

Allians(o)frihet?

Abstract

The purpose of this paper is to study the changes in the conditions for Swedish foreign policy. After having pursued a policy of neutrality and non-alignment for 200 years, these changed conditions led Sweden's decision to apply for a membership in the military alliance NATO, thereby fundamentally changing its foreign policy role. The investigated time periods are 2020 and 2022/2023, during which Sweden applied for NATO membership. To study the changes in the conditions for Swedish foreign policy, Rachel Folz's theory of role change due to interactions with international organizations will be tested, while Douglas Brommesson's theory about parallel role conceptions will be used as a complement. The analysis shows that Folz's theory can account for why Sweden applied for a membership in NATO in 2022 and not in 2020. The paper also discusses how Sweden in its new NATO-role still can retain and develop its European and Nordic roles.

Key words: role change, international socialization, international organizations, IOs, NATO, neutrality, non-alignment, military alliance, Sweden

Antal ord: 7938

Innehållsförteckning

1 Introduktion.....	4
1.1 Inledning.....	4
1.2 Disposition.....	4
1.3 Syfte och problemformulering.....	5
1.4 Tidigare forskning.....	6
1.4.1 Klassisk rollteori.....	6
1.4.2 Rollförändringar i förhållande till internationella organisationer.....	6
1.4.3 Sveriges parallella rolluppfattningar.....	7
1.4.4 Sveriges neutralitet och postneutralitet.....	8
1.5 Bakgrund.....	8
1.5.1 Sveriges neutralitets- och alliansfria politik.....	8
2 Teori.....	11
2.1 Rollförändringar och Folzs tre villkor.....	11
2.2 Parallella rolluppfattningar.....	13
3 Metod och material.....	15
3.1 Metod.....	15
3.1.1 Definitioner och operationalisering av begrepp.....	17
3.2 Material.....	17
4 Analys.....	19
4.1 2020.....	19
4.1.1 En osäkrare omvärld.....	19
4.1.2 Enad västvärld.....	22
4.1.3 Majoritet värnar om alliansfriheten.....	24
4.1.4 Sammanfattning av 2020.....	25
4.2 2022-2023.....	26
4.2.1 Krig i närområdet.....	26
4.2.2 En bredare västvärld.....	28
4.2.3 Opinionsskiftet.....	30
4.2.4 Sammanfattning av perioden 2022-2023.....	30
5 Slutsatser.....	33
Referenser.....	35

1 Introduktion

1.1 Inledning

Den 16e maj 2022 fattas ett historiskt beslut – Sverige ansöker om medlemskap i militäralliansen Nato (Regeringen 2023a). Trossatsen “alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig” var länge formeln för den svenska utrikespolitiken, och sist svenska soldater deltog i ett konventionellt krig var i fälttåget mot Norge 1814 (Bring 2014). Sverige förklarade sig neutral under de båda världskrigen, och under Palme-regeringen blev neutralitetspolitiken ett svenskt mantra. Beslutet för Sverige att ansöka om Nato-medlemskap kan därför anses vara kontroversiellt. Trots nära samarbeten, med exempelvis Nato och de nordiska länderna, visar det faktum att Sverige efter 200 år tar farväl av alliansfriheten på ett skifte i svensk politik. Beslutet har gång på gång motiverats med det försämrade säkerhetspolitiska läget (se exempelvis Ds. 2022:7) – men räcker verkligen det för att ett land så drastiskt ska ändra roll utrikespolitiskt? Genom att jämföra tidpunkterna innan och efter ansökan, det vill säga 2020 och 2022-2023, syftar den här studien att förklara beslutet och därmed Sveriges utrikespolitiska rollförändring.

1.2 Disposition

Studien inleds med en beskrivning av syftet, och därtill presenteras även den övergripande frågeställningen. Detta följs av en översikt av tidigare forskning på området, och en övergripande bakgrund om Sveriges neutralitets- och alliansfria politik över tid. Därefter kommer studiens teoretiska utgångspunkter att redogöras för, samt de metod- och materialval som gjorts. Analysdelen är uppdelad i två separata delar, en för varje analysenhet, där respektive del sedan bryts ned till ytterligare tre delar – som tillsammans gör det möjligt att dra slutsatser om vilka förändringar som ledde fram till att Sverige skiftat roll i utrikespolitiken och därmed ansökt om medlemskap i Nato.

1.3 Syfte och problemformulering

Efter att Sverige fört en neutralitets- och alliansfri politik i 200 år (Dahlström 2022) är det relevant att undersöka vilka förändringar som skett, eftersom dessa har lett fram till att landet beslutat att det numera vill ingå i en militärallians. Beslutet innebär en utrikespolitisk rollförändring för Sverige. Syftet med studien är därför att, med hjälp av rollteori, förklara förändringarna i förutsättningarna för svensk utrikespolitik som ledde fram till beslutet för Sverige att ansöka om medlemskap i Nato – och därmed skifta roll. Eftersom beslutet fattades så sent som 2022 har forskning på ämnet ännu inte hunnit bedrivas, och studien menar därför att fylla denna lucka och således föra kunskapsläget framåt, inte bara om Sveriges Nato-beslut utan om utrikespolitiska beslut i allmänhet. Det finns även en utomvetenskaplig relevans för studien, eftersom beslutsfattare kan dra nytta av information om i vilka situationer olika typer av utrikespolitiska beslut tidigare har fattats.

Den övergripande frågeställningen för studien lyder: *Hur kan beslutet för Sverige att ansöka om medlemskap i militäralliansen Nato förklaras?*

1.4 Tidigare forskning

Som tidigare nämnt har forskning på Sveriges beslut att gå med i Nato ännu inte hunnit bedrivas, utan nedan följer i stället en översikt av den tidigare forskning som finns angående klassisk rollteori, rollförändringar, parallella rolluppfattningar samt Sveriges neutralitet och postneutralitet. Forskningen är relevant för studien eftersom de på olika sätt berör och bidrar till en bredare förståelse av ämnet som studeras.

1.4.1 Klassisk rollteori

Holsti (1970) skapade ett nytt förhållningssätt och en vidare förståelse för studiet av utrikespolitik, och är därför framträdande inom klassisk rollteori. Holsti (1970) antog perspektivet att utrikespolitiskt beteende främst härrör från beslutsfattarens egna uppfattningar om aktörens, exempelvis ett lands, roll. Detta, hävdar författaren, grundas i sin tur i beslutsfattarens definitioner av aktörens allmänna typer av beslut, lagar, åtaganden och handlingar som är lämpliga för aktören, samt de funktioner, om det finns några, som aktören bör utföra på en kontinuerlig basis i det internationella systemet eller underordnande regionala system. Det kan också komma från exempelvis inhemska behov och krav samt kritiska händelser eller trender i den yttre miljön. På så vis var Holsti (1970) en av de första statsvetarna som klassificerade nationella rolluppfattningar och föreslog att de skulle ingå i systematiska studier av utrikespolitiskt beteende (Holsti 1970).

1.4.2 Rollförändringar i förhållande till internationella organisationer

Folz (2011) menar att det finns en lucka i forskningsfältet för rollteori, och syftar på avsaknaden av möjliga förklaringar till rollförändring. Författarens egen forskning syftar därför till att fylla denna lucka genom att förklara

rollförändringar hos Sverige och Norge i förhållande till Europeiska Unionen (EU), närmare bestämt European Security and Defence Policy (ESDP). Genom att applicera tre definierade villkor, vilka även kommer användas i denna studie (se 2.1), på respektive fall visar Folz (2011) hur ESDP påverkat Sverige och Norge till rollförändringar i olika grader. På så vis förklarar hon varför Norges interaktion med EU enbart ledde till kortsiktiga förändringar i landets utrikespolitiska beteende, medan det i Sveriges fall ledde till en mer djupgående och konceptuell förändring i landets rolluppfattning.

1.4.3 Sveriges parallella rolluppfattningar

Även Brommessons (2015) bidrar till ökad förståelse om roller och rolluppfattningar, inte minst gällande roller i svensk utrikespolitik och i synnerhet om att Sverige anammat flera olika roller samtidigt. Författaren beskriver hur traditionell forskning på svensk utrikespolitik kretsat kring tre olika roller som Sverige antagit vid olika tidpunkter, det vill säga rollerna passiv, aktiv och europeisk. Exempelvis ansågs det mindre lämpligt för Sverige att ta ställning till konflikter i omvärlden efter slutet på andra världskriget fram till 1960, eftersom man här antagit en passiv roll. Inträdet i EU medförde förändrade förväntningar på Sveriges roll i utrikespolitiken, både när det gäller formella strukturer på exempelvis regeringens arbete, men också mer djupgående förändringar i normer och identitet som förmedlas genom utrikespolitiken. I Europa betonas värdet av mänskliga rättigheter för alla individer och en marknadsekonomi med fri handel – värden man genom att vara medlem i EU bär ett ansvar att förespråka och försvara.

