

Mellom rasjonalitet og identitet: En analyse av Sveriges prosess mot Nato-medlemskap

Tizian David Ziegler

Mastergradstudent, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Sammendrag

Russlands fullskalakrig mot Ukraina fra og med februar 2022 har hatt store konsekvenser for det europeiske sikkerhetslandskapet, for geopolitiske dynamikker og for utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutninger i flere stater. Denne artikkelen analyserer Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk i perioden 2014 til 2022. Fokuset ligger særlig på de faktorene som har formet Sveriges prosess mot Nato-medlemskap – og bort fra militær alliansefrihet. Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av strategiske og geopolitiske hensyn av betydning for Sveriges tilnærming til egen sikkerhet og landets potensielle tilknytning til Nato. Artikkelen vurderer også interne faktorer av betydning for Sveriges vei mot søknad om Nato-medlemskap, slik som beslutningstakeres (trussel)oppfatninger, statsstruktur, styrken til statsapparatet overfor befolkningen og interne prosesser knyttet til kultur, identitet og sosialdemokratens dominante rolle i svensk politikk, samt landets forhold til Finland. Ut fra dette søker artikkelen å gi en forståelse av eksterne og interne faktorer som har bidratt til Sveriges søknad om Nato-medlemskap i møte med en stadig mer utfordrende global sikkerhetssituasjon.

Nøkkelord: Sverige · Nato · Russland · nyklassisk realisme

Kontaktinformasjon: Tizian David Ziegler, e-post: tiziandz@stud.ntnu.no

©2024 Tizian David Ziegler. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Ziegler, T. D. (2024). Mellom rasjonalitet og identitet: En analyse av Sveriges prosess mot Nato-medlemskap. *Internasjonal Politikk*, 82(2), 117–134. <http://doi.org/10.23865/intpol.v82.6001>

Innledning

Russlands fullskala invasjon av Ukraina 24. februar 2022 var et angrep på sentrale prinsipper i folkeretten – og på fundamentet for den europeiske sikkerhetsordenen (European Council, 2022). Krigen utløste omfattende strategiske revurderinger blant beslutningstakere i Europa, inkludert militære omstruktureringer og økte forsvarsinvesteringer (Bunde, 2022, s. 517). Prosessene som fant sted i Sverige og Finland, som endte med at begge landene søkte medlemskap i forsvarsalliansen Nato, har fått spesielt mye oppmerksomhet (se f.eks. Alberque & Schreer, 2022; Arter, 2023; Forsberg, 2023; Michalski et al., 2024; Ojanen & Väisänen, 2023; Solli & Solvang, 2022; Weckman, 2023). Prosessene som fant sted i de to nordiske landene utspilte seg nokså forskjellig: i Finland handlet dette om et rasjonelt strategisk (sikkerhetspolitisk) valg, i Sverige mer om identitet og selvbylde (Forsberg, 2023; Solli & Solvang, 2022), og den offentlige debatten dreide seg særlig om hvordan veien inn i Nato markerte slutten på to hundre år med militær alliansefrihet (Hellekant, 2023; Wahlgren, 2022). Denne artikkelen analyserer prosessen fram mot Sveriges søknad om Nato-medlemskap, med fokus på eksterne og interne drivere bak avgjørelsen om å fravike den til da offisielle politikken om å være militær alliansefri.

For å kunne analysere Sveriges prosess mot Nato-medlemskap, er det hensiktsmessig med et tilbakeblikk på landets utenriks- og sikkerhetspolitiske historie. Opprinnelsen til Sveriges nøytralitetspolitikk kan spores tilbake til den store nordiske krig, da Sverige tapte sin hegemoniske posisjon og landets politiske og militære makt ble svekket i slaget ved Poltava i 1709 og de påfølgende tap av territorier. Nøytralitetspolitikken ble formelt innført i 1814 (Agius, 2006, s. 61), og innebar at landet skulle holde seg utenfor militære allianser i fredstid og føre en nøytral politikk – så fremt de ikke ble angrepet (Brommesson et al., 2022b, s. 284, 288). Det svenske parlamentet knyttet ikke landets nøytralitet til en internasjonal traktat (Agius, 2006, s. 62); politikken var heller en form for institusjonalisert nøytralitet basert på tidligere praksis (Beyer & Hofmann, 2011, s. 292). Dette medførte at Sveriges nøytralitetspolitikk ble godt forankret i, og støttet av, befolkningen (Brommesson et al., 2022b, s. 297–300). Under begge verdenskrigene, og den påfølgende kalde krigen, var svensk sikkerhetspolitikk basert på prinsippet om «alliansefrihet i fred med sikte på nøytralitet i krig» (Winnerstiegl, 2022). Denne politikken var imidlertid preget av spenningen mellom offentlige deklarasjoner og hemmelig samarbeid, også under den kalde krigen (Brommesson et al., 2022b, s. 297).

Nøytralitetspolitikken endret seg med Sveriges medlemskap i EU fra 1995, som også innebar deltakelse i EUs felles utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk (European Union, 2023). Dette vanskeliggjorde videreføringen av Sveriges praksis knyttet til «alliansefrihet i fred med sikte på nøytralitet i krig». Endringene svensk politikk gjennomgikk på 1990-tallet åpnet for et tettere bi- og multilateralt sikkerhetspolitisk samarbeid med EU, med Nato-medlemsland og med de andre nordiske landene (Efstestad, 2019, s. 38, 42–43). EU-medlemskapet, og tettere samarbeid med Nato og sentrale Nato-medlemsland, medførte både en endring i svensk politisk

praksis og retorikk, hvor man forlot nøytralitetsprinsippet til fordel for militær alliansefrihet (Devine, 2011, s. 343; Lee-Ohlsson, 2009, s. 127–133). Det er likevel verd å merke seg at selv etter endringene i den offisielle politikken, vedvarte spenningen mellom landets faktiske utenriks- og sikkerhetspolitiske atferd, og den «nøytrale identiteten» som fortsatt ble støttet av over to tredjedeler av den svenske befolkningen på dette tidspunktet (Devine, 2011, s. 343).

Til tross for denne spenningen, ble landet deltaker i flere internasjonale sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidsprosjekter i de to tiårene som fulgte medlemskapet i EU. Dette innebar som nevnt et tett samarbeid med EU, de nordiske statene og andre bi- og multilaterale partnere, samt en styrking av båndene til Nato (Britz, 2016, s. 1). Samarbeidet var i stor grad vellykket, og den svenske regjeringen understreket hvordan militær alliansefrihet hadde sterk folkelig støtte, noe som igjen bidro til stabilitet i Nord-Europa og ga landet muligheten til å formulere en uavhengig utenriks- og sikkerhetspolitikk (Brommesson et al., 2022a, s. 6). Motstanden mot svensk Nato-medlemskap var med andre ord fortsatt sterk. Mellom 1994 og 2012 varierte andelen som var negative til medlemskap mellom 40 og 50 prosent (Bjereld & Oscarsson, 2023, s. 6–7). Dette understreker ikke bare nasjonens ønske om å bevare Sveriges prinsipp om militær alliansefrihet, men også den vedvarende interne spenningen mellom offisiell politikk og identitet og kultur.

