

# Från alliansfri till alliansmedlem

Ett fall av utrikespolitisk förändring.

Carin Meldgaard

# Abstract

Som ett resultat av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina som påbörjades i februari 2022, beslutar sig Sverige för att efter 200 år av neutralitet och alliansfrihet söka medlemskap i försvarsalliansen NATO. Efter en förhållandevis kort politisk beslutsprocess på strategisk nivå lämnar Sverige, tillsammans med Finland, in sina respektive ansökningar i maj 2022.

Denna kvalitativa fåfallsstudie utgår ifrån frågan om 'varför' Sverige lämnar alliansfriheten bakom sig och syftar till att förklara detta utifrån begreppet 'utrikespolitisk förändring'. För att kunna förklara detta används Jakob Gustavssons förklaringsmodell som förutsätter dels förändringar i en stats grundläggande strukturella förhållanden, på både internationell och nationell nivå, dels det politiska ledarskapet på strategisk nivå samt den utlösande faktorn, en kris av något slag.

*Nyckelord:* Sverige, NATO, alliansfrihet, Gustavssons förklaringsmodell, utrikespolitisk förändring.

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Avgränsning .....	2
1.3	Disposition .....	3
<b>2</b>	<b>Metodval</b> .....	<b>4</b>
2.1	Material och källkritik.....	4
<b>3</b>	<b>Teoretisk bakgrund</b> .....	<b>5</b>
3.1	Utrikespolitisk förändring .....	5
3.2	Gustavssons förklaringsmodell .....	6
3.3	Förklaringsfaktorer.....	6
3.4	Källor till förändring på internationell nivå .....	7
3.5	Källor till förändring på nationell nivå.....	7
3.6	Det politiska ledarskapet .....	7
3.7	Kris som utlösande faktor .....	7
<b>4</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>8</b>
4.1	En kort tillbakablick .....	8
<b>5</b>	<b>Förklaringsfaktorer</b> .....	<b>10</b>
5.1	Källor till förändring .....	10
5.2	Källor till förändring på internationell nivå .....	10
5.2.1	Ryssland, Georgien och Ukraina.....	10
5.2.2	Rysk upprustning, svensk nedrustning.....	12
5.3	Källor till förändring på nationell nivå.....	15
5.4	Det politiska ledarskapet .....	17
5.5	Beslutsprocessen .....	18
5.6	Kris som utlösande faktor .....	20
<b>6</b>	<b>Avslutande diskussion och slutsats</b> .....	<b>21</b>
<b>7</b>	<b>Referensförteckning</b> .....	<b>23</b>
7.1	Litteratur.....	23
7.2	Elektroniska källor .....	23

# 1 Inledning

Den 7 mars 2024 blir Sverige medlem i försvarsalliansen NATO.

Efter 200 år av neutralitet och militär alliansfrihet lämnar Sverige, tillsammans med Finland, sin säkerhetspolitiska strategi i och med de båda staternas ansökan om medlemskap i NATO i maj 2022. Denna kursändring har sin grund i Rysslands invasion av Ukraina i slutet av februari 2022, vilken kan betraktas som ett nästa steg i Rysslands angrepp som påbörjades i och med annekteringen av Krim 2014.

Ett nytt säkerhetspolitiskt läge i Europa påverkar den säkerhetsordning som råder och tvingar därmed Sverige och Finland att överse hur man bäst, enskilt och tillsammans, säkerställer fred och säkerhet i norra Europa.

Den tidigare statsministern i Finland, numera presidenten, Alexander Stubb citeras i Aftonbladet 5 april 2022: ”Det är ju inte fråga om ideologi längre, nu är Natofrågan mer existentiell och kopplad till vår säkerhet. Det är fråga om att ta en ståndpunkt. På vilken sida av historien vill vi stå? Den frågan lär inte vara svår att besvara i dagens läge, fortsätter han.”

Sverige och Finland har sin gemensamma grund i både neutralitet och alliansfrihet och följs åt in i NATO men den historiska bakgrunden ser olika ut, främst kopplad till Finlands relation till Sovjetunionen och Ryssland.

Sveriges utrikespolitiska identitet har sedan lång tid formats av internationellt engagemang och en stor tilltro till fred och solidaritet men också till oberoende och en tro på att säkerhetspolitiskt kunna klara sig själv, åtminstone utåt sett.

Att försöka värja sig mot säkerhetspolitisk förändring och samtidigt förespråka utveckling, fred och demokrati är en ekvation som inte går ihop. Sveriges medlemskap i EU och nu även i NATO är tydliga exempel på successiv anpassning till säkerhetspolitisk förändring. Dessa förändringar grundar sig inte i lättvindighet utan är resultat av olika källor till förändring, ofta kopplade till risk- och chanstagning, en förändrad självbild men också politiskt ledarskap.

Med detta som utgångspunkt kommer denna studie att avhandla den utrikespolitiska förändring som den ryska invasionen av Ukraina har inneburit för Sverige så här långt, genom att förklara de faktorer som kan ligga bakom beslutet. Studien utgår från befintlig teori där Jakob Gustavssons förklaringsmodell om utrikespolitisk förändring kommer att användas som analysinstrument.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Att Sverige som är en förhållandevis liten stat ansluter sig till internationella samarbeten och avtal inom olika områden är inte särskilt ovanligt. Att den politiska ledningen i Sverige, som en reaktion på invasionen av Ukraina, gör en säkerhetspolitisk helomvändning, som på kort tid också stöds av majoriteten av befolkningen, är desto mer anmärkningsvärt.

Syftet med den här uppsatsen är att förklara varför Sverige väljer att ansöka om ett NATO-medlemskap, som ett fall av utrikespolitisk förändring.

Med hjälp av Jakob Gustavssons förklaringsmodell kommer källor till förändring på olika nivåer att analyseras tillsammans med det strategiska politiska ledarskapet med dess beslutsprocess som invasionen av Ukraina har föranlett. Här återfinns också den utomvetenskapliga relevansen.

Studien ses i huvudsak ur perspektivet av ett samhälleligt uppkommet problem, med sitt ursprung i en enskild händelse men med anknytning till andra områden. För att knyta an till mer inomvetenskaplig relevant forskning krävs dock överblick över redan existerande forskning (Esaiasson m.fl. 2017, s. 32-33). Eftersom det vid dags dato endast har gått ungefär två år sedan ansökan om medlemskap lämnades in så är forskningen inom detta område begränsad. Förhoppningen är därför att denna studie ska komplettera och bidra till redan befintlig forskning om utrikespolitisk förändring generellt men också om relationen mellan Sverige och NATO i synnerhet. Studien syftar också till att fungera som ett tidsdokument av en unik händelse i Sveriges säkerhetspolitiska historia.

Målet med denna studie är att kunna ge en möjlig förklaring till beslutet om medlemskap i NATO och utgå från följande frågeställning:

*Varför lämnade Sverige den militära alliansfriheten till förmån för NATO?*

## 1.2 Avgränsning

En hel del av det säkerhetspolitiska material som ligger till grund för beslutet är sekretessbelagt, vilket innebär att graden av antaganden kan variera och att egna tolkningar görs.

Analysen kommer innefatta den socialdemokratiska argumentationen i synnerhet, dels för att partiet innehade regeringsmakten, dels för att det socialdemokratiska partiet bedöms ha gjort den största kursändringen när man internt röstade för ett medlemskap i NATO.

En avgränsning avseende lämpligt tidsomfång är nödvändig. Tidsperioden som är aktuell är från 2000 till 2022, då ansökan om medlemskap lämnades in. Tyngdpunkten kommer dock att ligga under åren 2021 och 2022.

### 1.3 Disposition

Denna uppsats består av sju kapitel. Inledningen i det första kapitlet följs av en metodologisk genomgång i kapitel två. I detta kapitel redogörs för hur jag avser att gå till väga för att leva upp till syftet för uppsatsen. I det tredje kapitlet presenteras ett antal nyckelbegrepp, studiens teori med dess teoretiska synsätt på utrikespolitisk förändring samt en beskrivning av vald förklaringsmodell. Därefter ges en kort historisk tillbakablick i kapitel fyra, för att i femte kapitlet genomföra analysen av den utrikespolitiska förändring som föranledde Sveriges väg till NATO-medlemskapet. Slutligen sammanfattas och presenteras slutsatser som framkommit utifrån studiens syfte och frågeställning.

