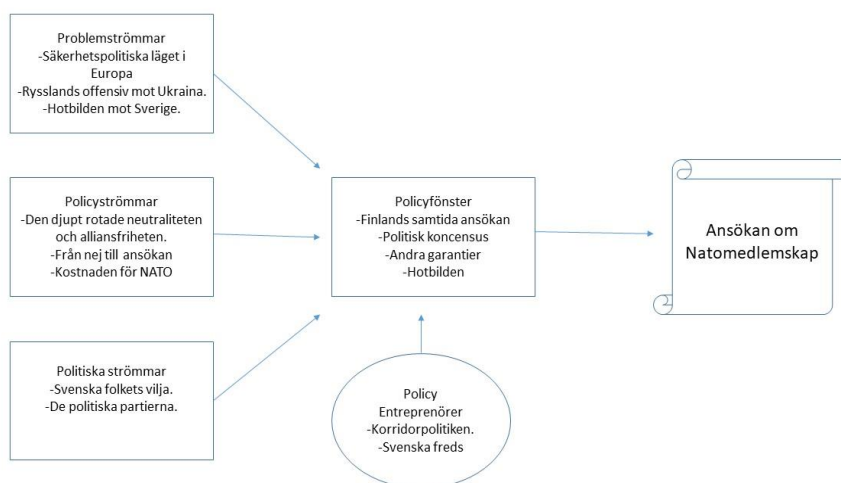


Bild 5.

Det genomfördes inte en folkomröstning om NATO på grund av det säkerhetshotande läget Sverige befann sig i då ansökan gjordes.

6.3 Förslag på vidare forskning

Förslag på vidare forskning är om svenska folket har varit tillräckligt insatta i vad tidigare folkomröstningar har inneburit för Sverige och för den enskilda medborgaren.

Det råder enligt mig, osäkerhet om hur vida den svenska befolkningen har rätt underlag för att kunna rösta ”rätt” i en folkomröstning. Hur insatt har den svenska medborgaren med rösträtt varit vid tidigare folkomröstningar. Skulle vi fått ett annat resultat om den röstberättiga medborgaren haft mer information eller annan information.

Har medborgarna röstat på det som är bäst för Sverige och de själva, eller bara på en viss sakfråga som i helheten gör att det blir sämre för Sverige och för individen?

7 Referenslista

Dadgostar, Nooshi, 2021. *För militär alliansfrihet*. Riksdagsmotion 2021/22:497. Elektronisk. Tillgänglig på: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/for-militar-alliansfrihet_H902497. Hämtningsdatum 2023-03-21.

Esiasson Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wägnerud. 2017. *Metodpraktikan - konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 5:7. Visby. Wolter Kluwer Sverige AB

Ewert, Per. 2014. "200 år av fred, vad har vi lärt oss". *Världen idag*. Elektronisk. Tillgänglig på: <https://www.varldenidag.se/opinion/per-ewert-200-ar-av-fred-vad-har-vi-lart-oss/cbbnha!sGy7h0zjcXf23N9pC1rEkA/>. Hämtningsdatum 2023-03-20.

Finska utrikesministeriet. 2023. *Finlands natomedlemskap*. Elektroniskt. Tillgänglig på: <https://um.fi/finlands-natomedlemskap>. Hämtningsdatum 2023-04-25.

FOI. 2022. *Så fungerar NATO*. Elektronisk. Tillgänglig på: <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2022-05-11-sa-fungerar-nato.html>. Hämtningsdatum 2023-02-28.

Folk och Försvar. 2021. https://www.youtube.com/watch?v=Xj_8yHAiu98. Sändningsdatum 2021-01-12.

Försvarsmakten. 2019. *Nordiskt samarbete*. Elektronisk. Tillgänglig på: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/vart-arbetsatt/nordiskt-samarbete/>. Hämtningsdatum 2023-03-20.

Försvarsmakten, 2023. *Internationellt samarbete*. Elektronisk. Tillgänglig på: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/vart-arbetsatt/internationellt-samarbete/>. Hämtningsdatum 2023-05-01.

Landguiden, 2023. *Sverige - Politiskt system*. Elektronisk. Tillgänglig på: <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/sverige/politiskt-system/#:~:text=Sverige%20%C3%A4r%20en%20konstitutionell%20monarki%20d%C3%A4r%20den%20politiska,1917%20men%20grundlagsf%C3%A4stes%20f%C3%B6rst%20i%201974%20%C3%A5rs%20regeringsform>. Hämtningsdatum 2023-04-18.

Magnusson, Erik, 2001. "Neutralitet - en politik av eftergifter". *Populärhistoria*. Elektronisk. Tillgänglig på <https://populärhistoria.se/politik/neutralitet-en-politik-av-eftergifter>. Hämtningsdatum 2023-04-20.

NATO, 2022. *Foudning treaty*. Elektronisk. Tillgänglig på: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67656.htm. Hätningsdatum 2023-04-20.