Dynamikken knyttet til spenningen mellom offisiell politikk og den svenske befolkningens oppfatning av militær alliansefrihet gjør det interessant å utforske landets vei mot søknad om Nato-medlemskap, og hvilke eksterne og interne drivere som bidro i denne prosessen. Denne artikkelen analyserer Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk etter Russlands annektering av den ukrainske Krym-halvøya i 2014, og frem til landets beslutning om å søke medlemskap i Nato, hovedsakelig som en respons på Russlands fullskala krig mot Ukraina i 2022. Ved å sette søkelys på disse to hendelsene får vi også en dypere innsikt i hvorfor Sverige ikke søkte Nato-medlemskap etter Russlands annektering av Krym i 2014, men heller valgte en strategi med tettere samarbeid med vestmaktene – også kjent som Hulqvist-doktrinen. Gjennom å belyse eksterne og interne drivkrefter blant den svenske eliten, politikerne og i befolkningen, undersøker artikkelen hvordan og i hvilken grad disse faktorene har bidratt til Sveriges beslutning om å søke Nato-medlemskap og forlate prinsippet om militær alliansefrihet.

Nyklassisk realisme er et egnet teoretisk rammeverk for en slik analyse, da teorien bidrar til å sette søkelys på hvordan utenriks- og sikkerhetspolitikk utformes i spenningsfeltet mellom eksternt press og interne prosesser. Spesifikt antar nyklassisk realisme at et lands utenrikspolitikk først og fremst drives fram av dets plass i det internasjonale systemet og dets relative maktkapasiteter (Rose, 1998, s. 150–151). I tillegg er beslutningstakeres (trussel)oppfatninger og landets statsstruktur, inkludert statsapparatets styrke og legitimitet, to sentrale mellomliggende variabler (Rose, 1998, s. 157–161). I denne artikkelen analyseres Sveriges prosess mot Nato-medlemskap med et blick mot disse to, henholdsvis eksterne og interne, variablene.

Faktorer av spesiell interesse er ikke bare Russlands aggresjon mot Ukraina siden 2014, og spesielt etter 2022, men også det økte trusselbildet i Østersjø-regionen og Finlands beslutning om å søke Nato-medlemskap. Innenrikspolitiske faktorer og interne prosesser knyttet til kultur og identitet av spesiell interesse for artikkelen inkluderer sosialdemokratens dominerende og hegemoniske rolle i svensk politikk, deres forhold til Finland, i tillegg til den svenske befolkningens endrede synspunkter angående svensk medlemskap i Nato.

Analysen baseres her på en gjennomgang av offisielle publikasjoner fra den svenske og finske regjeringen, den europeiske union og Nato. Videre benyttes data fra Novus, Demoskop, Ipsos, Valmyndigheten og Yle. Nyhetsartikler fra svenske, finske og norske aviser brukes for å supplere de offisielle dokumentene og meningsmålingene, og for å beskrive sakens gang slik den utspilte seg fra Russlands invasjon av Ukraina til søknadene om svensk og finsk Nato-medlemskap ble levert.

Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk etter annekteringen av Krym i 2014

Annekteringen av Krym-halvøya i 2014 førte til iverksettingen av en svensk utenriks- og sikkerhetspolitisk doktrine i 2015: Hulqvist-doktrinen (Christensen, 2015; Dalsjö, 2017, s. 23; Wieslander, 2017, s. 97–98). For å forstå hvordan Sverige kom frem til denne, er det nødvendig å vurdere Sveriges relative maktkapabilitet – det vil si Sveriges evne til å påvirke andre stater i det internasjonale systemet. Det er også nødvendig å vurdere både mulighetene og begrensningene Sverige hadde på dette tidspunktet.

I 2013 oppdaget svensk luftovervåking seks russiske fly som gjennomførte bombeøvelser nær svenskegrensen. Svenske jagerfly kunne ikke gripe inn, da hverken piloter eller fly var klare. Hendelsen illustrerte dermed for første gang ikke bare det lave nivået for svensk beredskap, men også hvordan man hadde undervurdert den potensielle trusselen fra Russland (Brekke, 2013; Færaas, 2013). I 2014 fulgte flere hendelser som påvirket både europeisk og svensk utenriks- og sikkerhetspolitikk. For det første annekterte Russland den ukrainske Krym-halvøya. Dette var ikke bare et åpenbart angrep på ukrainsk suverenitet, det hadde også alvorlige konsekvenser for den internasjonale rettsorden (European External Action Service, 2018). For det andre eskalerte intensiteten til – og alvoret i – hendelser mellom russiske og vestlige militær- og sikkerhetsinstanser, spesielt i Østersjø-regionen. Eksempler på slike hendelser inkluderer krenkelser av nasjonalt luftrom, nesten-kollisjoner i luften, simulerte angrepsøvelser og, ikke minst, en intens jakt på en russisk ubåt i Stockholms skjærgård (Frear et al., 2014, s. 3–8).

Disse hendelsene markerte et vendepunkt for de baltiske statene og førte til store endringer i både Litauens og Latvias sikkerhetspolitikk (Gotkowska & Szymański, 2017, s. 5–6; Szymański, 2015, s. 3–5). Østersjø-regionen utviklet seg dermed raskt fra et fredelig område til et preget av spenning og usikkerhet, i en kontekst av systemisk maktbalanse mellom Russland og Vesten (Wieslander, 2017, s. 93, 2019, s. 207). Endringen fikk også store konsekvenser for svensk sikkerhets- og utenrikspolitikk.

For å forstå Sveriges handlingsrom i det internasjonale systemet på dette tidspunktet, er det nødvendig å se nærmere på Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen. Endringer i Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk på 1990-tallet medførte betydelige omstruktureringer i det svenske forsvaret. Ifølge en rapport fra 2004 var hovedmålet å forsvare svenske interesser i utlandet gjennom deltakelse i internasjonale militære operasjoner og redusere av kostnader, snarere enn å øke evnen til forsvar av svensk territorium (Persson & Jämtin, 2004, s. 14–15). Sverige forankret sin forsvarspolitik ytterligere i denne formen for solidaritetspolitikk i 2009, blant annet ved å utvide sikkerhetsbegrepet og framheve overgangen fra et territorielt forsvar til et ekspedisjonsforsvar (Försvarsutskottets betänkande, 2009). Disse endringene førte til nedleggelse av flere forsvarsinstallasjoner og sammen slåing av enheter. Reformene medførte også avskaffelse av verneplikten, nedbemannning av forsvaret til færre enn 20 000 soldater og reduksjon av militærbudsjettet fra rundt 3,1 prosent av BNP under den kalde krigen til 1,1 prosent i årene 2011–2014 (International Institute for Strategic Studies, 2009, s. 109, 184; The World Bank, 2023). Denne formen for solidaritetspolitikk ga imidlertid ingen konkret garanti for at andre land ville komme til unnsetning ved et angrep på Sverige (Anclair & Bertelman, 2014, s. 10). Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk var derfor begrenset både av den endrede sikkerhetssituasjonen fra og med 2014, og av mindre nasjonale ressurser og redusert forsvarsevne. Dette uten å kunne nyte godt av den kollektive beskyttelsen et Nato-medlemskap ville gitt gjennom artikkel 5 i Nato-pakten.

Hvorfor Hulqvist-doktrinen?

I tråd med en strukturell og nyrealistisk maktbalanse-logikk vil en forvente at responsen på en kommende trussel er å balansere – eller mobilisere – mot denne. En slik tilnærming skulle dermed tilsi at Sverige, som sto overfor en alvorlig ekstern trussel, ville søke Nato-medlemskap. Imidlertid var ikke dette tilfelle. I stedet reagerte Sverige med å iverksette den relativt ukjente og vagt formulerte sikkerhetsdoktrinen fra 2009. Denne ble, etter at Peter Hulquist inntrådte som forsvarsminister i 2014, kjent som Hulqvist-doktrinen. Doktrinen inneholdt en rekke nye elementer og markerte et klart skifte i Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk (Christensen, 2015; Dalsjö, 2017, s. 23; Wieslander, 2017, s. 97–98).