Brommessons (2015) resultat visar hur Sverige i sin europeiska roll sedan även antog en nordisk, efter ökat samarbete på områden som försvar och utbildning. Författaren hävdar att Sverige i otrygga tider tenderar att hellre vända sig till Norden snarare än EU, då EU visade sig vara en mindre säker tillflyktsort när nya potentiella geopolitiska utmaningar dök upp vid horisonten i öst. Den

europiska rollen minskade i sin dominans och behövde därför kompletteras med den nordiska (Brommesson 2015).

1.4.4 Sveriges neutralitet och postneutralitet

I Bjereld & Möller (2016) redogör författarna för den moderna historien av Sveriges utrikespolitik och landets internationella relationer utifrån neutralitetsperspektivet. Författarna menar att Sveriges neutralitetspolitik inte har betytt att landet förblivit passivt på den internationella arenan. Tvärtom har neutraliteten i decennier tillåtit Sverige att föra en "internationell aktivism" gällande exempelvis internationell rätt och kollektiva handlingar. Deras forskning beskriver framväxten av den svenska neutralitetspolitiken under kalla kriget samt den postneutralitetspolitik som utvecklades efter att den bipolära världsordningen kollapsade. Vidare förklarar Bjereld & Möller vilka de primära komponenterna är och huvudorsakerna till de något överlappande men annars olika versionerna av svensk utrikespolitik under de två perioderna (Bjereld & Möller 2016).

1.5 Bakgrund

“Alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig” var, som tidigare nämnt, länge den svenska utrikespolitiska huvudlinjen – men vad har det egentligen betytt? För att underlätta för förståelse för studiens analys och slutsatser är det väsentligt att redogöra för vad den svenska neutralitets- och alliansfria politiken inneburit, för att vidare förstå varför den inte längre existerar.

1.5.1 Sveriges neutralitets- och alliansfria politik

Under första och andra världskriget förklarade sig Sverige neutralt för att skydda landet från att dras in i krig. Däremot skiljer sig graden av neutralitet sig åt i de båda krigen, eftersom Sverige exempelvis samarbetade med Tyskland under andra världskriget, bland annat genom export av varor och transport för soldater (Lindqvist 2015). Neutralitet i folkrättslig mening innebär att staten i fråga inte själv deltar eller stödjer någon part i en väpnad konflikt mellan andra länder eller militära förband. Neutraliteten förekommer alltså enbart i konkreta konfliktsituationer, och i fredstider har Sverige i stället fört en alliansfri politik. Alliansfrihet å sin sida innebär i första hand att landet inte deltar i militära allianser (SOU 2002:108).

Efter andra världskriget rådde det stor enighet om att Sverige åter behövde bygga upp ett starkt försvar, vilket hade nedmonterats under 1920- och 30-talen. Valet att här inte ansöka om medlemskap i Nato var inte lika självklart, men då Sverige till skillnad från exempelvis Norge, Danmark, Belgien och Nederländerna hade fört neutralitetspolitik som i kombination med det gynnsamma geografiska läget upplevts som lyckosam under de båda krigen. Det ansågs därför svårt att finna stöd för en annan utrikespolitisk linje ifall en ny konflikt skulle uppstå i Europa (SOU 2002:108).

1968 formulerade riksdagen, under Palme-regeringen, de yttersta målen för den svenska säkerhets- och neutralitetspolitiken. Politiken syftade främst till att bevara landets oberoende och därav med målet att i alla lägen trygga en nationell handlingsfrihet, och byggde på den allmänt accepterade ambitionen att Sverige, i händelse av krig i omvärlden, skulle vara neutralt med de folkrättsliga förpliktelser som medförs. Det bidrog också till att hålla spänningen i det nordeuropeiska området på låg nivå, i en värld dominerad av två militärblock – en aspekt som blev allt viktigare under perioden. Det förtydligades också att neutralitetspolitiken inte skulle fördöma Sverige till tystnad, utan landet skulle i allra högsta grad kunna ta ställning till händelser i omvärlden. Detta ledde Sverige in i en period av aktiv utrikespolitik snarare än den tidigare passiva (Bjereld & Möller 2016).

En annan central faktor i Sveriges säkerhetspolitik under perioden 1969-1989 var förhållandet till Finland. Hade Sverige ansökt om medlemskap i Nato var det hög sannolikhet att dåvarande Sovjetunionen skulle öka trycket på Finland och försvåra landets ansträngningar att föra en neutralitetspolitik. Finlands säkerhets-

och utrikespolitik betydde i sin tur även mycket för Sveriges säkerhet, då Finlands lyckosamma utrikespolitik samt en hög demonstrerad försvarsvilja höll Sovjetunionen i periferin av det nordiska området. Den finska stabiliseringspolitiken i kombination med svensk neutralitetspolitik, samt norsk och dansk baspolitik, bedöms ha varit betydande bidrag till lugnet och stabiliteten i Norden (SOU 2002:108).

I återuppbyggandet av det svenska försvaret gjorde sig Sverige dock beroende av import av utländsk vapentechnologi samt utbyte av information av underrättelsekaraktär från Nato-länder, främst USA. Detta var inte helt oproblematiskt för strävan mot att upprätthålla trovärdigheten för neutralitetspolitiken. Det ansågs dock kunna fortgå eftersom det inte innebar några bindande avtal eller försvarsförpliktelser, och särskilt med tanke på att alternativet var att undergräva Sveriges försvarsförmåga, vilket var en viktig aspekt i att inte försvaga neutralitetspolitikens genomslagskraft (Bjereld & Möller 2016).

Ytterligare ifrågasättande av trovärdigheten för neutraliteten väcktes när Sverige år 1995 anslöt sig till EU, vilket visserligen inte var en militärallians men som utgjorde ett ekonomiskt och politiskt samarbete av sådant slag att det blev svårt att tänka sig att Sverige skulle förbli neutrala om en annan unionsmedlem blev angripen (Bjereld & Möller 2016).

År 2002 ändrades Sveriges säkerhetspolitiska linje något, eftersom den tidigare neutralitetsförklaringen officiellt ersattes till alliansfrihet. Detta motiverades med konstaterandet att "neutraliteten har tjänat oss väl", vilket återigen öppnade för diskussion om Nato-medlemskap (SOU 2002:108).

2 Teori

Vid studerandet av Sveriges beslut att gå med i Nato och därav skifta roll utrikespolitiskt kommer två olika teoretiska utgångspunkter användas, där den ena ska prövas på fallet medan den andra kommer användas som komplement vid förklarandet av rollskiftet.

2.1 Rollförändringar och Folzs tre villkor

För att förklara vad som ledde fram till Sveriges beslut om att ansöka om medlemskap i Nato kommer förändringarna i förutsättningarna bedömas utifrån Folzs (2011) teori om aktörers förändrade roller i utrikespolitiken. Teorin är ett resultat av avsaknaden av möjliga förklaringar till rollförändring i klassisk rollteori, där en aktörs roll är formad av förväntningar, på den egna aktören och andras, som i sin tur grundas i inhemskt delade åsikter och uppfattningar om "den rätta rollen", samt vad syftet med aktören som en social grupp på den internationella arenan är. Rollförväntningar bestämmer vilken utrikespolitik ett land ska föra eftersom det skapar riktlinjer för beslutsfattare, som i sin tur bestämmer vilka handlingar som är legitima och inte (Folz 2011:147-148).

I klassisk rollteori antas aktörers roller vara stabila där endast gradvis förändring är möjlig, vilka varken triggas av inre rollkonflikt eller genom interagerande med andra aktörer. Men genom att kombinera rollteori med

forskning om internationell socialisering, menar Folz (2011) att rollförändringar uppstår när internationella organisationer interagerar med ett land – om det leder till att ett antal villkor uppfylls. Författaren menar att det finns två nivåer av rollförändring, där förändringen antingen kan ligga i aktörens *beteende*, det vill säga anpassningar i exempelvis strategier och instrument, vilka oftast är kortsiktiga och som inte modifierar själva *rolluppfattningen*, medan konceptuella förändringar i rolluppfattningen, gällande exempelvis förändrade utrikespolitiska mål eller beslut, är mer djupgående och permanenta än förändringar i beteendet (Folz 2011:148-151).