Novus, 2022. *Fler för än emot natomedlemskap för första gången*. Elektronisk.
Tillgänglig på: <https://novus.se/egnaundersokningar-arkiv/ fler-for-an-emot-nato-medlemskap-for-forsta-gangen/>. Hämtningsdatum 2023-03-16.

Pavy, Eeva. 2022. *Lissabonfördraget*. Elektronisk.
Tillgänglig på: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/5/lissabonfordraget>.
Hämtningsdatum 2023-03-16.

Pettersson, Erik. 2022. "Sverige ansöker om Natomedlemskap". *Tidningen Syre. Politisk artikel*. Publicerad 2022-05-16. Elektronisk.
Tillgänglig på: <https://tidningensyre.se/2022/16-maj-2022/sverige-soker-natomedlemskap/>
Hämtningsdatum 2023-04-20.

Regeringen, 2015. *Folkomröstningar*. Elektronisk.
Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/folkomrostningar/>. Hämtningsdatum 2023-03-13.

Regeringen. 2023. *Sveriges väg in i nato*. Elektronisk.
Tillgänglig på: <https://regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-vag-in-i-nato/>. Hämtningsdatum 2023-04-20.

Riksdagen, 2021. *Internationella försvarssamarbeten*. Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2020/21:UFÖU5. Elektronisk.
Tillgänglig på: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/internationella-forsvarssamarbeten_H801UF%C3%B6U5.
Hämtningsdatum 2023-02-28.

Riksdagen, 2022. *Vad är EU?*. Elektronisk.
Tillgänglig på: <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/#>. Hämtningsdatum 2023-03-13.

Sabatier, Paula & Christopher M.Weible. 2018. *Theories of the policy progress*. Fjärde upplagan. ISBN 13: 978-0-8133-5052-3. New York. Routledge.

SIFO, Svenska institutet för opinionsundersökningar. 2013. *Sifo telefonbuss 6-8 maj 2013*. Elektronisk. Tillgänglig på:
https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/tns_sifo_rapport_nato.pdf.
Hämtningsdatum 2023-04-21.

Sjöstedt, Jonas, 2022. "En nordisk försvarsunion är ett alternativ till Nato" *www.dagensarena.se*. Krönika. Publicerad 2022-04-10. Elektronisk.
Tillgänglig på: <https://www.dagensarena.se/opinion/en-nordisk-forsvarsunion-ar-ett-alternativ-till-nato/>. Hämtningsdatum 2023-04-18.

Socialdemokraterna, 2021. *Kongresshandlingar 2021*. Elektronisk. Tillgänglig på:
<https://www.socialdemokraterna.se/var-politik/arkiv/kongresser/kongress-2021>.
Hämtningsdatum 2023-04-24.

Svenska Freds. 2023. *NATO 22 mars*. Elektronisk.

Tillgänglig på: <https://www.svenskafreds.se/upptack/forsvars-och-sakerhetspolitik/nato-22mars/>. Hämtningsdatum 2023-03-22.

Sveriges Television, 2022. *Socialdemokraterna säger ja till natomedlemskap*. Publicerad 2022-05-16, uppdaterad 2022-05-17. Elektronisk.

Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/nyhetstecken/socialdemokraterna-sager-ja-till-natomedlemskap-1>. Hämtningsdatum 2023-03-18.

Säkerhetspolisen, 2021. *Säkerhetspolisens årsbok 2021*. ISBN: 978-91-86661-22-9.

Säkerhetspolisen. Elektronisk. Tillgänglig på:

https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.650ed51617f9c29b552287/1649683389251/Sakerhetspolisen_arsbok%202021.pdf. Hämtningsdatum 2023-02-28.

Tallberg, Jonas & Jakob Gustavsson. 2022. *Internationella relationer*. Upplaga 4:2. Lund: Studentlitteratur AB.

Tolgfors, Sten. 2022. *Sveriges säkerhetspolitiska doktrin och dess utveckling, del 1*.

Elektronisk. Publicerad 2021-05-03. Tillgänglig på: <https://kkv.se/sveriges-sakerhetspolitiska-doktrin-och-dess-utveckling/>. Hämtningsdatum: 2023-03-18.

Utrikesdepartementet. 2022. *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige*.

Departementsserie 2022:7. Elektronisk. Tillgänglig på:

https://www.regeringen.se/contentassets/b33a04c7ad954881ad6a571dc8553dbe/ett-forsamrat-sakerhetspolitiskt-lage---konsekvenser-for-sverige_webb.pdf. Hämtningsdatum 2023-02-28.

Utrikesutskottet, 2008. *Utrikesutskottets betänkande 2008/09:UU8*. Stockholm.

Wallmark, Hans. 2020. *Svensk säkerhetspolitik för en orolig tid*. Riksdagsmotion

2020/21:3445. Elektronisk. Tillgänglig på: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/svensk-sakerhetspolitik-for-en-orolig-tid_H8023445.

Hämtningsdatum 2023-03-21.