## 2 Metodval

I centrum för denna kvalitativa fallstudie står den svenska ansökan om medlemskap i NATO, en enskild händelse som analyseras med hjälp av redan existerande teori och metod. Detta gör studien teorianvändande men också teoriprovande men till skillnad från vad som anges av Esaiasson m.fl. så är mina slutsatser generaliserbara på andra liknande fall, i och med vald förklaringsmodell. (Esaiasson m.fl. s. 89). Metoden *fallstudie* syftar till att ge en djupgående beskrivning av händelser, processer, relationer eller erfarenheter inom det undersökta fenomenet. I fallstudien ges möjligheten att förklara *varför* utfallet blev som det blev vid ett särskilt tillfälle, snarare än att förklara *vilket* utfallet blev (Denscombe s. 53).

Studien är av förklarande karaktär i bemärkelsen av att försöka förklara bakgrunden och de faktorer som ligger bakom den utrikespolitiska förändring som till sist ledde till att NATO-ansökan om lämnades in.

För att kunna genomföra efterfrågad analys så kommer Jakob Gustavssons förklaringsmodell för utrikespolitisk förändring att användas.

Enligt förklaringsmodellen ”gynnas” förutsättningarna för utrikespolitisk förändring när tre särskilda förhållanden inträffar samtidigt – förändringar i grundläggande strukturella förhållanden, ett strategisk politiskt ledarskap samt uppkomsten av en kris av något slag. (Gustavsson s. 23)

### 2.1 Material och källkritik

Eftersom denna studie undersöker utrikespolitisk förändring, som även inkluderar en säkerhetspolitisk aspekt, kommer den största delen av materialet från primärkällor såsom Regeringskansliet, Riksdagen, myndigheter och via deras web-sidor. Här förväntas att trovärdigheten är hög. Även debattartiklar, intervjuer, protokoll från partiöverläggningar och övriga beslutsmaterial har använts. Dessa kan dock vara färgade av politiska åskådningar.

Primärkällorna kompletteras av sekundärkällor, i form av vetenskapliga artiklar, forskningsrapporter och opinionsundersökningar.

Med hjälp av de fyra principerna för källkritik, äkthet, oberoende, samtidighet och tendens, som nämns i Metodpraktikan (Esaiasson m.fl. s. 288-296), kommer materialet från de olika källorna att kunna bedömas, ut ifrån ett trovärdighetsperspektiv.

I de fall där material hämtas från finska källor, är dessa i huvudsak primärkällor från det finska Statsrådet. Även dessa kompletteras av intervjuer och debattartiklar. Möjligen kan detta vara svårare att bedöma enligt de fyra principerna, vilket kan påverka analysen till del.

## 3 Teoretisk bakgrund

### 3.1 Utrikespolitisk förändring

Med utrikespolitik avses den politik som en stat för mot sin omvärld och exkluderar därmed icke-statliga organisationer. Ett undantag som dock bekräftar regeln är den utrikespolitik som samordnat sker inom EU.

Utrikespolitiken syftar ytterst till att 1 - säkerställa en stats säkerhet, vilket innebär att värna om den territoriella integriteten, statsskicket och befolkningens fysiska säkerhet, 2 – att sträva efter en gynnsam ekonomisk utveckling och 3 – att påverka sin omgivning på ideologiska grunder, t. ex. avseende statsskick. (Gustavsson m. fl. s. 314-317).

En stats utrikespolitik kan indelas med hjälp av förklaringsfaktorer (källor) som sorteras till fyra olika analysnivåer: individen, byråkratin, staten och det internationella systemet. Individnivån är intressant ur perspektivet utrikespolitiskt beslutsfattande, där frågan om det spelar någon roll för utformningen av utrikespolitiken vem det är som är ytterst ansvarig för den. Eller, som ett relevant exempel för den här studien, hade utfallet blivit ett annat om Stefan Löfvén inte hade avgått utan suttit kvar mandatperioden ut och varit tvungen att tackla konsekvenserna av den ryska invasionen som nu istället blev Magdalena Anderssons ansvar?

På byråkratinivå finns specialisterna, tjänstemännen med expertkunskap och rådgivarna; de som förser de ansvariga politikerna med relevant information, då politikerna själva sällan är experterna.

På statsnivå kan det bl. a. handla om det egna statsskickets påverkan på utrikespolitiken, där t. ex. tanken om att demokratier sällan för krig mot varandra återfinns. Slutligen, på nivån för det internationella systemet återfinns bl. a. maktförhållande mellan stater, institutioner och allianser (Gustavsson m fl, s. 326-330).

Begreppet 'förändring' i detta sammanhang kan beskrivas som 'ett nytt agerande i en given typ av situation eller ett givet agerande i en situation som tidigare var associerat med ett annat agerande' (egen översättning, Goldman 1998 s. 10).

Sammanfattningsvis så handlar utrikespolitisk förändring om samspelet mellan orsak och verkan och utgår ifrån de beslut och aktiva val som politiker på strategisk nivå fattar.

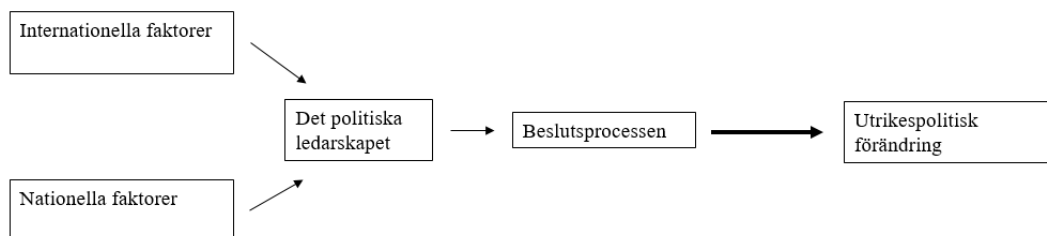


## 3.2 Gustavssons förklaringsmodell

Förklaringsmodellen utgår ifrån att förutsättningarna för utrikespolitisk förändring är som mest optimala när tre olika tillstånd inträffar samtidigt: förändringar i grundläggande strukturella förhållanden, ett ledarskap på strategisk politisk nivå samt uppkomsten av en kris av något slag (Gustavsson 1999, s. 27).

Krisen kan ses som den oberoende faktorn, orsaken, till att ett fall av utrikespolitisk förändring sker, där sällan förändringar i de strukturella förhållandena tillsammans med det strategiska ledarskapet är tillräckliga orsaker till att detta sker. I den här studien motsvaras krisen av invasionen av Ukraina.

En faktor som också har betydelse i modellen är det som inryms i begreppet 'policy window', vilket innebär ett tillfälle som bedöms som rätt för att 'trigga igång' en förändring. Möjligheten att genomdriva förändringen varar inte under någon längre tid utan 'fönstret är öppet' under en begränsad tidsperiod, vilket innebär att 'antingen handlar man nu eller inte alls'. Denna faktor förstärks av närvaron av en kris, där beslut om förändring sannolikt behöver fattas under tidspress och där upparbetade (tröga) beslutsprocesser åsidosätts. (Ibid s. 25)



## 3.3 Förklaringsfaktorer

Förklaringsfaktorerna i Gustavssons modell är de bakomliggande källorna, alltså orsakerna, till att utrikespolitisk förändring sker och delas in i internationella och nationella faktorer. Det första steget i sorteringsprocessen blir att identifiera dessa källor. Exempel som kommer att analyseras i denna studie är Rysslands aggressiva utrikespolitik som källa på internationell nivå och det förestående riksdagsvalet under hösten 2022 som källa på den nationella nivån.

### 3.4 Källor till förändring på internationell nivå

Enligt modellen syftar denna analysnivå till att identifiera de internationella politiska faktorer som påverkar utfallet av förändringen. Dessa avser i första hand militära aspekter och maktförhållanden som kan påverka den nationella säkerheten, t. ex. Rysslands angrepp på Georgien 2008 och annektering av Krim 2014.

### 3.5 Källor till förändring på nationell nivå

Dessa källor på nationell politisk nivå avser olika typer av stöd från väljare, politiska partier och andra aktörer knutna till statens utrikespolitik. De kan också innefatta ekonomiska källor som avser ett lands ekonomiska situation och utveckling.