Socialiseringen är en mekanism för rollförändring, eftersom den beskriver en process genom vilken en aktör införlivar nya regler i sitt beteende bestämda av en grupp av andra aktörer. Processen leder till nya normer och en ny förståelse av “det kollektiva jaget”, och således ofta även till konceptuella förändringar eftersom stater inte sällan strävar mot en överensstämmelse mellan normerna och de beslut som fattas. Socialiseringen kan initieras av organisationer som exempelvis EU och Nato, och mottagaren kan vara både medlemmar och icke-medlemmar (Folz 2011:149).

Folz (2011:150-151) definierar tre nödvändiga villkor som ska vara uppfyllda för att det ska leda till en konceptuell förändring i en aktörs rolluppfattning:

Osäkerhet. Författaren hävdar att organisationen löper större risk att påverka aktören till att skifta roll om aktören befinner sig i en ny, osäker miljö, och är därmed motiverad till att analysera ny information och överväga nya alternativ. Genom önskan att minska osäkerheten är aktören mer benägen att förlita sig på organisationen eftersom den besitter viss kunskap, erfarenhet eller kompetens inom ett politikområde, och därmed kan bidra till att vägleda aktören ut ur osäkerheten. Organisationen tilldelas rollen som agendasättare, och uppmuntrar aktören att följa efter – och således skifta roll.

Identifiering. Organisationen löper inte bara större risk att påverka aktören om aktören känner en vilja att identifiera sig med organisationen och dess medlemmar, utan Folz (2011) hävdar även att det är omöjligt om inte aktören ser positivt på identiteten som organisationen medför. Om nivån av identifiering är hög kommer aktören inkludera normerna för identiteten i sin egen självbild, samt

ta avstånd från de normer som organisationen och dess medlemmar uppfattar som negativa och underordnade.

Resonans. Socialiseringssteorin menar att socialiseringen berör den politiska eliten i första hand, och inte allmänheten. Med det menas att organisationen påverkar eliten under socialiseringsprocessen, och sedan säljer eliten in de nya normerna till allmänheten. Däremot menar Folz (2011) att nya studier visar på att den inhemska och lokala nivån är av större betydelse än man tidigare trott, och att om allmänheten ser positivt på organisationen och dess identitet underlättar det för eliten att sälja in normerna, och därav driva på en konceptuell rollförändring. Resonansen mäts ofta genom opinionsundersökningar.

Sammanfattningsvis kan alltså interaktion mellan en organisation och en aktör leda till konceptuella förändringar i rolluppfattningen om samtliga villkor är uppfyllda. Vidare menar Folz (2011) att villkoret för osäkerhet ensamt kan påverka aktören till kortsiktiga förändringar i aktörens *beteende*, medan identifiering och resonans också behövs för att en konceptuell förändring ska ske (Folz 2011:151). Däremot lämnar författaren i sin teori inget utrymme för att aktören skulle kunna utveckla parallella rolluppfattningar, där tidigare forskning visar på motsatsen (se 1.4.3).

2.2 Parallella rolluppfattningar

Som komplement kommer även Brommessons (2015) teori om att en aktör kan anamma flera roller samtidigt användas, mot bakgrund att Sverige i sin europeiska roll även antagit en nordisk. Den parallella rollen växte fram under en tid då framtiden för den europeiska integrationsprocessen var osäker, samtidigt som Östeuropa hotade den västerländska säkerhetsordningen. Brommesson (2015) menar att Sverige i sådana tider tycks återgå till en välkänd roll: rollen som en liten, nordisk stat som samarbetar med jämlikar i nära geografisk närhet – en roll som kompletterar snarare än byts ut mot den europeiska rollen. Aktören är alltså mer benägen att utveckla en parallell rolluppfattning när den ursprungliga inte anses vara tillräcklig (Brommesson 2015). Det är utifrån detta antagande teorin

kan användas för att visa om Sverige, genom att ansöka om medlemskap i Nato, även antagit en roll som förenar landet, inte bara med Europa, utan med en bredare västvärld – som även inkluderar USA.

3 Metod och material

I följande avsnitt presenteras de metod- och materialval som gjorts, hur teorin ska appliceras samt hur operationaliseringen av begrepp görs, för att möjliggöra för analys och således kunna dra slutsatser.

3.1 Metod

Studien kommer genomföras som en teoriprovande fallstudie med fallet i centrum. Teorell & Svensson (2007) menar att fallstudier lämpar sig för historiska analyser och händelseförlopp. Genom att fastställa en kronologisk ordning och därigenom följa aktörers övervägande, beslut och gemensamma agerande skapas en förståelse för processen som förklarar vilken orsak som lett till verkan (2007:13), i detta fall vad som ledde fram till Sveriges beslut att ansöka om medlemskap i Nato. Teorin som provas är Folzs (2011) teori om förändringar i aktörers rolluppfattningar, medan Brommesson (2015) kommer användas för att vidare förstå om eller hur Sverige anammar flera rolluppfattningar, det vill säga även den europeiska och/eller nordiska, samtidigt som man vill identifieras med den nya rollen som Nato-land.

Fallstudie-designen innefattar en nära granskning av ett enda fall, vilket kommer att ske i form av en kvalitativ innehållsanalys på materialet som redogörs för under 3.2. Metoden bygger, i enlighet med hur den är beskriven i Esaiasson m.fl. (2007:249-251), på eftertänksam och noggrann läsning för att förstå vad texten säger i förhållande till den fråga som ställs. Detta kommer i den här studien

genomföras genom att fokusera på textens manifesta budskap, med vad texten betyder för avsändaren som tolkningsperspektiv (Esaiasson m.fl. 2007:249-251).

Fallet är förändringarna i förutsättningarna för utrikespolitik, och avgränsas till att enbart undersöka förutsättningarna för Sverige. Däremot menar Esaiasson m.fl. (2007) att minst två analysenheter behövs för att man ska kunna dra trovärdiga slutsatser, vilka i så fall ska existera inom samma kontext – exempelvis en jämförelse i tid. Detta till skillnad från jämförande studier, där analysenheterna inhämtas från olika kontexter (Esaiasson m.fl. 2007:121). Fallstudien kommer därför genomföras genom att applicera Folzs (2011) ovan definierade villkor för att en aktör ska ändra roll i utrikespolitiken på förutsättningarna för svensk utrikespolitik, både på året 2020, det vill säga innan beslutet var fattat, samt på åren 2022-2023 – året då beslutet fattades samt året därpå då Sveriges ansökan om att få gå med i Nato skickades in. Orsaken till att de valda analysenheterna ligger nära varandra i tid är att studien inte menar att undersöka en förändring som skett gradvis över tid, utan snarare ett “drastiskt” fattat beslut av ett land vars politiska linje varit alliansfrihet i 200 år. Vidare kan den senare analysenheten tyckas för aktuell för att forska på (Esaiasson m.fl. 2007:103), men eftersom teorin som prövas menar att förklara vad som lett fram till ett beslut, vilket i det här fallet var fattades under 2022, gör det att teorin i allra högsta grad är applicerbar på perioden 2022-2023. Dessa två analysenheter kommer sedan att jämföras mot varandra för att urskilja vilka förändringar som skett, för att på så vis kunna förklara beslutet.

Kvalitativa metoder, såsom fallstudier, kan genomföras i form av djupintervjuer, förstahands-observationer samt djupgående läsning av texter av olika slag. Den sistnämnde kommer tillämpas i denna uppsats, vilket grundas dels i det faktum att det finns en stor mängd material att tillgå, något som Teorell & Svensson (2007:91) menar att man som forskare bör dra nytta av i en tid där datakällor blir allt vanligare och mer lättillgängliga, i och med genombrottet av det moderna masskommunikationssamhället. Det kvalitativa tillvägagångssättet lämpar sig för att besvara frågeställningen eftersom empirin utgörs av ett mindre antal och subjektivt utvalda fall. Studien har ett aktörsperspektiv, eftersom det som ska förklaras är aktörens, det vill säga Sveriges, beslut att ansöka om medlemskap i Nato. Vid kvalitativa tillvägagångssätt ställer sig forskaren kritisk till den existerande teoribildningen på området. I stället bör teorierna testas och

utvecklas induktivt, eftersom det möjliggör för en kvalitativ och nyansrik tolkning (Teorell & Svensson 2007:9-11).

Teorell & Svensson (2007) trycker på det faktum att om fallstudiens hypotes inte visar sig stämma kan man utnyttja möjligheten att återvända till materialet och därefter förfina hypotesen. Fallstudier öppnar således för dialog mellan fakta och idéer. Det finns ingen motsvarighet till denna dialog i exempelvis den strikta statistiska undersökningen (Teorell & Svensson 2007:240).