Ifølge Wieslander (2022) kan doktrinen oppsummeres som en ambisjon om å styrke den nasjonale forsvarsevnen gjennom et nært partnerskap og samarbeid med Nato, samt gjennom en kompleks serie bilaterale avtaler i fredstid og felles krigsplanlegging med Finland. I tillegg fantes det også elementer av kontinuitet gjennom ambisjonen om fortsatt å bidra til forsvaret av en internasjonal sikkerhetsorden (Wieslander, 2022, s. 45). Det er viktig å merke seg at den første komponenten i doktrinen i stor grad sikter mot å bygge avskrekking og nasjonale forsvarskapabiliteter gjennom økte forsvarsutgifter og gjeninnføring av verneplikten (The Government Offices of Sweden, 2020). Den andre hovedkomponenten, og hjørnesteinen for partnerskapet med Nato, ble introdusert på toppmøtet i Wales i september 2014

med innføringen av Natos Partnership Interoperability Initiative (PII) (Nato, 2023). Som en av Natos Enhanced Opportunities Partner (EOP), fikk Sverige en mulighet til å samarbeide tett med Nato og Finland i sikkerhetsspørsmål vedrørende Østersjøen (Nato, 2016, s. 23; The Government Offices of Sweden, 2020). Videre styrket og utdypet Sverige samarbeidet med blant annet USA, Polen, Danmark, Tyskland, Norge og Frankrike. Den tredje hovedkomponenten i doktrinen vektla Sveriges sterke og kontinuerlige forpliktelse til å bidra til en internasjonal rettsorden (The Government Offices of Sweden, 2019, 2020).

Fordi strukturelle og eksterne faktorer ikke er tilstrekkelig for å forklare utfallet av Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk etter 2014, er det nødvendig å se nærmere på innenrikspolitiske faktorer. I denne sammenhengen er nyklassisk realisme og teoriens mellomliggende variabler aktuelle. I tillegg skal vi se nærmere på Sveriges oppfatninger av det internasjonale systemet. Her spiller elitekonsensus og elitekohesjon en betydelig rolle. Deretter rettes oppmerksomheten mot styrken til Sveriges statsapparat, spesielt med hensyn til sosial sammenbindingskraft og regjeringens sårbarhet. Ut fra dette kan man få en bedre forståelse av Sveriges vilje til å balansere og landets evne til å mobilisere samfunnsressurser for å iverksette og gjennomføre en balanse strategi mot eksterne trusler.

Sveriges oppfatninger og misoppfatninger i det internasjonale systemet

Utviklingene innenfor europeisk sikkerhetspolitikk som følge av Russlands annektering av Krym i 2014, og den forverrede sikkerhetssituasjonen i Østersjø-regionen, brakte fiendtlige trusler tilbake til kjernen av svensk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik (Frear et al., 2014). Sveriges relative maktkapabiliteter gjorde landet sårbart, men det var likevel bred politisk enighet om den nye sikkerhetssituasjonen i regionen, forårsaket av russisk militær aktivitet og aggresjon, som nå ble omtalt som «the new normal». Begrepet bidro til å skape en felles forståelse av den russiske trusselen både blant Nato-medlemmer og Nato-partnere, inkludert Sverige (Doyle & Johnson, 2014; Wieslander, 2015, s. 1). Samtidig var det en viss uenighet innen eliten knyttet til trusselens omfang, spesielt i spørsmålet om hvilke politiske strategier eller tiltak som ville være mest effektive og hensiktsmessige for å håndtere situasjonen og beskytte Sveriges interesser.

Fragmenteringen kan spores tilbake til en vedvarende uenighet mellom sosialdemokratene og de liberale og konservative partiene knyttet til konseptet om nøytralitet (Agius, 2006, s. 120–121). Her er det viktig å merke seg Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti – sosialdemokratene – sin dominerende og hegemoniske rolle i svensk politikk og samfunn. Sosialdemokratenes visjon har formet en bestemt ideologi, som framhever kjerneelementene i velferdsstaten, en aktiv internasjonalisme og den såkalte «svenske modellen». Det kan her argumenteres for at sosialdemokratene har skapt, opprettholdt og reproduisert kollektive meninger og normer i samfunnet over flere tiår. Denne sosialdemokratiske identiteten og samfunnsforståelsen, basert på konsensus, likhet, universalisme og solidaritet, har selv de konservative og liberale

stemmene innen svensk politikk lenge akseptert (Agius, 2006, s. 6–8). Nøytralitet var en viktig del av denne kollektive forståelsen, og ble gjerne framhevet under den kalde krigen som en aktiv plattform for eksport av svenske sosialdemokratiske normer og verdier, snarere enn nøytralitet forstått som isolasjonisme (Agius, 2006, s. 116).

Likevel har sosialdemokratenes hegemoniske posisjon blitt utfordret de siste tiårene (Svenska Valforskningsprogrammet, 2018). Dette har bidratt til en gradvis revurdering av Sveriges visjon, spesielt overgangen fra nøytralitetspolitikk til militær alliansefrihet (Agius, 2006, s. 138–139, 161). Det kan her argumenteres for at selv om de liberale og konservative partiene hadde relativt korte regjeringsperioder, klarte de likevel å skape et annet bilde av Sverige som ikke bare har påvirket oppfatningen av og fragmenteringen innen den svenske eliten, men også hvordan den svenske befolkningen ser på Europa, EU, Sverige, nøytralitet og militær alliansefrihet. Denne debatten blomstret opp igjen i 2013, etter at sjefen for det svenske forsvaret advarte om at Sverige bare kunne forsvare seg mot et væpnet angrep i én uke (Gotkowska, 2014, s. 2). I tillegg utga den svenske riksrevisjonen en rapport som konkluderte med at forsvaret på det dette tidspunktet verken var i stand til å nå målene for reformen som ble innført i 2009, eller hadde tilstrekkelig nasjonal forsvarsevne samtidig som de engasjerte seg i krisehåndtering i utlandet (Swedish National Audit Office, 2014). Kort tid etter bestemte de liberale og konservative partiene seg for å skifte standpunkt fra militær alliansefrihet til å støtte et Nato-medlemskap (Wieslander, 2017, s. 95).

Likevel ble det tydelig etter gjenvalget av sosialdemokratene i 2014 at den svenske befolkningen fortsatt hadde tiltro til partiet (Valmyndigheten, 2014). Det var under den sosialdemokratisk-grønne koalisjonen at Hulqvist-doktrinen ble iverksatt, og selv om den svenske eliten var fragmentert, må Hulqvist-doktrinen først og fremst forstås ut fra sosialdemokratenes visjon og ideologi. Dette blir særlig tydelig gjennom Peter Hulqvists uttalelse om at doktrinen representerer en naturlig videreutvikling av den militære alliansefriheten (Hulqvist, 2015). Doktrinen ble også ansett som viktig for å opprettholde stabilitet og forutsigbarhet i Østersjø-regionen, Norden og forholdet til Finland og Russland (Linde, 2020; The Government Offices of Sweden, 2020). Doktrinens retorikk innebærer langsiktig kontinuitet og gjenskapning av sosialdemokratenes normer og verdier ved at den knyttes til den svenske visjonen om militær alliansefrihet.