### 3.6 Det politiska ledarskapet

Enligt Gustavssons förklaringsmodell handlar det politiska ledarskapet om att ursprunget till den strukturella förändringen måste uppfattas, det vill säga, 'hur vi ser, förstår eller hur vi uppfattar något och vad vi gör med informationen'. Detta avser beslutsfattare eller individer som i sin roll har möjlighet att påverka beslutsfattare. Det ligger alltså snarare på individnivå än på regeringsnivå, då den sistnämnda p. g. a. sin storlek, sammansättning och inneboende tröghet ses som begränsad i sin förmåga att kunna vara tillräckligt konstruktiv (Gustavsson 1998 s. 24).

### 3.7 Kris som utlösande faktor

Den tyngst vägande orsaken till utrikespolitisk förändring enligt förklaringsmodellen är förekomsten av någon form av kris, vilket i det här fallet innebär uppfattningen om ett förestående hot mot något som bedöms som värdefullt och där osäkerhet råder kring utgången. Även tidsfaktorn, t. ex. om tidsbrist råder och ett snabbt agerande krävs, spelar roll. De övriga förklaringsfaktorerna (ovan) kan sällan ensamma vara skäl nog för utrikespolitisk förändring utan behöver en utlösande faktor för att detta ska ske. Denna faktor kan också stå som ensam orsak till förändringen (Gustavsson 1999, s. 86-87).

## 4 Bakgrund

I detta avsnitt är avsikten att ge en historisk bakgrund inom svensk och finsk utrikes- och säkerhetspolitik för att på så sätt öka förståelsen för den utrikespolitiska förändring som vägen till ansökan om medlemskap innebar. Tillbakablicken kommer att ta avstamp i efterkrigstidens Europa, från 1948 och framåt.

### 4.1 En kort tillbakablick

I efterdyningarna av andra världskriget delades Europa upp i öst och väst och de östra delarna införlivades i Sovjetunionen medan de västliga påbörjade sin återuppbyggnad med stöd från USA. Trots att Sovjetunionen och USA tillsammans stod på de allierades sida mot det nazistiska Tyskland hade man helt olika ambitioner för hur det uppdelade Europa skulle leva vidare. Det östra blocket, vars målsättning var att ena den europeiska kommunismen, enligt den sovjetiska modellen, tog tidigt avstånd från allt som hade med västliga influenser att göra. I väst lanserade USA Marshallhjälpen, ett omfattande program för återuppbyggnad i Europa. För att utöka det ekonomiska samarbetet i den västliga delen slöt sig de fem länderna, Belgien, Nederländerna, Frankrike, Luxemburg och Storbritannien samman, vilket senare även inkluderade förmågan till gemensamt försvar.

Kort därefter förhandlade medlemsstaterna även för ett inträde för både Kanada och USA och Atlantpakten tog därmed form. Därefter inbjöds andra stater att ansluta, däribland våra nordiska grannar Island, Norge och Danmark. 1949 bestod pakten av tolv medlemmar och i och med undertecknandet av samarbetsavtalet förband sig staterna att, under paragraf 5, 'betrakta ett väpnat angrepp mot någon av dem som ett angrepp mot dem alla'.

Detta uppfattades av Sovjetunionen som ett direkt hot och 1955 grundades Warszawapakten som en motpol till Atlantpakten (Utrikespolitiska institutet 3).

Det kalla kriget hade i och med detta startat mellan öst och väst och präglade den säkerhetspolitiska situationen i Europa fram till att Warszawapakten upplöstes och Sovjetunionen tappade kontrollen över sitt imperium för att slutligen rasa samman 1991.

Sveriges, som förhöll sig neutralt under andra världskriget, kunde tack vare detta upprätthålla sin handel med både de allierade och Tyskland, vilket bl. a resulterade i ekonomiskt välstånd under efterkrigstiden, då stora delar av övriga Europa låg i ruiner. Detta innebar att Sveriges självförtroende successivt växte och Sverige blev en röst att räkna med i världen. Mellan de båda blocken fanns neutrala Sverige som

fortsatt valde att vara en oberoende part med avsikt att inte stödja någon av pakterna i händelse av krig.

Den socialdemokratiska prägeln på den svenska utrikespolitiken har sedan 30-talet varit omfattande. En strävan efter världsfred och nedrustning har varit betydande. Men med tiden påverkades den svenska utrikespolitiken av andra värderingar och socialdemokratin har tvingats att successivt omvärdera sina ideal. Det största och mest omvälvande steget var sannolikt den utrikespolitiska förändring som kalla krigets slut medförde.

Neutralitetstanken övergavs i samband med Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) och var en direkt följd av att man från politiskt håll ansåg att neutraliteten inte längre fyllde någon funktion då maktbalansen mellan de båda pakterna inte fanns kvar.

Fram till nu hade Sverige ansett att ett medlemskap i EU inte var förenligt med sin neutralitetspolitik. Sverige lämnar in sin ansökan om medlemskap i juli 1991, vilket godkänns 1994. En rådgivande folkomröstning genomförs i november 1994 med ett positivt utfall på 52,3 procent (Regeringskansliet 2).

Finland tvingades efter andra världskriget att anpassa sig efter Sovjetunionen och manöverutrymmet att kunna styra över sin egen utrikespolitik var mycket begränsat. Finland var förvisso neutralt men var mer eller mindre också en påtvingad allierad till Sovjet.

Likheterna mellan våra båda två stater är påfallande många efter Sovjetunionens fall, då Finland lämnar VSB-avtalet<sup>1</sup> och söker sig västerut. Sverige och Finland håller sig solidariska till varandra i såväl anslutningen till EU som till NATO.

Den militära alliansfriheten har trots allt inneburit att det svenska och finska samarbetet med NATO har varit omfattande. En mängd avtal med såväl alliansen som enskilda medlemsstater har ökat i omfattning under de senaste tio åren och möjligen har detta också urholkat den svenska militära alliansfriheten till att inte innehålla så mycket mer än själva medlemskapet. Så sannolikt var steget inte så stort att ta rent praktiskt. Däremot har det sannolikt inneburit något helt annat för den svenska identiteten, självbilden och bilden av Sverige utomlands.

---

<sup>1</sup> VSB-avtalet: Avtalet slöts mellan Finland och Sovjetunionen 1948 och innebar bland annat att Finland skulle hålla sig neutralt i det kalla kriget och att Finland skulle försvara sig mot tyska angrepp som i förlängningen var riktade mot Sovjetunionen. (Utrikespolitiska institutet 1)

## 5 Förklaringsfaktorer

Detta kapitel visar de bakomliggande orsakerna, som enligt Gustavssons modell leder till att utrikespolitisk förändring sker. Dessa orsaker, eller ”källor”, utgör själva grunden i tillämpningen av förklaringsmodellen. Källorna är sällan de allena rådande för att en utrikespolitisk förändring ska äga rum men tillsammans utgör de något som, i det här fallet, den socialdemokratiska regeringen med dåvarande statsminister Magdalena Andersson, reagerar på och som i slutänden får en omfattande förändring för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

### 5.1 Källor till förändring

Här avses källorna till förändring på internationell nivå, det vill säga, de huvudsakliga förändringar som sker i Sveriges närområde, vilket här innebär Europa generellt och med tyngdpunkt på mellanstatliga relationer avseende militär säkerhet.

På nationell nivå avses den inrikespolitiska utvecklingen fram till den svenska ansökan. Till skillnad från den internationella nivån, där förändringen i det här fallet sker succesivt och under en längre tid, sker förändringen på den nationella nivån betydligt mer forcerat.

För att dessa strukturella källor överhuvudtaget ska leda till någon form av förändring är det nödvändigt att ett antal individuella beslutsfattare, sannolikt Magdalena Anderson själv tillsammans med de närmaste i det socialdemokratiska partistyrelsen, uppfattar dem och agerar därefter.

Slutligen sker beslutsprocessen, vilken resulterar i att socialdemokraterna sannolikt drar slutsatsen att inget annat alternativ finns än att lämna den militära alliansfriheten bakom sig.

### 5.2 Källor till förändring på internationell nivå

#### 5.2.1 Ryssland, Georgien och Ukraina

Ett tydligt exempel på utrikespolitisk förändring är Sveriges väg till medlemskap i EU i början av 90-talet. I samband med detta övergavs tanken om oberoende och neutralitet och var en direkt följd av Sovjetunionens sönderfall och

Warsawapaktens upplösning men också som ett sätt att kunna komma till rätta med den ekonomiska recession som rådde i landet, med hög arbetslöshet, inflation, bankkras och budgetunderskott.