3.1.1 Definitioner och operationalisering av begrepp

För att mäta i vilken mån förutsättningarna för aktören, som i det här fallet är Sverige, förändrats kommer dessa förutsättningar operationaliseras genom Folzs (2011) tre villkor; osäkerhet, identifiering och resonans, vilka är definierade under 2.1. Esaiasson m.fl. (2007:59) menar att valet av teoretisk definition har stor betydelse för resultatet och hur pålitligt detta är. Genom att applicera samtliga villkor på två olika tidpunkter kommer förutsättningarna kunna mätas på exakt samma vis, och förändringar kommer således kunna urskiljas. Detta gör att riskerna för systematiska fel minimeras. Trots det ska det ändå tilläggas att det finns en medvetenhet i att ingen indikator kan ge en otvetydig avspegling av det underliggande fenomen som menar att undersökas (Teorell & Svensson 2007:13, 55). Förändringar i förutsättningar hade exempelvis kunnat mätas enbart genom att anta ett av de tre villkoren, men genom att mäta genom alla tre skapas en något bredare operationalisering som syftar till att öka validiteten, eftersom det möjliggör urskiljandet av mindre förändringar än om förändringarna i förutsättningarna enbart hade mätts genom exempelvis identitet (Esaiasson m.fl. 2007:63).

3.2 Material

Det material som ska undersökas för analysenheten 2020 är främst *Totalförsvaret 2021-2025* (Prop. 2020/21:30). Det är ett statlig, offentligt förslag från regeringen till riksdagen vars huvudsakliga mål dels är att initiera riktning för totalförsvaret, det civila försvaret och Försvarmaktens krigsorganisation, men är också en utvärdering av den säkerhetspolitiska utvecklingen i landet vid given tidpunkt. Även *Utrikesdeklarationen* (2020) kommer inkluderas, vilket är regeringens årliga utrikesdeklaration där man genom en debatt i riksdagen utvärderar det gångna året, samt redogör för Sveriges utrikespolitiska mål och visioner kommande år.

För tidpunkten när beslutet om det svenska Nato-medlemskapet fattades, det vill säga 2022-2023, används dels departementsskrivelsen *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige* (Ds. 2022:7). En departementsskrivelse är en rapport från en utredning inom ett visst departement, vilket i det här fallet är Utrikesdepartementet. Även här ges en överblick på det säkerhetspolitiska läget i Sverige, och skrivelsen beskrivs dessutom vara det som beslutet att ansöka om medlemskap i Nato byggdes på (Regeringen 2023), vilket gör materialet relevant för studien. Detsamma gäller för *Utrikesdeklarationen* (2022a; 2022b; 2023b).

Vidare kommer även opinionsundersökningar användas för att studera väljarnas preferenser – och därav resonansen. Dessa kommer från SOM-institutet samt Novus, vilka båda är oberoende organisationer som genomför tillförlitliga undersökningar.

Samtliga dokument nämnda ovan är av typen primärmaterial och uppfyller samtliga krav för källkritik: äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esaiasson m.fl. 2007:325), men framförallt är de relevanta för arbetet då de ger en överblick över de båda tidpunkterna innan och efter beslutet att ansöka om medlemskap i Nato.

4 Analys

Som tidigare nämnt är analysdelen uppdelad i två separata delar, en för varje analysenhet som undersöks. Båda dessa delar bryts sedan ned i ytterligare tre delar – en för varje av Folzs (2011) tre villkor. En sammanfattning görs på båda analysenheter vilka sedan jämförs och förankras i de teoretiska utgångspunkterna.

4.1 2020

4.1.1 En osäkrare omvärld

I propositionen som lades fram för *Totalförsvaret 2021-2025* (Prop. 2020/21:30) vittnas det om att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och Europa har försämrats över tid, samt att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Detta är främst ett resultat av den politiska utvecklingen i Ryssland, samt att den ryska militära förmågan har ökat – vilken är betydligt större än grannländerna och undergräver den europeiska säkerhetsordningen. Sverige eller annat EU-land har inte förmåga att på egen hand kunna försvara sig vid ett angrepp, utan förlitar sig på de samarbeten som finns inom EU och Norden – och vill att dessa ska fördjupas ytterligare (Prop. 2020/21:30). Även före detta utrikesminister Ann Linde (S) menar, i *Utrikesdeklarationen 2020*, att världen blivit mer oförutsägbart

samt att de senaste årens spänningar och konflikter som pågår långt ifrån våra landsgränser också påverkar Sverige. Att demokratin i världen ifrågasätts och utmanas hotar den grund som Sveriges säkerhet och trygghet vilar på (Regeringen 2020).

Regeringen beskriver hur Ryssland på senare tid har anslutit sig till en tradition av att definiera landet i motsättning till väst, och ryska företrädare varnade Sverige om att svarsåtgärder kommer vidtas om ett svenskt Nato-medlemskap skulle bli aktuellt. Rysslands agerande har bland annat innefattat ökad närvaro av militära styrkor och aktivitet i Östersjöregionen, men också längs Rysslands västgräns och i Arktis genom säkerhetspolitiska signaleffekter, exempelvis en ökad mängd strategiska övningar samt aggressiva och provocerande anflygningar – som sedan 2013 allt oftare inletts utan förvarning. Påverkansmedel mot EU och Nato i form av exempelvis hybridhot hävdas också ha ökat (Prop. 2020/21:30).

Vidare innehade Ryssland vid tidpunkten för propositionen världens största och mest diversifierade kärnvapenarsenal. Landet förbehåller sig dessutom rätten att, om den ryska statens existens hotas, vara den som först tillgriper kärnvapen. I den politiska debatten i Ryssland talades det dessutom ofta om användandet av kärnvapen i preventivt syfte. Enligt regeringen råder det inga tvivel om att kärnvapens roll i världsordningen kommer fortsätta öka, och att detta kommer innebära ett ökat antal kärnvapen i Sveriges närområde (Prop. 2020/21:30).

I propositionen lyfts annekteringen av Krimhalvön som ett exempel som visar att Ryssland är villig att åsidosätta folkrätten, världsoptionen och landets egen långsiktiga ekonomiska utveckling för att uppnå geopolitiska mål. Ryssland väntades även vilja fortsätta stärka sitt inflytande globalt och inte bara i närområdet, och det finns därför en risk för militärt våld på andra platser och i större skala än man hittills sett. Regeringen menar att det inte går att utesluta att det skulle ske mot Sverige eller övriga medlemmar av EU (Prop. 2020/21:30).

Andra faktorer som bidrog till det försämrade säkerhetspolitiska läget är bland annat klimatkrisen, som inte bara medför direkta konsekvenser i form av extremväder, utan också långsiktiga konsekvenser på livsmedelsförsörjningen, ekonomin, välfärd och säkerhet (Regeringen 2020) – inte minst när det gäller stigande motsättningar och förhöjd risk för konflikt när havsisen minskar på grund av förhöjda temperaturer, eftersom det gör att större havsytor blir

tillgängliga för sjöfart och råvaruutvinning, i synnerhet i Arktis-området. Samtliga nordiska länder är en del av Arktis, och en konflikt med någon part kommer att påverka Sverige. Framförallt Ryssland, men även USA och Kina, väntas öka sin militära närvaro i regionen för att säkra strategiska intressen. Det finns även en förhöjd risk för ökade migrationsströmmar till EU och Sverige, som ett resultat av ökade politiska och ekonomiska motsättningar i kombination med långa perioder av torka världen över. Regeringen menar att förändringar i klimatet kommer påverka dynamiken mellan stater, eftersom fler människor kommer tvingas migrera till närliggande länder, vilket skulle kunna leda till våldsamma upplopp och väpnade konflikter. Eftersom detta är något som inte bara påverkar Sverige utan hela EU och världen väger en gemensam, hållbar miljö- och migrationspolitik inom EU tungt. Även coronapandemin anges som en bidragande faktor till osäkerhet och en ökad oförutsägbarhet i världsordningen (Prop. 2020/21:30).

Regeringen lyfter att ett väpnat angrepp mot Sverige skulle kunna ha som syfte att besätta en del av svenskt territorium för egna militära ändamål, alternativt förneka annan part tillgång till territoriet. Det skulle också kunna inledas i och vara direkt riktat mot Sverige. Ett potentiellt angrepp väntas i så fall inledas med en så kallad förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk civil och militär infrastruktur. En sådan förbekämpning kan föras i form av kryssningsrobotar, attackflyg, ballistiska robotar, sabotage samt påverkansoperationer för att störa försvarsviljan och förmågan att fatta beslut. Skulle något av detta inträffa förlitar sig Sverige på hjälp genom de militära samarbeten som finns inom EU (Prop. 2020/21:30).