Styrken til Sveriges statsapparat

Den dominerende rollen til sosialdemokratene vitner om en sterk sosial sammenbindingskraft blant svensker hva angår landets nasjonale identitet. Tross en økning i støtten for Nato-medlemskap, ble det klart at en stor andel av befolkningen fortsatt omfavnet militær alliansefrihet, selv under en forverret sikkerhetssituasjon slik som i 2014. I 2014 støttet rundt 37 prosent av befolkningen Nato-medlemskap, mens 36 prosent var mot og 27 prosent var verken for eller imot (Novus, 2022). Dette kan knyttes til sosialdemokratenes langvarige hegemoni når det kommer til å forme og opprettholde normer og verdier som danner grunnlaget for Sveriges kollektive

nasjonale identitetforståelse. Den sterke sosiale sammenbindingskraften tyder videre på at den svenske befolkningen har spilt en avgjørende rolle i å skape og reproducere slike normer og verdier.

Dermed sto en fragmentert elite overfor et klart flertall i befolkningen. Det ble tydelig under Hulqvist-doktrinen at både motstanden mot Nato-medlemskap og oppslutningen om militær alliansefrihet i den svenske befolkningen, fortsatt var sterk (Demoskop, 2022; Novus, 2022). Med andre ord, selv om de liberale og konservative hadde vunnet valget både i 2014 og 2018, ville det vært svært vanskelig å få gjennomslag i den svenske befolkningen og i parlamentet for Nato-medlemskap (Wieslander, 2022, s. 50). Det var derfor ikke overraskende at den sosialdemokratiske-grønne regjeringen etter gjenvalget i 2018 holdt fast ved at Sverige ikke skulle søke om Nato-medlemskap (Löfven, 2019).

Sosialdemokratenes beslutning om å stå utenfor Nato til tross for en økende trusselsituasjon, kan dermed forklares ut fra både partiets – og en stor del av befolkningens – visjon for det svenske samfunnet og forsvarspolitikken. Likevel må vi ta med at sosialdemokratene hadde opplevd en relativ nedgang de siste årene, blant annet på grunn av økende liberal og konservativ innflytelse. I tillegg var partiet preget av spenninger mellom høyre- og venstrefløyen, spesielt når det gjelder Sveriges retning for utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik (Wieslander, 2022, s. 50). Dette kan muligens skyldes partidemokratiet, som gir rom for ulike meninger og standpunkter i denne type spørsmål (Hagström, 2020, s. 154).

Når eliten og befolkningen er uenige om den beste responsen på en trussel, velger eliten ofte en sikkerhetspolitikk som motvirker trusselen, og som samtidig har støtte i befolkningen. Uten det siste, vil ikke sikkerhetspolitikken oppnå det første (Morrow, 1993, s. 216). Politikktutforming under en intens og litt uavklart situasjon, som den i 2014, innebærer derfor en viss risiko for partisplittelse, noe som kunne ført til at sosialdemokratene mistet sin dominerende maktposisjon (Wieslander, 2022, s. 50). Det er imidlertid vanskelig å si om, og i hvilken grad, denne risikoen var til stede i 2014. Likevel kan det argumenteres for at sosialdemokratenes beslutning om å iverksette Hulqvist-doktrinen ikke bare kan forklares ut fra Sveriges prinsipp om militær alliansefrihet, men også ut fra en strategi om å velge en tilnærming med minst intern motstand og bredest appell langs hele det politiske spekteret (Schweller, 2004, s. 171–172). Hulqvist-doktrinen kan imidlertid også forklares med Morrrows påstand om at «expansion of the military might be chosen over tightening an alliance commitment even when the alliance promises greater security if the domestic cost of the commitment is too great» (Morrow, 1993, s. 216–217).

Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022

Etter måneder med økt militær spenning på grensen til Ukraina, og spekulasjoner angående Russlands intensjoner, iverksatte president Putin en «spesiell militæroperasjon»

i Ukraina 24. februar 2022. Dette var et historisk vendepunkt med alvorlige implikasjoner for europeisk sikkerhet, og også for handel, produksjon, forsyning, velstand og det internasjonale samfunnets kollektive evne til å møte militære og sikkerhetspolitiske utfordringer (Flockhart & Korosteleva, 2022, s. 466). Invasjonen rystet det vestlige og europeiske sikkerhetslandskapet på en måte vi ikke har sett siden den kalde krigen (Tardy, 2022, s. 13). Den satte videre både Finland og Sverige i en svært vanskelig geopolitisk og sikkerhetspolitisk situasjon (Solli & Solvang, 2022).

Russlands invasjon av Ukraina i 2022 utløste en markant endring i den offentlige støtten til finsk medlemskap i Nato. Historisk sett har Finland, sammenlignet med Sverige, vist en mer vedvarende motstand mot Nato-medlemskap. Fra 1990-tallet og frem til januar 2022 varierte denne motstanden mellom 50 og 70 prosent, mens støtten lå mellom 20 og 30 prosent (Forsberg, 2022). Meningsmålinger utført umiddelbart etter Russlands invasjon av Ukraina viste imidlertid en markant økning, med 53 prosent offentlig støtte for Nato-medlemskap. Denne utviklingen fortsatte gjennom våren og nådde 62 prosent i mars (Kinnunen, 2022).

Det drastiske skiftet i den finske folkeopinionen var av stor betydning for Sveriges beslutning om å skrinlegge sin politikk om militær alliansefrihet, av flere grunner. For det første var Finland, som Sverige, nøytral under den kalde krigen. Men, etter å ha blitt medlem av EU i 1995, forlot både Finland og Sverige den rådende nøytralitetspolitikken til fordel for prinsippet om militær alliansefrihet. For det andre har Finland og Sverige utviklet et stadig tettere bilateralt samarbeid, blant annet gjennom NORDEFECO og spesielt som en respons på den økende sikkerhetstrusselen i 2014. Samarbeidet ble ytterligere styrket ved at Sverige deler mange av Finlands sikkerhetspolitiske samarbeidspartnere – som Nato, EU og USA (Szymański, 2018, s. 24–30). I motsetning til Sverige, har imidlertid Finland utviklet tidlig en såkalt «Nato-option» i sin sikkerhetspolitikk, hvor de ikke søkte fullt medlemskap eller sikkerhetsgarantier etter artikkel 5, men forbeholdt muligheten til å gjøre dette dersom omstendighetene endret seg (Thorhallsson & Vidal, 2023, s. 210). Videre skilte seg Finland fra Sverige ved at de har opprettholdt et relativt høyt forsvarsbudsjett med hovedvekt på territorialforsvar, inkludert verneplikt og en betydelig reservestyrke (International Institute for Strategic Studies, 2009, s. 110; Szymański, 2018, s. 24–30). Endringen i den finske befolkningens oppfatning av Nato kan derfor ses som en klar reaksjon på alvor i den nye geopolitiske situasjonen i Europa, basert på Finlands strategiske posisjonering og prioriteringer.

Sveriges utenriks- og sikkerhetspolitikk så derimot litt annerledes ut. Selv om Hulqvist-doktrinen etter hvert ga konkrete resultater, sto Sverige likevel overfor en rekke betydelige utfordringer som ble tydelige i årene under iverksettingen av doktrinen mellom 2014 og 2022. Tross et ambisiøst forsøk på å lukke gapet mellom forsvarrets oppgaver og kapasiteter, ved å øke forsvarsbudsjettet og adressere underliggende svakheter internt, viste det seg vanskelig å oppnå ønskede resultater. Å redusere dette gapet, spesielt med tanke på utstyr for militære operasjoner i luften, på land og til sjøs, viste seg å være et uoppnåelig prosjekt på kort sikt (Anthony & Weintraub, 2018,

s. 15–16; Saxi, 2019, s. 670; The World Bank, 2023). Selv om Sverige hadde økt og utvidet sitt sikkerhets- og forsvarssamarbeid med andre stater, særlig i den nordlige delen av Europa og med organisasjoner som EU, Nato og NORDEFECO, måtte landet innse at samarbeidet var begrenset. Sveriges sikkerhets- og forsvarssamarbeid medførte ikke noen konkret garanti for at andre stater ville komme til unnsetning ved et angrep (Anthony & Weintraub, 2018, s. 15). Fraværet av formelle sikkerhetsgarantier, grunnet Sveriges militære alliansefrihet, skapte en strategisk tvetydighet som undergravde avskrekkingseffekten og den forebyggende verdien av Nato i Norden og Østersjø-regionen (Solli & Solvang, 2022). Regimet i Russland hadde tydelig vist at det ikke respekterte militært alliansefrie stater. Sverige befant seg dermed i en sårbar situasjon, på grunn av landet begrensede nasjonale forsvarsevne – i tillegg til et gryende meningsskifte i en av Sveriges viktigste forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidspartnere: Finland. Dette utfordret Sveriges strategiske posisjon, og frembragte behov for en nøye gjennomtenkt tilpasning til de endrede geopolitiske realitetene i regionen.