Vid den här tidpunkten återstår inte mycket av den forna supermakten Ryssland. Under 90-talet och början av 2000-talet råder ekonomisk instabilitet i landet men samtidigt ökar såväl det ekonomiska utbytet med väst som turismen i landet. En önskan om att de demokratiska vindarna även ska nå in i de ryska hemmen är allmänt utbredd, inte minst i Sverige. Det ska senare visa sig att detta fönster, som står öppet på vid gavel för ny frisk luft, snart kommer att stängas.

”Folk ville ju så gärna tro att det var över. Regeringarna i Västeuropa, inte minst Tyskland, satsade mycket prestige och mycket pengar på drömmen om en ljus framtid i vilken Ryssland var en god och samarbetsvillig granne, en dröm som i flera år föreföll högst realistisk” (Harrison s. 335).

I maj 2000 tillträder Vladimir Putin som Rysslands president och ett decennium av förhoppningar om möjliga frihetliga och demokratiska reformer går successivt mot sitt slut och en ny era av ökad intolerans, kontroll och censur tar vid. Putins ställning som den enda auktoriteten i det politiska Ryssland stärks av både ekonomisk tillväxt men också på grund av att det politiska motståndet steg för steg undanröjs bokstavligen. Ett exempel på detta är mordet på den kända journalisten Maria Politkovskaja 2006.

Den politiska makten koncentreras alltmer till presidentämbetet och till en rad institutioner som står presidenten nära och leds av personer som gjort karriär inom Sovjetunionens säkerhetspolis och försvarsmakt (Nationalencyklopedin 1).

Ryssland intar en allt mer intolerant och aggressiv hållning gentemot sina grannländer, som i sin tur väljer att vända sig från Ryssland och istället söka sig västerut. Detta uppfattas från rysk sida som tydliga hot mot det ryska stormaktsbygget, som fortfarande ser USA, dess allierade och den västerländska kultur- och idétraditionen som mycket provocerande. Ett sätt för Ryssland att åter försöka hävda rätten till territorium, som tidigare tvångsanslutits till Sovjetunionen och därefter återfått sin självständighet, är att utnyttja de rysktalande minoriteterna i gränstrakterna mellan Ryssland och de forna Sovjetstaterna. Att Georgien såväl som Ukraina har tydliga ambitioner att närma sig väst, med målsättningar om medlemskap i både NATO och EU, irriterar Ryssland och i samband med att NATO den 3 april 2008 välkomnar de båda länderna i deras strävan om medlemskap (NATO 1) svarar Ryssland med att stärka banden med de två utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien med att skicka militära styrkor till gränsen mot Georgien. Krig utbryter mellan Georgien och de två utbrytarregionerna, vilka kort därefter får full uppbackning från Kreml som också menar att stödet bygger på legitim grund eftersom många sydosseter har ryskt medborgarskap (Harrison s. 338).

Den ryska propagandan utmålar Georgien som fascister som försöker begå folk mord på den sydossetiska befolkningen och ett fullskaligt krig är nära förestående. I augusti 2008 accepterar Georgien vapenvila, vilket får till följd att Ryssland erkänner Abchaziens och Sydossetiens självständighet från Georgien. Därmed flyttar Ryssland också fram sin sydliga gräns och utökar samtidigt sin möjlighet att verka i Svarta havet.

I februari 2014 genomförs ett, för Sveriges del, mycket lyckat Vinter-OS (med hela 15 medaljer) i den abchaziska staden Sotji. Det arrangeras av den ryska regeringen tillsammans med Internationella Olympiska Kommitén (IOK). Bara ett par veckor efter detta lyckade OS, där för övrigt Ryssland vann medaljligan, annekteras den ukrainska Krimhalvön av Ryssland.

Detta har bl. a. sin bakgrund i det stöd som den dåvarande Moskvavänlige presidenten Viktor Janukovitj har av den rysktalande delen av befolkningen på Krim. Däremot är stödet för den ukrainska oppositionen starkare i så gott som övriga delar av landet, vilket tvingar presidenten att förhandla med EU om avtal avseende samarbete och frihandel. Svaret från Moskva låter inte vänta på sig och Putin hotar Ukraina med allvarliga ekonomiska konsekvenser om landet fortsätter närma sig EU. Oppositionen samlar till stora demonstrationer söndag efter söndag på torget Majdan i Kiev. Stämningen blir med tiden allt mer kaotisk och till sist kräver demonstranterna presidentens avgång, vilket han också gör och flyr därefter till Ryssland. En ny liberal regering tillsätts, vilken fördöms av Putin och ryska styrkor längs gränsen sätts i höjd beredskap.

På Krim blir den avsatte presidentens flykt gnistan som sätter fyr på oroligheterna. Med stöd från militär personal från den ryska flottbasen i Sevastopol, avsätts den lokala ukrainska ledningen och ersätts med rysktrogna politiker. Putin ingriper militärt i Ukraina med stöd av en fullmakt från det ryska parlamentets överhus, då ryska liv anses vara hotade. Inom kort är hela Krim under rysk kontroll.

I slutet av mars 2014 genomförs en folkomröstning där det påstås att nära 97 % av befolkningen på Krim röstar för att bryta sig loss från Ukraina och kort därefter annekteras Krim efter att det ryska parlamentet har röstat för att den ukrainska halvön ska införlivas i Ryssland. Därmed flyttas Rysslands gräns ytterligare västerut (Utrikespolitiska Institutet 2).

Den rysk-ukrainska konflikten sprids även till Ukrainas östra gränsområden, där majoriteten av befolkningen är rysktalande. Proryska politiker utnyttjar missnöjet för den nya västvänliga regimen i Kiev och med hjälp av militära miliser tar man kontroll över lokala regeringsbyggnader och stadshus för att snart utropa de två "folkrepublikerna" Luhansk och Donetsk. Som svar på detta, slår den ukrainska armén tillbaka och återtar delar av områdena men tvingas ändå till stora eftergifter (Harrison s. 343). Återigen gör Ryssland anspråk på områden med rysktalande befolkning som ett sätt att, steg för steg, utvidga Rysslands territorium.

## 5.2.2 Rysk upprustning, svensk nedrustning

Ryssland har under Putins tid vid makten genomfört en omfattande upprustning av sin militära förmåga. Detta inkluderar inte bara konventionella förmågor utan även förmåga att kombinera dessa med gerillakrigföring, informationskrigföring med hjälp av både trollfabriker och AI men även manipulation och cyberattacker. I en uppmärksammas FOI-rapport med namnet *Bursting the Bubble* från 2019, utgår författarna dock från en förhållandevis kritisk utgångspunkt till det omtalade

ryska systemet av långdistansrobotar, A2/AD<sup>2</sup>, som i svensk media får stor uppmärksamhet. Denna förmåga innebär att med hjälp av ett sammanhängande system av sensorer och långdistansrobotar kunna skapa exkluderingszon, en bubbla, över en del av Östersjön. För Rysslands del skulle detta innebära möjligheten till lokalt luftherravälde och därigenom ökad handlingsfrihet. För NATOs och Sveriges del, skulle detta kunna innebära att man förnekas tillträde till sitt eget närområde, vilket får direkta konsekvenser för försvaret av Sverige. Författarna menar vidare att inga bubblor förvisso är ogenomträngliga men att ta sig igenom det ryska luftförsvaret vid en konflikt är förenat med högt risktagande och att A2/AD-förmågan skulle vara som mest besvärlig vid ett snabbt krigsförlopp (FOI 1).

Under den senaste tiden har även ett allt skarpare tonläge om användning av kärnvapen använts i ett avskräckande syfte. Ryssland besitter en förhållandevis stor arsenal av s k substrategiska kärnvapensystem som finns utplacerade i Sveriges närområde, bl. a. på Kolahalvön, där den Norra Marinen finns, och i Kaliningrad, där Östersjömarinen är baserad (Svenska Yle 1).