Som tidigare nämnt har Ryssland i allt högre utsträckning använt sig av påverkansmedel i form av hybridhot. Det faktum att stora delar av de funktioner som upprätthåller samhällets funktionalitet allt mer vilar på digitala grunder lyfts som något som ökar riskerna, med tanke på att antalet cyberangrepp ökar – både från Ryssland och andra stater, men också från andra aktörer med liknande förmågor. Elektroniska kommunikationer, sjö- och luftfart, elnät, industriella styrsystem och det finansiella systemet är exempel på sådana som är särskilt sårbara för störningar. En ökad cybersäkerhet bör således utvecklas gemensamt inom EU (Prop. 2020/21:30).

Detta försämrade säkerhetspolitiska läge bedöms påverka förutsättningarna för det globala nedrustnings- och ickespridningsarbetet gällande massförstörelsevapen negativt (Prop. 2020/21:30). Avtal om rustningskontroll överges, och i stället byggs kärnvapenarsenaler ut och moderniseras (Regeringen 2020). Vidare hävdas även terroristhotet mot Europa och Sverige vara förhöjt (Prop. 2020/21:30).

Utifrån Folz (2011) perspektiv är detta ett tydligt exempel på att osäkerhets-villkoret under perioden är uppfyllt. Regeringen är, på grund av den nya, osäkra miljön, motiverad till att analysera ny information och överväga nya alternativ – det vill säga fördjupade samarbeten inom EU och Norden. Sverige förlitar sig främst på EU, då man är medveten om att Sverige vid ett angrepp inte har tillräcklig militär förmåga att försvara sig själv, utan är beroende av hjälp från övriga medlemsländer. Att tilldela EU rollen som agendasättare menar således att minska osäkerheten (Folz 2011:150).

4.1.2 Enad västvärld

I propositionen (Prop. 2020/21:30) gör regeringen det tydligt att säkerhet byggs genom solidaritet tillsammans med andra, och att det ligger i det svenska intresset att värna och stärka solidariteten och integrationen med andra länder, genom att upprätthålla ett fredligt, stabilt och förutsägbart närområde. Det som hotar freden och säkerheten avvärjs således bäst genom gemenskap och samverkan med andra länder, vilket, enligt regeringen, EU utgör den viktigaste plattformen för. Sverige skulle inte varit passiv om ett annat EU-land angripits militärt, och förväntar sig samma hjälp tillbaka om Sverige själv skulle bli drabbat. Sverige ska därför både kunna ta emot och ge militärt och civilt stöd till övriga medlemsländer, men nämner också att den svenska solidaritetsförklaringen inte omfattar några ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser. Vid hot mot freden kommer stöd dock ändå ges, med tanke på ömsesidiga beroenden som stärker solidariteten mellan länderna. Sverige vill uppfattas som en pålitlig, trovärdig och solidarisk samarbetspartner. Att stärka EU:s sammanhållning genom att agera tillsammans

med andra medlemsländer menar regeringen är av högt politiskt värde (Prop. 2020/21:30; Regeringen 2020).

Den transatlantiska länken beskrivs också som viktig för Europas säkerhet, samt att Nato är en central aktör och ett viktigt forum för säkerhetspolitisk dialog mellan USA och Europa. Den säkerhetspolitiska linjen att Sverige inte ska gå med i Nato ligger trots det fast. I stället ska Sverige verka för att bibehålla sin status som Enhance Opportunities Partner (EOP). Det nordiska samarbetet, Nordefco, enar Norden och ska också fördjupas. Regeringen är tydlig med vikten av försvarssamarbetet, och att det ska fortgå och fördjupas både i freds- och kristider. Det bidrar både med ökad operativ förmåga samt effektivare resursanvändning. Samarbetet med Finland beskrivs vara av särskild vikt. Regeringen trycker på vikten av europeisk och nordisk enighet, samt en principfast och tydlig utrikespolitik för att bemöta och ta avstånd från Rysslands agerande (Prop. 2020/21:30).

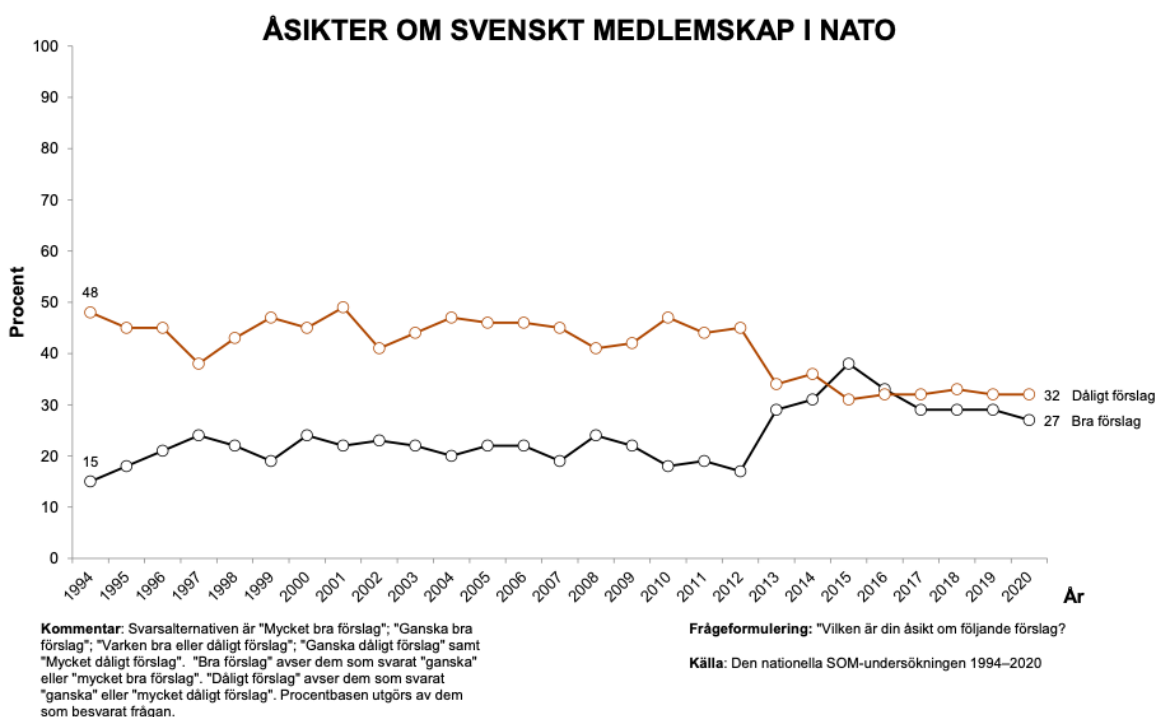
Vidare vill regeringen att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik värnas och expanderar i syfte att globalt försvara EU:s gemensamma värden och intressen, i ett läge där den regelbaserade världsordningen ifrågasätts. Att uppträda som en enad linje i förhållande till Ryssland är av stor betydelse. EU:s sanktioner ska kvarstå så länge skälen till att de infördes existerar, vilket ses som en viktig gemensam markering om att brott mot den europeiska säkerhetsordningen aldrig kommer att accepteras. Både i propositionen (Prop. 2020/21:30) och utrikesdeklarationen (Regeringen 2020) upprepar regeringen gång på gång att sammanhållningen, samarbetet, integrationen och solidariteten inom EU ska värnas och stärkas (Prop. 2020/21:30; Regeringen 2020).

Regeringen ser alltså mycket positivt på EU samt den identitet som organisationen medför, vilket i enlighet med Folz (2011) innebär att identifierings-villkoret är fortsatt uppfyllt och intensifierat i förhållande till EU. Även Sveriges identifiering med Norden kvarstår. Eftersom nivån av identifiering med dessa roller är hög inkluderar Sverige dess normer i sin egen självbild, och tar dessutom avstånd från beteenden som organisationerna uppfattar sig negativa eller underordnade, i det här fallet Rysslands agerande (Folz 2011:150).

4.1.3 Majoritet värnar om alliansfriheten

Enligt den årliga undersökningen om svenskars åsikter om ett medlemskap i Nato, av SOM-institutet, svarade år 2020 27% att det var ett bra förslag, medan 32% att det var ett dåligt förslag. Det är dessutom en nedgång för de som svarat att det var ett bra förslag från 2019 års undersökning (SOM-institutet 2023).