Hvorfor Nato-medlemskap?

Ved å følge en strukturell og nyrealistisk maktbalanse-logikk, særlig med tanke på Sveriges relative maktkapabilitet i en eskalert situasjon med krig i Europa, ville det bare være et spørsmål om tid før landet ville velge å balansere mot den eksterne trusselen ved å søke Nato-medlemskap. Litt over to måneder etter invasjonen av Ukraina var Sverige klar for medlemskap (The Government Offices of Sweden, 2023). Dette hendelsesforløpet var noe overraskende, gitt befolkningens sterke identifisering med, og støtte til, militær alliansefrihet, og ettersom den svenske eliten lenge har vektlagt bred konsensus og solidaritet når det gjelder spørsmål om sikkerhet og forsvar (Anthony & Weintraub, 2018, s. 16). På grunn av sosialdemokratenes posisjon og forhold til den svenske befolkningen, var det sannsynlig at en søknad om Nato-medlemskap ikke ville være mulig uten et meningsskifte i befolkningen. For å undersøke om dette var det avgjørende, eller om andre faktorer spilte en rolle, skal vi igjen trekke fram strategiske så vel som geopolitiske hensyn, i tillegg til interne faktorer som beslutningstakeres (trussel)oppfatninger, statsstruktur, statsapparatets legitimitet, interne prosesser knyttet til kultur og identitet, sosialdemokratenes dominante rolle i svensk politikk samt landets forhold til Finland.

Styrken til Sveriges statsapparat

Russlands krig mot Ukraina har fått betydelig oppmerksomhet over hele verden, og Sverige skilte seg ut som et av de landene med høyest andel av befolkningen som fulgte nyhetene. I tillegg var Sverige også et av de landene hvor befolkningen var mest bekymret over risikonivået overfor egen nasjon. Videre viste Sverige en bemerkelsesverdig grad av solidaritet med Ukraina og den ukrainske befolkningen, og de fleste former for støtte for Ukraina ble positivt mottatt (Institut Public de Sondage d'Opinion Secteur, 2022, s. 3, 7, 10). Alt dette indikerer at den svenske

befolkningen viser en høy grad av bevissthet, interesse, engasjement og bekymringer for Russlands krig mot Ukraina og dens konsekvenser for Sverige. Bekymringen var også reflektert i den økende støtten for Nato-medlemskap blant den svenske befolkningen. Imidlertid var endringen i opinionen ikke like dramatisk og umiddelbar som i Finland. Mens støtten for Nato-medlemskap i Finland økte fra 28 prosent i januar til 53 prosent i februar i 2022, økte den moderat i Sverige fra 37 prosent til 41 prosent. Likevel fortsatte støtten å øke gradvis og nådde 54 prosent i slutten av april, mens 24 prosent var imot, og 22 prosent var verken for eller mot (Kinnunen, 2022; Novus, 2022).

Ut fra et nyklassisk realismeperspektiv på sosial sammenbindingskraft kan dette meningsskiftet tolkes ut fra logikken som driver såkalte *scapegoat wars*. Gitt en ekstern trussel mot en nasjons interesser eller kjerneverdier, vil splittede eller misfornøyde borgere legge til side interne konflikter eller frustrasjon mot regjeringen og gi kollektiv støtte til myndighetenes politikk (Haas & Whiting, 1956, s. 62; Schweller, 2004, s. 176). Mange svensker oppfattet risikonivået for Sverige som svært høyt, og de innså hva som kunne skje med en stat som ikke var Nato-medlem. Mange fryktet at Sverige rett og slett ikke var sterkt nok til å motstå en eventuell russisk invasjon (The Local, 2022). Selv om denne forklaringen virker logisk, ble det tydelig at den svenske befolkningen ikke bare fulgte nøye med på hendelsene i Ukraina, men også på situasjonen i Finland. Utviklingen i Finland hva angikk støtte for Nato-medlemskap hadde tydelig innvirkning på den svenske befolkningen. Dette ble reflektert i en meningsmåling som viste at mens 51 prosent støttet svensk Nato-medlemskap i slutten av april, var 64 prosent for medlemskap hvis Finland ble med (Kinnunen, 2022; Novus, 2022). Selv om meningsendringen har vært tydelig i alle velgergrupper, var det et spesielt bemerkelsesverdig skifte blant sosialdemokratene, hvis støtte til Nato-medlemskap økte fra 19 prosent i 2021 til 63 prosent i 2022 (Bjereld & Oscarsson, 2023, s. 9).

Gitt den alvorlige trusselen mot Sveriges kjerneverdier og den eksterne påvirkningen fra opinionen i den finske befolkningen, kan det argumenteres for at den svenske befolkningen ble gradvis mer villig til å gi opp deler av identiteten knyttet til et rotfestet syn på verdien av militær alliansefrihet. Til erstatning ble det satt søkelys på å gjenskape og vektlegge andre deler av den svenske identiteten, slik som Sveriges sterke og kontinuerlige forpliktelse til å bidra til bevaring av en internasjonal rettsorden og en solidaritetspolitikk innen sikkerhets- og forsvarssamarbeid. Disse elementene var fortsatt i tråd med sosialdemokratenes og den svenske befolkningens visjon og verdier, basert på konsensus, likhet, universalisme og solidaritet.

På den andre siden hadde verken den finske eller svenske eliten i utgangspunktet en konkret plan om å søke medlemskap i Nato. I den svenske regjeringens utenrikspolitiske erklæring som ble representert åtte dager før den russiske angrepet, bekreftet utenriksminister Ann Linde igjen Sveriges militære alliansefrihet (Regjeringen, 2022). Selv om Sverige, Finland og Nato inngikk et forsterket samarbeid med intens informasjonsutveksling og koordinering den 24. februar 2022, hevdet også Finlands

president at det ikke var umiddelbare planer om Nato-medlemskap (President of the Republic of Finland, 2022). Meningsmålinger fikk imidlertid stor innvirkning på politikken i både Sverige og Finland (Kanniainen, 2022, s. 285). Som følge av endringer i folkeopinionen, var de politiske lederne i begge land nødt til å reagere. Den markante endringen i den finske befolkningen utløste en omfattende prosess blant finske politikere, inkludert samtaler med den amerikanske presidenten, Natos generalsekretær Jens Stoltenberg og ledere fra andre nøkkelmedlemsland i Nato. Dette resulterte i en rapport som skulle kaste lys over endringene i Finlands sikkerhetssituasjon, publisert 13. april. Selv om rapporten ikke anbefalte at Finland skulle søke om Nato-medlemskap, dannet den grunnlaget for en påfølgende rapport som gjorde nettopp det (Forsberg, 2022; Ministry of Foreign Affairs, 2022). At Finland var på vei mot Nato-medlemskap ble enda tydeligere i april, etter at et flertall av parlamentsmedlemmene kunngjorde at de ville støtte en søknad om finsk medlemskap i Nato (Forsberg, 2022).