Parallellt med ryska upprustningen som sker successivt under Putins första femton år vid makten, prioriteras istället nedrustning av de svenska militära resurserna. I Sverige och många andra västländer minskar försvarsutgifterna globalt sett och trots att USA är världens största militärmakt minskar avståndet till både Ryssland och Kina. I Försvarsberedningens försvarspolitiska rapport från 2003 finns bl. a. följande syn på Rysslands utveckling:

”I takt med att Ryssland har stabiliserats har förutsägbarheten kring Rysslands agerande i framför allt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor ökat” (DS 2003:34 s. 12)

Mot bakgrund av vad den dåvarande regeringen och riksdagen drar för slutsatser om Ryssland, är den säkerhetspolitiska linjen tydlig under början av 2000-talet: den säkerhetspolitiska situationen utgör inget hot mot Sverige, man ser från politiskt håll snarare att mänskliga rättigheter generellt behöver stärkas och det mänskliga lidandet i Europa och övriga världen måste minska. Detta anses som tillräckliga motiv till att fortsätta skära ner på försvarsmaktens resurser.

Från 2004 och framåt genomgår försvarsmakten således stora förändringar. Invasionshotet mot Sverige avskrivs helt och inriktningen för försvaret av Sverige ska istället ske av ett flexibelt insatsförsvaret, inte nödvändigtvis i Sverige utan även i andra delar av världen. Tyngdpunkten ligger på internationella och/eller krishanterande insatser i såväl närområdet som globalt. Detta får till följd att 2004 år försvarsbeslut omfattar en våg av förbandsnedläggningar men också att viktiga förmågor inom den väpnade striden försvinner. Som exempel på denna ödesdigra trend är nedläggningen av Gotlands sista regemente, P18, som avvecklas helt under 2005<sup>3</sup>. Trenden av nedskärningar, som fortsatt grundar sig på bilden av en positiv

---

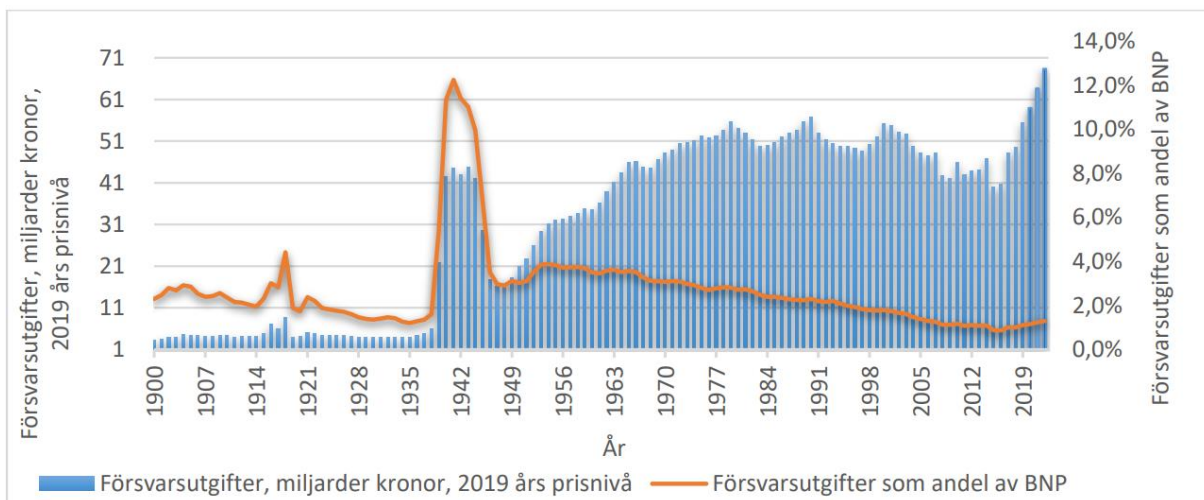
<sup>2</sup> A2/AD står för ”Anti-Access/Area Denial.

<sup>3</sup> Mellan 2005 och 2018 saknar Gotland, med sitt strategiska läge, helt reguljära förband. Hemvärnet finns dock kvar. En återetablering sker under 2016 med den 18.stridsgruppen och 2018 återupprättas Gotlands regemente, P18.



säkerhetspolitisk situation i Sveriges närområde, håller i sig trots att Ryssland under 2008 utsätter Georgien för väpnat våld. Värt att nämna i detta sammanhang är också det avtal som Sverige tecknar med Ryssland om att upplåta svensk ekonomisk zon för naturgasprojektet North Stream, för att på så sätt kunna försörja delar av Centraleuropa med gas från Ryssland. Klimat- och energifrågorna hamnar högt upp på agendan samtidigt som de militära aspekterna hamnar i skymundan. 2010 ersätts värnplikten (i fredstid) av en frivillig militär utbildning (Pliktverket 1) och på så sätt kan även personalkostnaderna minskas.

Figuren nedan visar Sveriges försvarsutgifter mellan 1900 och 2022. På vänster y-axel anges försvarsutgifter i miljarder kronor, mätt i fast penningvärde, 2019 års prisnivå. På höger y-axel anges försvarsutgifter som andel av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP). Denna kvot reflekterar den prioritering som staten ger försvaret i förhållande till den övriga samhällsekonomin.



Figur 1: Sveriges officiella försvarsutgifter 1900-2019 och budgetprognos 2020-2022. (FOI 2)

Sammantaget visar figuren att försvarsutgifterna ökar från 1949 och framåt men som en andel av BNP ökar de alltså inte utan tvärtom. Förklaringen till detta är att försvarsutgifterna ökade i samma takt som den ekonomiska tillväxten i Sverige. Denna sjunkande trend fortsätter fram till 2015 då en markant ökning av försvarsutgifterna sker, både mätt i miljarder kronor och som en andel av BNP.

I budgetpropositionen från 2020 är prognosen för Sveriges försvarsutgifter 2022 1,3 % av BNP, vilket kan jämföras med 0,9 % 2015 (FOI 2).

Det ryska angreppet mot Ukraina 2014 bör ses som en kalldusch snarare än en överraskning för många i väst. Ett sent uppvaknande, varningsklockorna till trots, och sannolikt med insikten om att för försvaret av Sverige och Finland, som icke NATO-medlemmar, krävs det en helt annan typ av försvarspolitik inriktning.

I regeringens proposition 2014, *Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, är nu tonen en helt annan än tidigare. Rysslands annektering av Krim visar med all önskvärd tydlighet att den ryska ledningen, ännu en gång, inte tvekar

att använda militär förmåga för att nå sina politiska målsättningar. Västvärlden, och framför allt Europa, tvingas till omedelbara åtgärder och för Sveriges del innebär det en tydlig förändring av den försvars- och säkerhetspolitiska inriktningen.

”Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret” (Regeringskansliet 3, s. 7). Detta innebär bl. a. att de olika samarbetena med Finland ska utvecklas och fördjupas samtidigt som Sveriges övriga försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten också ska utvecklas. Planeringen för totalförsvaret ska återupptas, en ny grundutbildning för soldater, sjömän och gruppbefäl ska tas fram, förstärkt cyberförmåga och förmåga till precisionsbekämpning på stora avstånd ska utvecklas.

Och slutligen, det kanske viktigaste budskapet avseende försvaret av Sverige: ”I linje med Försvarsberedningens förslag krävs en ny inriktning. Försvaret går från ett insatsförsvaret till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen” (Regeringskansliet 3, s. 9).

### 5.3 Källor till förändring på nationell nivå

Det har gått tio år sedan Ryssland annekterade Krim. Under de tio år har Sverige genomlidit konsekvenserna av den omfattande flyktingvåg som sköljt över Europa under 2015 och pressat landet hårt. Ett par år därefter, 2020, upptäcktes spridningen av det dödliga viruset Covid-19. Spridningen ökade snabbt i omfattning och pandemin får förödande konsekvenser i världen och i Sverige. Det blir tydligt inom olika områden att den krisberedskap som många trodde fanns, och möjligen tog för given, var långt ifrån så god som många trott. En hög vaccinationsgrad hos Sveriges befolkning medförde till slut att de flesta pandemirestriktioner togs bort i början av februari 2022.

Den 24 februari samma år invaderar Ryssland Ukraina.

Även ur ett inrikespolitiskt perspektiv är denna tidsperiod händelserik och mandatperioden 2018-2022 i synnerhet, med misstroendeomröstning mot regeringen, stora svårigheter att samla tillräckligt regeringsunderlag, omval av statsminister och att Magdalena Andersson till slut tillträder som statsminister, efter nästan precis 100 år efter att kvinnor blev valbara och fick rätt att rösta i riksdagsvalet.