Trots lågt stöd i opinionen är det ändå en uppgång över tid, vilket visar på en paradox med tanke på det faktum att stödet för att behålla alliansfriheten också ökar, samt att bilden av Sverige som ett neutralt land är något som svenskar generellt värnar om. 60% av svenskarna ville behålla alliansfriheten – samtidigt som samarbetet med Nato ökade. SOM-institutet menar att delar av förklaringen ligger i den säkerhetspolitiska retoriken, samt att beslut och handlingar färgats av maktpolitiska och idealistiska idéer. Alternativt att Sveriges historiska förhållande till Nato påverkat, och hur förhållandet förändrats under och efter kalla kriget. Under denna period stod Sverige utanför stormaktskriget med intentionen att vara en sorts buffert mellan dessa, samtidigt som det pågick väsentliga militärpolitiska samarbeten med USA, Danmark, Norge och Storbritannien. Värt att nämna är att i 2015 års undersökning uttryckte en fjärdedel stöd för *både* militär alliansfrihet och Natomedlemskap (SOM-institutet 2019).



Vidare har i stället, år 2020, EU-medlemskapet ett betydligt tydligare stöd i opinionen, där 56% av de tillfrågade i huvudsak var för det svenska medlemskapet i EU, och enbart 17% var emot (SOM-institutet 2023). Utifrån Folz (2011) visar detta på hög resonans för EU, och desto lägre för Nato (Folz 2011:151).

4.1.4 Sammanfattning av 2020

Sammantaget visar analysen av år 2020 att det under denna period rådde en ökad osäkerhet mot bakgrund av främst den politiska utvecklingen i Ryssland, som i allt större utsträckning undergrävde den europeiska säkerhetsordningen. Ett väpnat angrepp mot Sverige kunde inte uteslutas. Andra faktorer som bidrog till osäkerheten handlar om exempelvis klimatkrisen, coronapandemin, terroristhotet, kärnvapen och risken för cyberangrepp i en allt mer digitaliserad värld (Prop. 2020/21:30; Regeringen 2020).

Däremot ser man ingen tydlig förändring gällande vilka organisationer Sverige som aktör vill identifiera sig med, utan snarare en vilja att intensifiera identifieringen med nuvarande roller – det vill säga den europeiska och den nordiska. Gång på gång upprepar regeringen att EU utgör den viktigaste plattformen för att värna och stärka gemenskapen och samverkan med Europa för att upprätthålla ett fredligt, stabilt och förutsägbart närområde, samt vikten av att uppträda som en enad front i förhållande till Ryssland. Man talar om en "europeisk enighet", men också om Nordefco vars samarbete enar Norden och bör fördjupas ytterligare. Den transatlantiska länken beskrivs som viktig för Europas säkerhet, men den säkerhetspolitiska linjen att Sverige inte ska gå med i Nato ligger fast (Prop. 2020/21:30; Regeringen 2020).

Opinionen gällande ett svenskt Nato-medlemskap må ha gått upp över tid, men år 2020 uppgav enbart 27% av de tillfrågade att det var ett bra förslag, vilket dessutom är en nedgång från 2019 års undersökning (SOM-institutet 2023). I takt med att stödet för ett medlemskap trots allt ökat över tid har dessutom, paradoxalt

nog, även stödet för att behålla alliansfriheten ökat, samt att bilden av Sverige som ett neutralt land är något som svenskar generellt värnar om. 60% av svenskarna vill behålla alliansfriheten. EU har en högre resonans än Nato, eftersom 56% uttryckte stöd för EU-medlemskapet medan 17% var emot (SOM-institutet 2019).

Utifrån Folzs (2011) perspektiv visar detta varför en konceptuell förändring i Sveriges rolluppfattning som aktör inte skedde år 2020 – alltså varför Sverige inte ansökte om medlemskap i Nato. I stället gör det faktum att enbart villkoret för osäkerhet var uppfyllt under perioden att endast en beteendeförändring skapades, det vill säga att Sverige intensifierade sin identifiering med dåvarande rolluppfattningar – den europeiska och den nordiska (Folz 2011:151). Att dessa roller kunde fortsätta utvecklas parallellt kan förstås utifrån Brommessons (2015) perspektiv, som menar att Sverige tenderar att återgå till den välkända rollen som liten, nordisk stat i osäkra tider, samtidigt som den europeiska rollen blir av allt större vikt.

4.2 2022-2023

4.2.1 Krig i närområdet

Utrikesdepartementet (UD) inleder departementsskrivelsen *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige* (Ds. 2022:7) med att redogöra för den ryska, storskaliga aggressionen mot Ukraina, vilken inleddes den 24 februari 2022. UD skriver att detta är den mest omfattande aggressionen i Europa utförd mot ett annat land sedan andra världskriget. Det har lett till ett strukturellt, systematiskt och långsiktigt försämrat säkerhetspolitiskt läge (Ds. 2022:7). Dåvarande utrikesminister Ann Linde (S) sade vid utrikesdeklarationen den 16 februari 2022, det vill säga lite mer än en vecka innan kriget utbröt, att läget redan då var allvarligt och att den europeiska säkerhetsordningen är hotad (Regeringen 2022a), för att sedan vid utrikesdeklarationen i juni 2022 uttrycka att invasionen

innebär en ny och ännu farligare verklighet i Europa, inte minst i Sverige eftersom Nato-allierades svar på kriget tydligt visat att artikel 5 i Natos försvarsklausul, det vill säga den om ömsesidiga försvarsförpliktelser, enbart gäller alliansens medlemmar (Regeringen 2022b).

Det har därför väckt frågor om hur Sverige bäst bör värna om landets säkerhet, eftersom Rysslands tröskel för folkrättsöverträdelser, i form av exempelvis användandet av kemiska vapen, samt militär aggression mot ett annat land, är låg. UD är tydliga med att den militära alliansfriheten historiskt har tjänat Sverige väl, men också att osäkerheten vid ett potentiellt väpnat angrepp skulle minska om Sverige ansökte om medlemskap i Nato. Ryssland har i närtid angripit länder utanför alliansen, men aldrig ett Nato-allierat land. Ett medlemskap skulle därför höja tröskeln för militära konflikter och därmed skapa en konfliktavhållande effekt i Sverige och Europa (Ds. 2022:7). Trots det skrivs det fortfarande, precis som i *Totalförsvaret 2021-2025* (Prop. 2020/21:30), att EU utgör Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska arena. Vidare skriver UD att militär aktivitet i Sveriges närområde har ökat, samt att Ryssland stärkt sin militära förmåga i Arktis och längs landets västliga gräns ytterligare (Ds. 2022:7). Så sent som i april 2023 identifierades 50 ryska fartyg i nordiska vatten (Jönsson m.fl. 2023). Gotlands strategiska utsatthet påstås också ha ökat (Ds. 2022:7).

Detta är en konflikt mellan ett auktoritärt samhällsskick och den fria, demokratiska och öppna världen – som Sverige är en del av. Både UD och Linde menar att detta är ett bevis på att Ryssland saknar respekt för den europeiska säkerhetsordningen, och att ett angrepp mot Sverige återigen inte går att utesluta (Ds. 2022:7; Regeringen 2022b). Sveriges sanktioner mot landet har kategoriserats som “ovänligt sinnade” mot den ryska publiken. Att Sverige tagit ställning mot Ryssland i kriget, exempelvis genom att tillhandahålla vapen till Ukraina, innebär en förhöjd risk för ryska motreaktioner mot Sverige. Ryssland har dessutom visat att man är villig att använda sig av militärt våld långt bort från landet för att uppnå politiska mål, exempelvis i Syrien (Ds. 2022:7).

Medan kriget fortlöper kvarstår de utmaningar man stod inför före invasionen, det vill säga exempelvis klimathotet, den negativa demokratiska utvecklingen runt om i Europa, den ökade geopolitiska konkurrensen, kärnvapenhotet, återkommande attacker mot mänskliga rättigheter världen över

samt den pågående flyktingkrisen i Europa – vilken är den största sedan andra världskriget (Regeringen 2022b).

Sammanfattningsvis visar detta på, utifrån Folz (2011) teori, att osäkerhets-villkoret är fortsatt uppfyllt under 2022-2023. Rysslands invasion av Ukraina och det faktum att samarbetet inom EU inte innebär några ömsesidiga försvarsförpliktelser, samt att ingen partnerdimension existerar inom Nato, gör att regeringen är mer benägen att överväga nya alternativ för att minska osäkerheten, det vill säga ansöka om medlemskap i Nato. EU är fortsatt viktig arena för utrikes- och säkerhetspolitiken, men när risken för ett väpnat angrepp anses minska om Sverige ansöker om medlemskap i Nato tilldelas även militäralliansen rollen som agendasättare, eftersom Sverige förlitar sig på den kunskap, erfarenhet och kompetens organisationen besitter på det politikområde där osäkerheten finns, och därav uppmanar Sverige att följa efter – och gå med i alliansen (Folz 2011:150).