Den sosialdemokratiske regjeringen i Sverige var dermed under økt press i mars og april, grunnet holdningsendringer i befolkningen og eliten i Finland, i tillegg til den endringen i folkeopinionen og egne sympatisører i Sverige. Dette var en uheldig situasjon, da det ville bli svært utfordrende for partiet å håndtere Nato-spørsmålet under den kommende valgkampen til høsten. Med Finland som Nato-medlem ville de sikkerhetspolitiske forholdene endre seg, noe som ville gjøre det veldig vanskelig – fra et innenrikspolitisk perspektiv – å forsvare fortsatt militær alliansefrihet (Bjereld & Oscarsson, 2023, s. 4). Sosialdemokratene var dermed nødt til å reagere og revurdere holdningen til Nato-medlemskap. Dette ble blant annet tydelig etter at den svenske statsministeren Magdalena Andersson deltok i en telefonsamtale med den amerikanske presidenten og Finlands president Niinistö, i tillegg til at et tverrpolitisk utvalg ble nedsatt den 16. mars for å utarbeide en rapport, som ble levert den 13. mai (Utenriksdepartementet, 2022; White House, 2022).

Dermed kan det argumenteres for at både den finske og svenske responsen blant annet må forstås ut fra elitens frykt for å miste makt og behovet for å opprettholde legitimitet i befolkningen. Regjeringens/elitens sårbarhet ble enda mer markant da det ble avslørt manglende konkrete planer for Nato-medlemskap, noe som fikk dem til å fremstå som ubesluttomme og negative til folkets krav. Ifølge Haas og Whiting (1956) er det – i slike innenrikspolitiske spenninger mellom eliten og befolkningen – fordelaktig for regjeringen å føre en politikk som forener nasjonen mot en ekstern trussel. Dette kan til og med få regjeringen, spesielt i demokratiske land, til å vedta en politikk som langt på vei er uforenlig med dens grunnleggende ideologi (Haas & Whiting, 1956, s. 61–62).

Sveriges oppfatninger og misoppfatninger i det internasjonale systemet

Sosialdemokratenes interne debatt om å vedta en politikk som for dem var ideologisk fremmed, ble imidlertid sett på som det siste steget i Sveriges beslutning om å søke om Nato-medlemskap, og holdningene i partiet, endret seg gradvis (Bjereld &

Oscarsson, 2023, s. 9). Dette var trolig et resultat av en rekke faktorer, inkludert den økende eksterne trusselen, Sveriges relative maktkapabiliteter, et meningsskifte i den finske og svenske befolkningen og regjeringens politiske sårbarhet. Her skal man heller ikke undervurdere landets nære tilknytning til Finland, noe som har vært viktigere for Sosialdemokratene enn for de andre partiene. Da den finske regjeringen offentliggjorde sin rapport 13. april 2022, som anbefalte finsk Nato-medlemskap, tydet alt på at Sverige, under den sosialdemokratiske-grønne koalisjonen, også ville søke om Nato-medlemskap (Forsberg, 2022; Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2022). 16. mai 2022 kunngjorde den sosialdemokratiske-grønne koalisjonen at Sverige ville gjøre dette, og to dager senere leverte Sverige og Finland sine søknader i fellesskap (Nato, 2022). Denne hendelsen er historisk sett svært betydelig, ikke minst i lys av den felles svenske identiteten omkring militær alliansefrihet, som har bidratt til å holde landet ute av krig i over to hundre år.

Sveriges beslutning om å søke Nato-medlemskap fikk bred støtte innen den svenske eliten, basert på en oppfatning om at medlemskap i Nato ville være den beste måten for Sverige å beskytte sin sikkerhet (The Government Offices of Sweden, 2023). Beslutningen ble tatt på grunnlag av den tidligere omtalte tverrpolitiske rapporten som ble offentliggjort 13. mai. Rapporten beskrev blant annet en forverring av sikkerhetssituasjonen forårsaket av Russlands krigføring i Ukraina, men drøftet også implikasjoner og muligheter for Sveriges daværende sikkerhets- og forsvarspolitik. Spesielt ble det fremhevet at Sverige fortsatt ikke hadde noen garanti for hjelp ved et angrep, tross et omfattende og økende sikkerhets- og forsvarssamarbeid med andre land (Ministry of Foreign Affairs, 2022, s. 27–28, 31–33). På den ene siden hadde rapporten en retorikk typisk for en realistisk forståelse av militær alliansefrihet. Med andre ord en sikkerhetspolitikk som sikter mot å garantere uavhengighet, selvbestemmelse og beskyttelse av grunnleggende verdier – både politisk og militært (Ministry of Foreign Affairs, 2022, s. 18). På den andre siden var rapporten også preget av en retorikk som støttet opp om et syn på svensk Nato-medlemskap som forenlig med en videreføring av den eksisterende solidaritetsbaserte sikkerhetspolitikken (Ministry of Foreign Affairs, 2022, s. 18, 37). Dette kan forstås som et forsøk for å opprettholde og videreføre eksisterende normer og verdier ved å knytte Nato-medlemskapet til sosialdemokratisk politikk og svenske kjerneverdier.

Til slutt markerer Sveriges søknad om Nato-medlemskap også et historisk vendepunkt for den svenske elitens sammenbinding som lenge har preget svensk politikk. Av de åtte partiene som var representert i det svenske parlamentet var det til slutt bare Vänsterpartiet og Miljöpartiet som var uenige i denne beslutningen (Ministry of Foreign Affairs, 2022, s. 43–51).

Konklusjon

Denne artikkelen har analysert Sveriges vei mot Nato-medlemskap. Dette er en prosess som ikke bare spenner fra Russlands annektering av Krym-halvøya i 2014, og

til beslutningen om å søke Nato-medlemskap i 2022 som svar på Russlands fullskala krig mot Ukraina, men som strekker seg tilbake til slutten av den kalde krigen. Utviklingen fra 2014 til 2022 reflekterer et samspill av både eksterne og interne drivkrefter blant den svenske eliten, politikerne og befolkningen. I 2014 dominerte den svenske identiteten knyttet til militær alliansefrihet, mens i 2022 ble det tydelig at Sverige måtte tilpasse seg de nye geopolitiske realitetene. Forskjellene i utfallene kan i stor grad tilskrives endringene i de interne og eksterne faktorene under disse årene. I 2014 møtte Sverige den økte trusselen med implementeringen av Hulqvist-doktrinen, en strategi for å forsterke nasjonale forsvarsevner og dypere samarbeid med vestlige allierte. Til tross for dette opprettholdt Sverige sin politikk om militær alliansefrihet, sterkt påvirket av innenrikspolitiske faktorer, inkludert en identitet først og fremst forankret i sosialdemokratens dominante politiske posisjon og bred offentlig motstand mot Nato-medlemskap. I 2022 endret situasjonen seg radikalt, hovedsakelig som følge av det raskt forverrende eksterne sikkerhetsomgivelser. Selv om den eskalerte trusselsituasjonen var en avgjørende ekstern faktor, var det ikke en umiddelbar endring i svensk opinion om Nato-medlemskap. Denne artikkelen har vist hvordan Finlands markante meningsskifte angående Nato ble en avgjørende utløsende faktor for endringen også i Sverige. Utviklingen i Finland bidro til at selv en tradisjonelt Nato-skeptisk befolkning endret holdning, og som igjen førte til at sosialdemokratene måtte revurdere sin posisjon. Prosessen er interessant da den demonstrerer hvordan eksterne faktorer som geopolitiske endringer og befolkningens holdninger kan spille en viktig rolle i utformingen av en stats utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette blir særlig tydelig når prosessen også belyser betydningen av regional samhörighet og innflytelsen fra politiske meningsskifter i naboland. Denne dynamikken ble et avgjørende vendepunkt i Sveriges beslutningsprosess, og resulterte i at Sverige forlot sin to hundre år lange politikk om militær alliansefrihet til fordel for Nato-medlemskap – noe som er en historisk endring i landets utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Om forfatteren

Tizian David Ziegler er en masterstudent i statsvitenskap ved NTNU. Hans forskningsinteresser inkluderer utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske beslutningsprosesser. Denne artikkelen er basert på hans bacheloroppgave, som han leverte ved Nord universitet i 2023.