När Magdalena Andersson väljs till ny partiledare för Socialdemokraterna under hösten 2021, efterträder hon Stefan Löfvén med mindre än ett år kvar till riksdagsvalet i september 2022. Löfvéns tid som partiledare och statsminister präglas av turbulens och svagt stöd i allmänhet men framförallt är det svårigheterna att bilda regering som blir signifikant för Löfvéns andra period. Efter valet 2018 står det

klart att inget av de traditionella blocken får någon majoritet. Utfallet blir för Alliansen (M, Kd, L och C) 41 % av rösterna och Socialdemokraterna, tillsammans med V och Mp, också drygt 41 % (SCB 1, s. 34). Den största orsaken är Sverigedemokraterna (Sd), som från sitt inträde i Riksdagen 2010 successivt lockar fler och fler väljare från båda sidor. De båda blocken är tydliga med att det inte är aktuellt att regera tillsammans med Sd, vilket medför att processen hamnar i ett låst läge. Detta får till följd ett komplicerat parlamentariskt läge och ett långdraget förhandlande under totalt 134 dagar innan Stefan Löfvén till sist blir återvald som statsminister (Sveriges Riksdag 1). Under hösten 2021 avgår Löfvén och ersätts av Magdalena Andersson.

Efter att Ryssland påbörjat sin invasion av Ukraina börjar också interna politiska diskussioner ta fart på allvar i och mellan Sverige och Finland om ett eventuellt medlemskap i NATO. Med den dåvarande finska statsministern Sanna Marins uttalande i april 2022 om att ett finskt medlemskap sannolikt kommer att vara beslutat inom ett par veckor, driver Finland Sverige framför sig och den svenska regeringen måste agera.

För regeringen finns det två viktiga faktorer att förhålla sig till i denna process: Finland och det kommande riksdagsvalet.

Sannolikt är relationen till Finland och Finlands tydliga linje i NATO-frågan den allra tyngst vägande orsaken till att Socialdemokraterna vänder i frågan om NATO.

Detta har till del sin bakgrund i de säkerhetspolitiska överläggningar som regeringens arbetsgrupp, tillsammans med representanter från övriga riksdagspartier, kommer fram till i rapporten *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige*, som utkommer den 13 maj 2022. Här framgår bl. a. vikten av Finlands position gentemot Sverige: "Finland är Sveriges närmaste säkerhets- och försvarspolitiska partner och vårt grannland. Om Finland valde att ansöka om medlemskap i Nato men inte Sverige skulle det få negativa konsekvenser för Sveriges säkerhetspolitiska läge" (Regeringskansliet 1, s. 35).

Att ett eventuellt medlemskap i NATO ska bli en fråga som ska avgöras i det kommande riksdagsvalet, ser Socialdemokraterna som omöjligt. Dels för att det inte finns tid att vänta med frågan till hösten, dels för att det sannolikt skulle skada partiet i valrörelsen om man inte har en klar ståndpunkt, vilket högerpartierna skulle kunna driva hårt. Om NATO-frågan skulle bli en valfråga trots allt, skulle dessutom de NATO-positiva partierna kunna enas i riksdagen, vilket Socialdemokraterna förmodligen skulle förlora valet på. Opinionsmässigt finns också klara indikationer på att fler och fler i Sveriges befolkning ställer sig positiva till ett medlemskap i NATO.

Från regeringens sida ser man därför vikten av att denna viktiga fråga avgörs innan valet i september.

## 5.4 Det politiska ledarskapet

Dessa källor till utrikespolitisk förändring, på både internationell och nationell nivå, tillsammans med den kris som uppstår i samband med den ryska invasionen, uppfattas och analyseras sannolikt av en mängd enskilda beslutsfattare. Det handlar också om det strategiska ledarskap som statsministern behöver utöva för att nå ut med sitt och partiets budskap. För oavsett vilken sida som Socialdemokraterna väljer i NATO-frågan är det viktigt att denna motiveras väl och att medlemmarna och väljkåren har förståelse för både beslutet och alternativen.

Till sin hjälp finns det verkställande utskottet, VU. Vid denna tidpunkt ingår, förutom partiordföranden även partisekreteraren Tobias Baudin, Susanna Gideonsson, Mikael Damberg, Lena Micko, Ardalan Shekarabi och Morgan Johansson som ordinarie ledamöter. Som ersättare finns bl. a. Peter Hultqvist, Lena Hallengren och Anders Ygeman. Värt att notera i detta sammanhang är att utrikesminister Ann Linde inte har en plats.

I detta skede, när Sveriges säkerhetspolitik diskuteras i VU, verkar det dock som att det Säkerhetspolitiska rådet får allt större vikt och att antalet beslutsfattare minskar till Magdalena Andersson, Ann Linde, Morgan Johansson, Peter Hultqvist samt deras statssekreterare (SvD 1).

Andersson uppfattas som både kunnig och påläst och förtroendet för henne som statsminister är högt redan från början (Kvartal 1). Möjligen kan hon uppfattas som mer höger än vänster inom partiet men också tydlig och kraftfull i sitt ledarskap.

Vad som verkar ha påverkat Andersson mest i sin analys av situationen inför ett medlemskap, är samarbetet med sin finska motsvarighet, Sanna Marin, men också de säkerhetsgarantier som förhandlats fram med Storbritannien, USA, Tyskland, Frankrike och de nordiska länderna. Möjligen har dessa avtal varit de sista försäkringarna som också leder till beslutet om att slutligen söka medlemskap.

Mycket av de interna diskussionerna som handlar om detta säkerhetspolitiska paradigmskifte går inte att som utomstående att ta del av. Detta kan bero på bl. a sekretess. Däremot kan man anta att många möjliga utfall och argument har diskuterats internt med förutsättningen att Finland kommer gå med i NATO. Vad skulle det då innebära om Sverige står ensamt utanför? Vad skulle ett fördjupat samarbete med Finland innebära om Finland är medlem i NATO? Med facit i hand, så vet vi att diskussionerna resulterade i att partiledningen såg konsekvenserna av att stå utanför som långt mycket mer allvarliga än att vara medlem i försvarsalliansen. Finland är alltså en avgörande orsak till Sveriges ansökan.

För Socialdemokraterna, som under lång tid har hållit fast vid den säkerhetspolitiska linjen av militär alliansfrihet, behövs det sannolikt ett mycket gott och tydligt ledarskap från Andersson för att kunna manövrera rätt och framför allt, att kunna förankra en ståndpunkt som man internt förmodligen redan har

kommit fram till. Förvisso åtnjuter hon ett stort förtroende inom partiet men här gäller det att frigöra sig från det gamla och gå en balansgång mellan vilka argument som måste få rätt innebörd.

Mot bakgrund av tidigare uttalande från statsministern om att "...skicka in en NATO-ansökan i det här läget så skulle det ytterligare destabilisera den här delen av Europa" (SvD 1) till att faktiskt öppna upp för ett medlemskap med "Jag utesluter inte ett NATO-medlemskap på något sätt" (Svt 1) är steget ändå stort och det behöver tas på kort tid.

## 5.5 Beslutsprocessen

Efter att den socialdemokratiska partiledningen, det verkställande utskottet (VU) och det Säkerhetspolitiska rådet beslutat sig för att ett medlemskap i NATO är ett tungt vägande alternativ som måste diskuteras, påbörjas den beslutsprocess som slutligen leder fram till en majoritet i riksdagen för medlemskap.

I detta skede handlar det nog inte så mycket om förhandling eftersom tiden är knapp och signalerna från Finland är alltmer tydliga om vilken linje man från den finska sidan kommer att välja. Det är dessutom önskvärt från Finlands sida att länderna lämnar in sina eventuella ansökningar samtidigt men att det snarare hänger på svenska regeringens förmåga att fatta snabba beslut.

Enligt Hultqvist finns det till slut inte några andra alternativ kvar, eftersom det sista alternativet om ett försvarsförbund med Finland faller i och med Finlands ansökan (SvD 1). Det står återigen klart att Finland är en nödvändig orsak till den svenska ansökan.

Budskapet behöver dock förankras i partiet och eftersom man under partikongressen 2021 beslutade att den säkerhetspolitiska linjen skulle ligga fast, behöver beslutet även passera partiets verkställande utskott (VU).

För att ge budskapet legitimitet i partiet, men kanske även en känsla av allmän delaktighet i beslutet, genomförs en säkerhetspolitisk dialog med landets olika distrikt, där även de andra alternativen framgår men i realiteten finns bara ett alternativ och det är redan klart (Gustavsson 1, s. 24).