4.2.2 En bredare västvärld

I departementsskrivelsen påstås ramen för nuvarande försvarssamarbeten vara otillräckliga, då det inte innebär några ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser och därav inte garanterar hjälp vid hot eller angrepp – något som förvärrar läget ytterligare. Att bilda bilaterala militärallianser utanför europeiska och euroatlantiska strukturer ses dock inte som något realistiskt alternativ. Natos åtagande gentemot Ukraina, som är Nato-partner precis som Sverige, visar tydligt att det inte finns någon partnerdimension i militäralliansen. USA har en avgörande roll i europeisk säkerhetspolitik och benämns som den mest betydande aktören för säkerheten. Sverige har intensifierat sitt samarbete med Nato, och det faktum att den transatlantiska länken samt enigheten inom Nato är starkare än på decennier lyfts som något positivt (Ds. 2022:7).

UD är tydliga med att den europeiska identiteten kvarstår eftersom de menar att EU är fortsatt Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska arena, men det faktum att det saknas politisk vilja inom EU att utveckla ett kollektivt försvar

lyfts också (Ds. 2022:7). Utrikesminister Tobias Billström (M) sade vid *Utrikesdeklarationen 2023* att de europeiska staterna har förts närmare varandra och är mer enade än någonsin, och att fler bör välkomnas till gemenskapen. Han menar att Europa måste göra mer för att stärka EU som säkerhetspolitisk aktör, men också att den transatlantiska länken är av stor vikt (Regeringen 2023b). Medlemsstaterna inom EU har inte på egen hand den militära förmåga som krävs vid ett angrepp, och eftersom Nato inte vill undergräva sitt förtroende genom att göra sig beroende av stater utanför organisationen kan fördjupade samarbeten i form av exempelvis ömsesidiga försvarsgarantier uteslutas.

Ett svenskt medlemskap i Nato skulle således leda till att Sverige, genom att vara medlem i en multilateral organisation innebärande kollektiva, formella antaganden, blev mindre beroende av den icke-formella relationen till USA och skulle i stället formellt omfattas av försvarsgarantierna inom organisationen. Sverige skulle därmed identifieras med övriga västvärlden – vilken kan uppträda som en enad front i förhållande till Ryssland. Vidare skriver UD att om Finland ansöker om medlemskap i Nato utan Sverige skulle det innebära negativa konsekvenser för Sveriges säkerhetspolitiska läge, då Sverige kommer stå ensamt kvar som det enda landet utanför alliansen i Norden och Baltikum (Ds. 2022:7). Billström sade vid utrikesdeklarationen att "*Sverige blir starkare med Nato, och Nato blir starkare med Sverige*" (Regeringen 2023b:4), vilket tydligt visar på en vilja att identifiera sig med övriga västvärlden och Nato. Ministern lyfter även att ett svenskt medlemskap har stort stöd bland medlemsländerna, vilket har manifesterats genom exempelvis säkerhetsförklaringar från en rad Natoländer (Regeringen 2023b).

Sverige vill utveckla landets befintliga bilaterala och multilaterala försvarssamarbeten med USA och Nato, vilket konstateras möjliggörs vid ett svenskt Nato-medlemskap. Det skulle dels leda till att Sverige kan bygga en säkerhet tillsammans med andra länder och därför kunna ge och ta emot stöd – något som är i enlighet med den solidaritetspolitik som utgör grunden för svensk säkerhetspolitik. Det skulle också leda till att Sverige fick större inflytande på försvars- och säkerhetspolitiska frågor inom EU (Ds. 2022:7).

Slutligen talar Billström också om den "*nordiska familjen*", och att Sverige ska fortsätta samarbetet och förverkliga visionen om Norden som världens bäst integrerade och hållbara region 2030 (Regeringen 2023b:4).

Eftersom regeringen ser mycket positivt på ett Nato-medlemskap och anser att medlemskapet skulle leda till att Sverige enas ytterligare med en bredare västvärld, och således verka som ett avståndstagande från Rysslands agerande, tyder på att identifieringen med Nato är hög. I enlighet med Folz (2011) visar detta att identifierings-villkoret för Nato är uppfyllt. Identifieringen är fortsatt hög även med EU och Norden (Folz 2011:150).

4.2.3 Opinionsskiftet

I maj 2022 visar Novus opinionsundersökning, angående det svenska folkets syn på Nato, att 53% är för ett svenskt Nato-medlemskap, medan 23% är emot och 24% svarade att de inte vet (Novus 2022). I Statistikmyndighetens mätning från november 2022 visar det sig sedan att 67,8% av väljarna i Sverige är ganska eller mycket positivt inställda till Nato (Statistikmyndigheten 2022), vilket alltså är en ökning på 40,8 procentenheter jämfört med 2020. Utrikesminister Tobias Billström (M) sade vid *Utrikesdeklarationen 2023* att folkopinionen och det starka stödet i riksdagen är en styrka för Sverige (Regeringen 2023b). Utifrån Folz (2011) visar detta på en kraftigt förhöjd resonans gällande ett svenskt Nato-medlemskap jämfört med år 2020 (Folz 2011:151).

4.2.4 Sammanfattning av perioden 2022-2023

Under perioden 2022-2023 försämrades det säkerhetspolitiska läget i Sverige kraftigt, eftersom ett krig utbröt i Sveriges närområde. I *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige* (Ds. 2022:7) benämns Rysslands aggression mot Ukraina som den mest omfattande i Europa sedan andra världskriget, och att det lett till ett strukturellt, systematiskt och långsiktigt försämrat säkerhetspolitiskt läge. Den nya, allvarliga säkerhetspolitiska situationen väckte därför frågor om hur Sverige bäst bör värna om landets

säkerhet och det faktum att varken EU- eller Nato-samarbetet inte innebär några ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser lyfts som problematiskt (Ds. 2022:7).

Regeringen visar på en vilja att identifiera sig med övriga västvärlden och Nato, och menar att Natos reaktioner på invasionen av Ukraina tydligt visar att det inte finns någon partnerdimension inom militäralliansen. Vidare skriver regeringen att USA har en avgörande och den mest betydande rollen i europeisk säkerhetspolitik, och genom ett medlemskap i Nato kommer Sverige således vara mindre beroende av den nuvarande, icke-formella relationen till landet. I stället bör Sverige och Nato förenas genom att Sverige som medlem i en multilateral organisation innebärande kollektiva, formella antaganden skulle omfattas av samma försvarsgarantier som övriga medlemsländer (Regeringen 2023b). *“Sverige blir starkare med Nato, och Nato blir starkare med Sverige”* (Regeringen 2023b:4) sade Billström vid utrikesdeklarationen i juni 2023, vilket tydligt visar på denna vilja.

Regeringen är dock tydliga med att den europeiska identiteten kvarstår och att europeiska stater är mer enade än någonsin, men att avsaknaden av politisk vilja att utveckla ett kollektivt försvar, samt det faktum att medlemsstaterna på egen hand inte har den militära förmåga som krävs för att försvara sig vid ett angrepp, gör EU otillräckligt när det gäller att kunna garantera Sveriges säkerhet. Däremot lyfts ett svenskt medlemskap i Nato som något som kommer ge Sverige större inflytande på försvars- och säkerhetspolitiska frågor inom EU, och därmed stärka även den europeiska identiteten. Vidare talar regeringen om den *“nordiska familjen”* (Regeringen 2023b:4), och att Sverige ska fortsätta samarbetet och verkliga visionen om Norden som världens bäst integrerade och hållbara region 2030 (Regeringen 2023b).

Slutligen ser man, under perioden 2022-2023, en drastisk förändring i opinionen angående det svenska folkets syn på Nato. Statistikmyndighetens mätning från november 2022 visar att 67,8% av väljarna i Sverige är ganska eller mycket positivt inställda till Nato (Statistikmyndigheten 2022), vilket alltså är en ökning på 40,8 procentenheter jämfört med 2020. Vid utrikesdeklarationen i juni 2022 lyfts även Nato-medlemskapets starka stöd i riksdagen, där 6 av 8 partier ställde sig bakom förslaget om att ansöka om medlemskap (Regeringen 2022b).