Referanser

- Agius, C. (2006). *The social construction of Swedish neutrality: Challenges to Swedish identity and sovereignty*. Manchester University Press.
- Alberque, W. & Schreer, B. (2022). What kind of Nato allies will Finland and Sweden be? *Survival*, 64(6), 123–136. <https://doi.org/10.1080/00396338.2022.2150430>
- Anclair, Å. & Bertelman, T. (2014). *International defence cooperation: Efficiency, solidarity, sovereignty: Report from the inquiry on Sweden's international defence cooperation*. The Government Offices of Sweden. <https://www.>

- government.se/contentassets/5c39a5fe2c2745f18c8e42322af4fbc4/international-defence-cooperation---efficiency-solidarity-sovereignty
- Anthony, I. & Weintraub, C. (2018). *Closing Sweden's military security deficit: The national debate on Nato membership*. Nato Defense College.
- Arter, D. (2023). From Finlandisation and post-Finlandisation to the end of Finlandisation? Finland's road to a Nato application. *European Security*, 32(2), 171–189. <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2113062>
- Beyer, J. L. & Hofmann, S. C. (2011). Varieties of neutrality: Norm revision and decline. *Cooperation and Conflict*, 46(3), 285–311.
- Bjereld, U. & Oscarsson, H. (2023). Jordskred i svensk Nato-opinion etter Rysslands invasjon av Ukraina. I U. Andersson, P. Öhberg, A. Carlander, J. Martinsson & N. Theorin (Red.), *Ovisshetens tid*. Goteborg universitet.
- Brekke, A. (2013, 22. april). *Trente på bombetokt mot Sverige*. NRK. <https://www.nrk.no/urix/trente-pa-bombetokt-mot-sverige-1.10995116>
- Britz, M. (2016). *Military non-alignment, political solidarity, and a retreat to territorial defence: How to understand the Swedish Nato-debate*. NUPI Policy Brief.
- Brommesson, D., Ekengren, A.-M. & Michalski, A. (2022a). *Sweden's foreign and security policy in a time of flux*. UI Brief.
- Brommesson, D., Ekengren, A.-M. & Michalski, A. (2022b). Sweden's policy of neutrality: Success through flexibility? I C. De la Porte, G. B. Eydal, J. Kauko, D. Nohrstedt, P. Hart & B. S. Tranøy (Red.), *Successful public policy in the Nordic countries: Cases, lessons, challenges* (s. 284–305). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192856296.003.0014>
- Bunde, T. (2022). Lessons (to be) learned? Germany's Zeitenwende and European security after the Russian invasion of Ukraine. *Contemporary Security Policy*, 43(3), 516–530. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2092820>
- Christensen, A. N. (2015, 31. august). *Hultqvistdoktrinen*. <https://annikanc.com/2015/08/31/hultqvistdoktrinen>
- Dalsjö, R. (2017). *Trapped in the twilight zone? Sweden between neutrality and Nato*. The Finnish Institute of International Affairs. <https://www.fiia.fi/en/publication/trapped-in-the-twilight-zone>.
- Demoskop. (2022). *Natoopinionen juni 2022*. <https://demoskop.se/news/Natoopinionen-juni-2022>
- Devine, K. (2011). Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing? *Cooperation and Conflict*, 46(3), 334–369. <https://doi.org/10.1177/0010836711416958>
- Doyle, A. & Johnson, S. (2014). *Nordic, Baltic states face 'new normal' of Russian military threat*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-nordics-russia-idUSKBN0IH1A120141028>
- Efjestad, S. (2019). The Nordic region. I J. A. Olsen (Red.), *Security in Northern Europe: Deterrence, defence and dialogue* (s. 37–48). Routledge.
- European Council. (2022). *Joint statement by the members of the European Council*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/joint-statement-by-the-members-of-the-european-council-24-02-2022>
- European External Action Service. (2018). *By international law, Crimea is Ukraine*. https://www.eeas.europa.eu/node/41530_en
- European Union. (2023). *Sweden*. https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/sweden_en
- Flockhart, T. & Korosteleva, E. A. (2022). War in Ukraine: Putin and the multi-order world. *Contemporary Security Policy*, 43(3), 466–481. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2091591>
- Forsberg, T. (2022). *Finland and Sweden's move to Nato*. The Peace Research Institute Oslo. <https://blogs.prio.org/2022/05/finland-and-swedens-move-to-Nato/>
- Forsberg, T. (2023). Finland and Sweden's road to Nato. *Current history*, 122(842), 89–94. <https://doi.org/10.1525/curh.2023.122.842.89>
- Frear, T., Kulesa, L. & Kearns, I. (2014). *Dangerous brinkmanship: Close military encounters between Russia and the West in 2014*. European Leadership Network. <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/dangerous-brinkmanship-close-military-encounters-between-russia-and-the-west-in-2014/>
- Færaas, A. (2013, 22. april). Opprørte svensker: Russland øvde på bombeangrep mot Sverige. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/verden/i/abOE/opproerte-svensker-russland-ovde-paa-bombeangrep-mot-sverige>
- Försvarsutskottets betänkande. (2009). *Försvarsutskottets betänkande 2008/09: FöU10 – Försvarets Inriktning. Sveriges riksdag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/forsvarets-inriktning_gw01f%C3%B6u10/