Beslutsprocessen gick förhållandevis fort mot slutet, även om kritiker framhåller att det gick alldeles för långsamt. Att det gick snabbare i Finland än i Sverige kan nog ha sina naturliga förklaringar. Sanna Marins socialdemokratiska parti tappade i opinionen inför det kommande valet (2023) till förmån för det NATO-positiva Samlingspartiet men framför allt handlade det sannolikt om det historiska arv som finländarna bär med sig. Här och nu finns chansen att en gång för alla frigöra sig från det sovjetiska arvet och om inte den framförhandlade NATO-optionen ska användas nu, när ska den då användas?

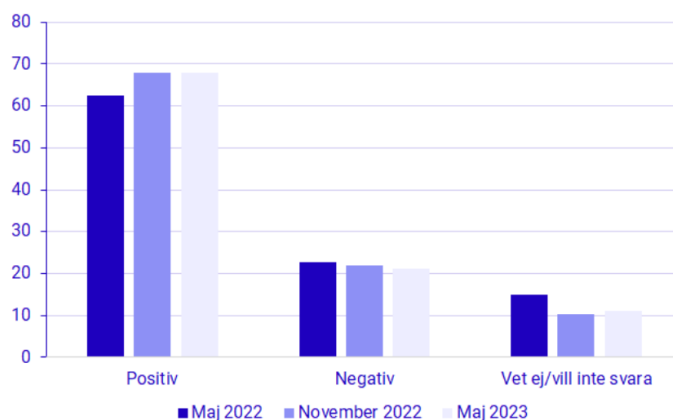
För Sveriges del, eller för Socialdemokraterna snarare, handlade det om ge upp en säkerhetspolitisk linje som har formats och förvaltats inom partiet under lång tid

och för de övriga partierna i Riksdagen blir det inte något av den debatt som många kanske hade önskat.

Kravet om en demokratisk förankring genom debatt och folkomröstning har framförts från de NATO-skeptiska partierna Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Möjligen hade en NATO-debatt kunnat ta fart redan i samband med annekteringen av Krim men då saknades fortfarande den fullskaliga invasionen, den utlösande krisen till att denna utrikespolitiska förändring skulle kunna ske.

Efter att Sverigedemokraterna lämnat kravet på folkomröstning var Vänsterpartiet ensamt kvar av riksdagspartierna att driva frågan. Försök gjordes men dessa fick inget gehör från övriga, främst för att NATO-frågan vid den här tidpunkten enade befolkning och politiken allt mer.

Svarsfördelning (i procent)



Tabell 1: Frågan som ställdes löd: Är du positivt eller negativt inställd till ett svenskt medlemskap i Nato? (SCB 2)

För Finlands del var argumenten likartade men med skillnaden att det var presidenten som initialt satte ett villkor om en folkomröstning för ett medlemskap, vilket han senare tog tillbaka då det stod klart att majoriteten av opinionen ändå var positiva till NATO (SvD 1).

Den 12 maj meddelar den finske presidenten och statsministern att de ställer sig bakom ett finskt medlemskap.

Den 15 maj sammanträder de svenska socialdemokraternas partistyrelse för att formellt fatta beslut om medlemskap och det positiva utfallet innebär att det nu finns en bred riksdagsmajoritet för ett svenskt NATO-medlemskap.

## 5.6 Kris som utlösande faktor

Enligt Gustavsson skapar denna faktor (kris) ett specifikt tillfälle, ett ”window of opportunity”, som ger den politiska ledningen chansen, eller tvingas till, att driva igenom sin utrikespolitiska förändring. Detta tillfälle varar endast under en begränsad tid, vilket också medför att politiska beslut måste fattas under tidspress och med ett visst mått av risktagande (Gustavsson s. 25-26).

Rysslands invasion av Ukraina i februari av 2022 är den utlösande faktor som i slutändan får Socialdemokraterna att göra en säkerhetspolitisk u-sväng, vilket resulterar i en NATO-ansökan.

Invasionen är sannolikt det slutliga resultatet av att USA och NATO avvisar de säkerhetsavtal som Ryssland försöker förmå USA att gå med på. Dessa avtal, eller garantier snarare, skulle bl. a. begränsa utvidgningen för nya medlemsstater att ansluta sig till NATO (för t. ex. Ukraina och Georgien) samt krav på begränsningar i militär förmåga hos länder i Östeuropa och Baltikum som blivit medlemmar i NATO efter 1997 (SR P1 Gräns 1).

Från rysk sida betyder EU föga i dessa förhandlingar då man anser att USA trots allt är den enda stormakten och garanten för säkerheten i Europa och därför vill man förhandla endast med USA. USA avfärdar avtalen och uppmanar istället till fortsatt diplomati för att inte eskalera situationen.

Ryssland nöjer sig inte med detta och utropar då Luhansk och Donetsk, de östra områdena av Ukraina, som självständiga folkrepubliker och menar att Ukraina utsätter den rysktalande befolkningen för etnisk rensning och folkmord, ett sätt för Ryssland att rättfärdiga ett eventuellt angrepp på Ukraina samt att återigen utvidga det ryska territoriet. Målet är att kunna tillsätta en rysk marionettregering i Ukraina för att på så sätt städa bort illusioner om medlemskap i NATO och EU och att återgå till en säkerhetsordning i Europa som fanns fram till 1997 (SR P1 Gräns 2).

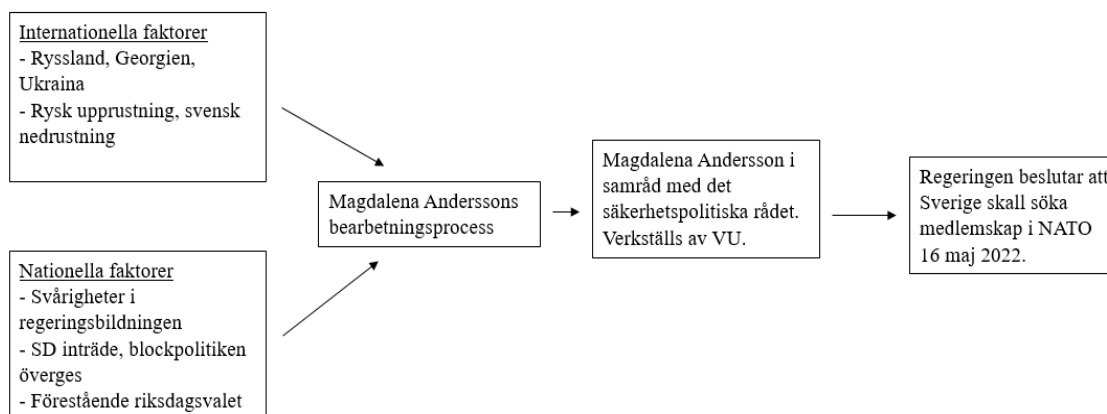
Den 24 februari öppnas ”window of opportunity” för både Sverige och Finland och man griper tillfället i flykten och ett nytt kapitel påbörjas i vår gemensamma utrikespolitik.

## 6 Avslutande diskussion och slutsats

Syftet med denna studie är att förklara varför Sverige har valt att lämna den militära alliansfriheten och att istället ansöka om ett NATO-medlemskap, som ett fall av utrikespolitisk förändring. Till min hjälp har jag använt Jakob Gustavsson förklaringsmetod för detta.

Figuren nedan visar den process som leder fram till det slutgiltiga beslutet om medlemskap. I de två vänstra delarna återfinns de förändringar i de grundläggande strukturella förhållandena, alltså på internationell och nationell nivå. Dessa källor sammantagna är något som Magdalena Andersson reagerar på. Vad som föranleder denna reaktion är närvaron av en kris, i detta fall den ryska invasionen.

En omfattande beslutsprocess inom den socialdemokratiska partiledningen samt med den finska motsvarigheten pågår och till slut finns endast ett alternativ kvar för att bäst värna om Sveriges säkerhet och suveränitet kvar, ett medlemskap i NATO.



Figur 2: Förklaring av Sveriges väg från militär alliansfrihet till att ansökan om medlemskap i NATO skickades in.

Kanske blev steget inte så stort att ta för Sverige och socialdemokraterna trots allt. Den uteblivna debatten inom partiet visar möjligen att tillvänjningen till NATO har varit förhållandevis stark under årens lopp men det visar också att tongivande personer med en tydlig åsikt för eller emot NATO möjligen har saknats eller inte haft möjligheten att träda fram och slutligen har den stora delen av partiets medlemmar sett medlemskapet som oundvikligt. Snarare handlar det möjligen om ett stort vemod över att den alliansfrihet man från socialdemokratiskt håll menar har tjänat Sverige väl, inte höll när det verkligen brände till, vilket var hela syftet.