Utifrån Folz (2011) teori om förändringar i aktörers rolluppfattningar och det faktum att samtliga tre villkor – osäkerhet, identifiering och resonans – är

uppfylla kan alltså beslutet för Sverige att ansöka om medlemskap i Nato förklaras, eftersom det har lett till att en konceptuell, långsiktig förändring i Sveriges rolluppfattning uppstått. Genom Brommesson (2015) kan man vidare förstå hur Sverige inte bara vill anamma rollen som Nato-land och därmed identifieras med en bredare västvärld, utan också samtidigt kan behålla och fördjupa sin europeiska och nordiska rolluppfattning. Rollerna kan således utvecklas parallellt och komplettera snarare än ersätta varandra, vilket tydliggörs både när regeringen använder det faktum att ett Nato-medlemskap skulle leda till att Sverige fick större inflytande inom EU som ett argument för att ansöka, samt då man fortsätter tala om den "*nordiska familjen*" vars samarbete länderna emellan ska fördjupas även efter ansökan om Nato-medlemskap (Regeringen 2023b:4).

5 Slutsatser

Genom att göra nedslag i åren 2020 och 2022-2023, och undersöka vilka förändringar i förutsättningarna för svensk utrikespolitik som skett, kan analysen förklara beslutet att, efter 200 år av alliansfrihet, år 2022 ansöka om svenskt medlemskap i militäralliansen Nato och därmed skifta roll i utrikespolitiken. Utifrån Folz (2011) teori om förändrade roller och genom att applicera författarens tre villkor, det vill säga osäkerhet, identifiering och resonans, på respektive period kan man förklara orsakerna till varför Sverige enbart genomgick en beteendeförändring år 2020, följt av en konceptuell, långsiktig förändring i form av att skifta utrikespolitisk roll och ansöka om medlemskap i Nato först 2022.

År 2020 befann sig Sverige i en situation där det säkerhetspolitiska läget försämrats över tid. Ryssland hade rustat upp och visat, genom exempelvis annekteringen av Krimhalvön, att man var villig att åsidosätta folkrätten, världsopinionen och landets egen långsiktiga, ekonomiska utveckling för att uppnå geopolitiska mål – och således undergräva den europeiska säkerhetsordningen. Detta bidrog till att omvärlden blev mer oförutsägbar och det faktum att ett väpnat angrepp inte kunde uteslutas, i kombination med andra faktorer som exempelvis klimatkrisen, coronapandemin, hybridhot, kärnvapen och terroristhot, påverkade Sveriges säkerhet negativt.

Vid ett angrepp är Sverige beroende av hjälp från andra länder, men den säkerhetspolitiska linjen att inte gå med i Nato låg fast 2020. För att motverka osäkerheten ville regeringen i stället se fördjupade samarbeten inom EU och även

Norden. Under år 2020 såg regeringen mycket positivt på EU samt den identitet som organisationen medför. Regeringen var medveten om att samarbetet, varken inom EU eller Norden, inte omfattar ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser, men var tydliga med att stöd ändå kommer ges vid hot mot freden. Man talade om europeisk och nordisk enighet, och tog avstånd från Rysslands agerande. Opinionen i Sverige visade under perioden fortsatt stöd för EU och alliansfrihet snarare än Nato, då enbart 27% var för ett svenskt Nato-medlemskap.

Detta innebär, utifrån Folz (2011), att enbart osäkerhets-villkoret var uppfyllt under 2020 och ledde således till en beteendeförändring i Sveriges roll i utrikespolitiken, i form av en intensifierad identifiering med nuvarande roller – det vill säga den europeiska och nordiska. Detta till skillnad från perioden 2022-2023 då ett krig i Sveriges närområde utbröt och det säkerhetspolitiska läget försämrades ytterligare, i kombination med att Sverige alltmer förlitade sig på den kunskap, erfarenhet och kompetens som Nato besitter. Identifieringen med organisationen ökade då Sverige ville enas ytterligare med en bredare västvärld, för att på så vis öka säkerheten samt ta avstånd från Rysslands agerande – samtidigt som identifieringen var fortsatt hög med EU och Norden. En drastisk förändring går även att urskilja i opinionen, och därav resonansen, för Nato. 67,8% var här för ett svenskt medlemskap, vilket är en ökning på 40,8 procentenheter jämfört med 2020.

Under perioden 2022-2023 är alltså samtliga av Folz (2011) tre villkor uppfyllda, vilket ledde till att en konceptuell, långsiktig förändring i Sveriges rolluppfattning uppstod – och Sverige ansökte om medlemskap i Nato och skiftade därmed roll. Analysen visar även hur man, utifrån Brommessons (2015) teori om parallella roller, vidare kan förstå hur Sverige kan anta sin nya roll som Nato-land och samtidigt behålla sin europeiska och nordiska rolluppfattning, eftersom rollerna kan utvecklas parallellt och därav komplettera snarare än ersätta varandra.

Referenser

- Bjereld, Ulf & Möller, Ulrika (2016). "Swedish Foreign Policy: The Policy of Neutrality and Beyond", i Jon Pierre (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*.
- Bring, Ove (2014). "Svensk fredspolitik efter 1814: Skiljedom, medling och fredsbevarande". *Kungliga krigsvetenskapsakademien*, <https://kkrva.se/svensk-fredspolitik-efter-1814-skiljedom-medling-och-fredsbevarande/>
- Brommesson, Douglas (2015). "The Europeanization of Swedish Foreign Policy and Beyond: On Multiple Roles in Swedish Post-Cold-War Foreign Policy", i Jon Pierre (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*.
- Dahlström, L. (2022). "Sveriges regering stolt över militär alliansfrihet i 200 år – kan den svenska linjen förändras av ett beslut i Helsingfors?" *Svenska Yle*, 19 mars. <https://svenska.yle.fi/a/7-10014237>
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängnerud, L. (2007). *Metodpraktikan*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Folz, Rachel (2011). "Does EU membership matter?", i Harnisch, Sebastian, Frank, Cornelia, Maull, W. Hanns, *Role Theory in International Relations*. Första upplagan. London: Routledge.
- Holsti, K. J. (1970). "National Role Conception in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 14 (3): 233-309.
- Jönsson, O., Velizelos, A., Wikén, J., Georgieva, M., Fegan, A. (2023). "27 misstänkta ryska spionfartyg i svenska vatten". *Sveriges television*, 19 april. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/27-misstankta-ryska-spionfartyg-i-svenska-vatten-kan-bli-ett-hot>
- Lindqvist, Gunnar (2015). "Försvar, neutralitet, alliansfrihet, information". *Kungliga krigsvetenskapsakademien*, <https://kkrva.se/forsvar-neutralitet-alliansfrihet-information/>
- Novus (2022). *Novus rapport: Synen Nato*. <https://novus.se/wp-content/uploads/2022/05/rapportnovusnato20220510.pdf>
- Regeringen (2020). *Regeringens deklARATION*. <https://www.regeringen.se/contentassets/ffccf2bca4fb44a981f1d8f84b0d2c8b/utrikesdeklarationen-2020.pdf>
- Regeringen (2022a). *Regeringens deklARATION*. <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/utrikesdepartementet/utrikesdeklarationen-2022.pdf>

- Regeringen (2022b). *Regeringens deklARATION*. <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/bilder/utrikesdepartementet/utrikesministern/utrikesdeklarationen-juni-2022.pdf>
- Regeringen (2023a). *Sveriges väg in i Nato*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-vag-in-i-nato/> [2023-03-20]
- Regeringen (2023b). *Regeringens deklARATION*. <https://www.regeringen.se/contentassets/da8179fdfe1b4d9cb1dc8bef9681c8b4/utrikesdeklarationen-2023.pdf>
- Ds. 2022:7. *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige*. Utrikesdepartementet. https://www.regeringen.se/contentassets/b33a04c7ad954881ad6a571dc8553dbe/ett-forsamrat-sakerhetspolitiskt-lage---konsekvenser-for-sverige_webb.pdf
- Statistikmyndigheten (2022). *Fler positiva till Nato i ny mätning*. <https://www.scb.se/press-meddelande/fler-positiva-till-nato-i-ny-matning/> [2023-04-28]
- SOM-institutet (2023). *Svenska trender 1986-2020*. https://www.gu.se/sites/default/files/2021-04/1.%20Svenska%20trender%201986-2020_korrigerad%202021-04-26.pdf
- SOM-institutet (2019). *Glapp mellan svensk säkerhetspolitik och bilden av Sverige som alliansfritt*. <https://www.gu.se/nyheter/glapp-mellan-svensk-sakerhetspolitik-och-bilden-av-sverige-som-alliansfritt> [2023-04-19]
- SOU 2002:108. "Svensk utrikes- och säkerhetspolitik", i *Fred och säkerhet - säkerhetspolitiska utredningen*. <https://www.regeringen.se/contentassets/996575b3f6004b8491c2911257c6ed0c/kapitel-5-och-6>
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten. (2007). *Att fråga och att svara*. Första upplagan. Stockholm: Liber.