Det här handlar kanske inte heller om en ideologisk fråga utan snarare om en fråga om Sveriges existens, om hot och behov av en säkerhetsgaranti.

Utifrån Gustavsson förklaringsmodell går det att konstatera att Sveriges väg från den militära alliansfriheten till att en ansökan slutligen lämnas in är ett tydligt exempel på utrikespolitisk förändring. Tillfället – window of opportunity – uppstår där och då och varar inte under en längre tid och de övriga förutsättningarna kan här ses som optimala då de tre tillstånden inträffar samtidigt; förändringar i grundläggande strukturella förhållandena på internationell och nationell nivå, ett tydligt ledarskap på strategisk politisk nivå samt uppkomsten av en kris.

Med hjälp av förklaringsmodellen är det också möjligt att presentera generaliserbara slutsatser, då modellen har använts vid andra analyser av utrikespolitisk förändring, t. ex. vid Sveriges medlemsansökan till EU.

En möjlig förklaring till varför Sverige lämnade den militära alliansfriheten till förmån för NATO har i och med detta presenterats.

# 7 Referensförteckning

## 7.1 Litteratur

- Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson – Ann Towns – Lena Wägnerud, 2017. Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Upplaga: 5:7. Stockholm: Wolters Kluwer
- Goldmann, Kjell, 1998. Change and stability in foreign policy: the problems and possibilities of détente. New York: Harvester-Wheatsheaf
- Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas, 2021. Internationella relationer. Upplaga: 4:2. Lund: Studentlitteratur
- Harrison, Dick, 2023, Fienden: Sveriges relation till Ryssland från vikingatiden till idag. Stockholm: Ordfront
- Jussila, Osmo – Hentilä Seppo – Nevakivi Jukka, 2009. Finlands politiska historia 1809-2009. Upplaga: 3. Helsingfors: Schildts Förlag Ab

## 7.2 Elektroniska källor

- Denscombe, Martyn, 2000. Good research guide – For small-scale social research projects. Publicerad: 2010-08-01  
<https://ebookcentral.proquest.com/lib/lund/detail.action?docID=650320.com/lib/lund/detail.action?docID=650320>. Hämtad: 2024-04-21
- Europainformation 1, Finlands väg till EU-medlem. Uppdaterad 2020-07-08.  
[Finlands väg till EU-medlem - Europainformationen \(eurooppatiedotus.fi\)](https://eurooppatiedotus.fi)  
Hämtad: 2024-03-20.
- Finska statsrådet 1, Redogörelse om förändringar i den säkerhetspolitiska miljön. Statsrådets publikationer 2022:19. Publicerad 2022-04-13.  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164001/VN\\_2022\\_19.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164001/VN_2022_19.pdf) Hämtat: 2024-02-26.
- FOI 1, Internationellt fördjupad analys av rysk A2/AD-förmåga. Publicerad: 2020-07-06. [Internationellt fördjupad analys av rysk A2/AD-förmåga - Totalförsvarets forskningsinstitut - FOI](https://foi.se/publ/foi1/foi1-2020-07-06-internationellt-fordjupad-analys-av-rysk-a2-ad-formaga) Hämtad: 2024-04-17.
- FOI 2, Sveriges försvarsutgifter 1900-2022. Publicerad: 2020-08-17.  
[Sveriges officiella försvarsutgifter 1900 - 2022 \(foi.se\)](https://foi.se/publ/foi2/foi2-2020-08-17-sveriges-officiella-forsvarsutgifter-1900-2022) Hämtad: 2024-04-17.
- Gustavsson, Jakob, 1998. *The politics of foreign policy change – Explaining the Swedish reorientation on EC membership*. Publicerad: 1998.

- <https://www.svet.lu.se/jakob-gustavsson/publication/49f678a9-9948-461d-a6c7-8b7d42d780b6>
- Kvartal 1, Opinionen just nu: Magdalena Andersson väcker förhoppningar, i samarbete med Demoskop. Publicerad: 2021-11-25.  
[Opinionen just nu: Magdalena Andersson väcker förhoppningar - Kvartal](#)  
Hämtad: 2024-04-24.
- NATO 1, News. Uppdaterad 2008-04-04.  
[NATO news: NATO decision on open-door policy - 3 April 2008](#) Hämtad: 2024-04-16.
- Pliktverket 1, Uppdaterad: 2023-08-15.  
[Vår historia - Plikt- och prövningsverket \(pliktverket.se\)](#) Hämtad 2024-04-17.
- Regeringskansliet 1, Departementsserien och promemorior från Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige. Ds 2022:7. Publicerad: 2022-05-13.  
[Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige - Regeringen.se](#)  
Hämtad: 2024-03-20.
- Regeringskansliet 2, Sveriges väg till EU-medlemskap. Uppdaterad 2019-05-17.  
[Sveriges väg till EU-medlemskap - Regeringen.se](#) Hämtad: 2024-03-20.
- Regeringskansliet 3, Regeringens proposition 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020. Publicerad: 2015-04-23.  
[Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020 \(regeringen.se\)](#)
- SCB 1, Demokratistatistisk rapport 28, Mandatperioden 2018-2022 – Fyra händelsefulla år. Hämtad: 2024-04-23.  
[Mandatperioden 2018–2022 \(scb.se\)](#)
- SCB 2, NATO-sympatier 2022-2023. Uppdaterad: 2023-06-07.  
[Nato-sympatier 2022-2023 \(scb.se\)](#) Hämtad: 2024-04-19.
- Socialdemokraterna 1  
[Soc Protokoll Partikongressen 2021.pdf \(socialdemokraterna.se\)](#)
- SR P1 Gräns, EXTRA: Ödesveckan för Europa. Publicerat: 2022-01-17.
- Svenska Yle 1, Rysslands drömmar i Arktis tar dubbelt stryk: ”Nato får militärt övertag i norra Europa och viktig infrastruktur måste överges”. Uppdaterad 2022-11-28. [Rysslands drömmar i Arktis tar dubbelt stryk: ”Nato får militärt övertag i norra Europa och viktig infrastruktur måste överges” – Utrikes – svenska.yle.fi](#) Hämtad: 2024-04-15.
- Svenska Yle 2, Magdalena Andersson till svenska Yle: Finland är främsta orsaken till att Sverige inte haft en NATO-debatt. Publicerad: 2022-12-12.  
[Magdalena Andersson till Svenska Yle: Finland är orsaken till att Sverige inte haft en Natodebatt – Utrikes – svenska.yle.fi](#) Hämtad: 2024-03-20.
- Sveriges riksdag 1, Tidigare regeringsbildningar och statsministrar. Publicerad: 2023-04-27.  
[Tidigare regeringsbildningar och statsministrar | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#) Hämtad: 2024-04-23.
- SvD 1, Så gick det till när S vände om NATO. Publicerad: 2022-07-02.  
[Så gick det till när Magdalena Andersson kovände om Nato | SvD](#) Hämtad: 2024-03-22.

- Svt 1, Magdalena Andersson öppnar för NATO-medlemskap: Utesluter inget.  
Uppdaterad: 2022-04-20.  
[Magdalena Andersson öppnar för Natomedlemskap: Utesluter inget | SVT Nyheter](#) Hämtad: 2024-04-15.
- Utrikesdepartementet 1, Utrikesdeklarationen februari 2022. Publicerad: 2022-02-16. <https://www.regeringen.se/tal/2022/02/utrikesdeklarationen-2022/> Hämtad: 2024-02-14.
- Utrikespolitiska institutet 1, Landsguiden, Finland – Modern historia. Uppdaterad: 2024-02-09.  
[Finland – Modern historia | Utrikespolitiska institutet \(ui.se\)](#) Hämtad: 2024-03-22.
- Utrikespolitiska institutet 2, Landsguiden, Konflikten i Ukraina – fördjupning.  
Uppdaterad: 2022-02-26  
[Konflikten i Ukraina – fördjupning | Utrikespolitiska institutet \(ui.se\)](#)  
Hämtad: 2024-04-16
- Utrikespolitiska institutet 3, Landsguiden, NATO-framväxten. Uppdaterad: 2024-03-08.  
<https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/framvaxten/>  
Hämtad: 2024-04-13.