- Gotkowska, J. (2014, 28. januar). *Any changes? The future agenda of Sweden's security policy*. Centre for Eastern European Studies. https://www.files.ethz.ch/isn/176766/commentary_126.pdf
- Gotkowska, J. & Szymański, P. (2017). *Russia and the security in the Baltic Sea region – some recommendations for policy makers*. Centrum Balticum Foundation. https://www.centrumbalticum.org/files/2157/BSR_Policy_Briefing_1_2017.pdf
- Haas, E. & Whiting, A. (1956). *Dynamics of international relations*. McGraw-Hill.
- Hagström, L. (2020). Disciplinary power: Text and body in the Swedish Nato debate. *Cooperation and Conflict*, 56(2), 141–162. <https://doi.org/10.1177/0010836720966376>
- Hellekant, J. (2023, 7. november). Vägen in i Nato – 200 års alliansfrihet över. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/a/zEwq5O/sa-var-sveriges-vag-in-i-nato-200-ars-alliansfrihet-over>
- Hulqvist, P. (2015, 31. august). *Sveriges militära samarbete med USA måste fördjupas*. Dagens Nyheter. <https://www.dn.se/debatt/sveriges-militara-samarbete-med-usa-maste-fordjupas/?forceScript=1%26variantType=large>
- International Institute for Strategic Studies. (2009). *The military balance 2009*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351225946>
- Institut Public de Sondage d'Opinion Secteur. (2022). *The world's Response to the war in Ukraine – a 27-country global advisor*. IPSOS. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-04/Global%20Advisor%20-%20War%20in%20Ukraine%20-%20April%202022%20-%20Graphic%20Report.pdf>
- Kanniainen, V. (2022). Gallup democracy in exercising the Nato membership option: The cases of Finland and Sweden. *CESifo Economic Studies*, 68(3), 281–296. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifac008>
- Kinnunen, P. (2022, 9. mai). *Yle's survey: Nato membership has strong support from Finns – 76 per cent want Finland to join Nato*. YLE. <https://yle.fi/a/3-12436782>
- Lee-Ohlsson, F. (2009). Sweden and development of the European security and defence policy: A bi-directional process of Europeanization. *Cooperation and Conflict*, 44(2). <https://doi.org/10.1177/00108367091027>
- Linde, A. (2020). *Utrikesdeklarationen 2020*. <https://www.regeringen.se/tal/2020/02/utrikesdeklarationen-2020>
- Löfven, S. (2019). *Regeringsförklaringen den 21 januari 2019*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/tal/20192/01/regeringsforklaringen-den-21-januari-2019/>
- Michalski, A., Brommesson, D. & Ekengren, A.-M. (2024). Small states and the dilemma of geopolitics: Role change in Finland and Sweden. *International Affairs*, 100(1), 139–157. <https://doi.org/10.1093/ia/iiaad244>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2022). *Government report on changes in the security environment*. Finnish Government. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164002>
- Ministry of Foreign Affairs. (2022). *Deterioration of the security environment – implications for Sweden*. Government Offices in Sweden. <https://www.government.se/legal-documents/2022/05/ds-20228/>
- Morrow, J. D. (1993). Arms versus allies: Trade-offs in the search for security. *International Organization*, 47(2), 207–233.
- Nato. (2016, 9. juli). *Warsaw summit communiqué*. North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/Natohq/official_texts_133169.htm
- Nato. (2022, 18. mai). *Finland and Sweden submit applications to join Nato*. North Atlantic Treaty Organization. https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/news_195468.htm
- Nato. (2023, 25. april). *Partnership interoperability initiative*. North Atlantic Treaty Organization. https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/topics_132726.htm
- Novus. (2022, 5. mai). *Novus rapport: Synen Nato*. <https://novus.se/egnaundersokningar-arkiv/Natooinionen-5/>
- Ojanen, H. & Väisänen, A. (2023). Finnish and Swedish Nato membership: What does it hold for the Arctic? I L. Strauss & N. Wegge (Red.), *Defending Nato's northern flank: Power projections and military operations* (s. 225–249). Routledge.
- Persson, G. & Jämtin, C. (2004). *Government communication 2004/05:4, Sweden's global development policy*. Utenriksdepartementet. <https://www.government.se/contentassets/c3dd5516c6e3476fb3dc92d3743bbf9e/swedens-global-development-policy/>
- President of the Republic of Finland. (2022, 24. februar). *President Niinistö: Finland strongly condemns Russia's actions and warfare*. <https://www.presidentti.fi/en/news/president-niinisto-finland-strongly-condemns-russias-actions-and-warfare/>
- Regeringen. (2022). *Regeringens deklaration vid 2022 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 16 februari 2022*. <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/utrikesdepartementet/utrikesdeklarationen-2022.pdf>
- Rose, G. (1998). Review: Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144–172.
- Saxi, H. L. (2019). The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation. *International Affairs*, 95(3), 659–680. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz049>

- Schweller, R. L. (2004). Unanswered threats: A neoclassical realist theory of under balancing. *International Security*, 29(2), 159–201.
- Solli, P. E. & Solvang, Ø. (2022). *Finland and Sweden's path towards Nato*. Royal United Service Institute. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/finland-and-swedens-path-towards-Nato>
- Svenska Valforskningsprogrammet. (2018). *Valresultat i Sverige 1921–2018*. https://www.gu.se/sites/default/files/2020-03/1711742_2018-29-valresultat-1921-2018.pdf
- Swedish National Audit Office. (2014). *Summary – economic conditions for the ongoing restructuring of the Swedish armed forces (RiR 2014:7)*. https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b328e5/1518435426259/summary_2014_7.pdf
- Szymański, P. (2015). *Between continuation and adaptation: The Baltic states' security policy and armed forces*. Centre for Eastern Studies. https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_190.pdf
- Szymański, P. (2018). *With Russia right across the border. Finland's security policy*. Center for Eastern Studies. <https://www.ceool.com/search/book-detail?id=680229>
- Tardy, T. (2022). *Ukraine, Nato, and the Madrid strategic concept*. Nato Defense College.
- The Government Offices of Sweden. (2020, 12. mars). *Tale av Peter Hultqvist at Chatham House conference on security and defence. Minister of Defence Peter Hultqvist Speeches 2014–2022*. <https://www.government.se/contentassets/b76ad79ca1fc4cdf91920c2688b50bdc/minister-for-defence-peter-hultqvist-speeches-2014-2022.pdf>
- The Government Offices of Sweden. (2019). *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/05/ds-20198/>
- The Government Offices of Sweden. (2023). *Sweden's path to Nato membership*. <https://www.government.se/government-policy/sweden-and-Nato/swedens-road-to-Nato/>
- The Local. (2022, 4. mars). *New poll finds majority of Swedes in favour of joining Nato*. <https://www.thelocal.com/20220304/new-poll-finds-majority-of-swedes-in-favour-of-joining-Nato/>
- The White House. (2022, 13. mai). *Readout of President Biden's call with Prime Minister Andersson of Sweden and President Niinistö of Finland*. The White House Briefing Room. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/13/readout-of-president-bidens-call-with-prime-minister-andersson-of-sweden-and-president-niinisto-of-finland/>
- The World Bank. (2023). *Military expenditure (% of GDP) – Sweden*. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=SE>
- Thorhallsson, B. & Vidal, T. S. (2023). Finland's NATO membership: Continuous shelter-seeking strategy. *Scandinavian Political Studies*, 46(3), 194–218. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12257>
- Valmyndigheten. (2014). *Valresultat 2014*. <https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2014/valresultat.html>
- Wahlgren, J. (2022, 16. mai). *Sverige ansöker om Natomedlemskap*. Sveriges Television. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sverige-ansoker-om-Natomedlemskap>
- Weckman, A. (2023). Public opinion and Nato. How different security environments influence the support for Nato in Finland. *Nordic Review of International Studies*, 1(1), 5–25.
- Wieslander, A. (2015). *A new normal for NATO and Baltic Sea security*. UIBrief. <https://www.ui.se/globalassets/butiken/ui-brief/2015/a-new-normal-for-Nato-and-baltic-sea-security.pdf>
- Wieslander, A. (2017). A brusque Swedish awakening: Adopting security policy to Baltic Sea challenges. I A. Spruds & M. Andazans (Red.), *Security in the Baltic Sea region: Realities and prospects* (s. 92–102). Latvian Institute of International Affairs.
- Wieslander, A. (2019). What makes an ally? Sweden and Finland as Nato's closest partners. *Journal of Transatlantic Studies*, 17, 194–222. <https://doi.org/10.1057/s42738-019-00019-9>
- Wieslander, A. (2022). «The Hultqvist doctrine» – Swedish security and defence policy after the Russian annexation of Crimea. *Defence Studies*, 22(1), 35–59. <https://doi.org/10.1080/14702436.2021.1955619>

Abstract in English
Between Rationality and Identity:
An Analysis of Sweden's Path to NATO-Membership

The full-scale war waged by Russia against Ukraine as of February 2022 has had profound consequences for the European security landscape, triggering significant shifts in geopolitical dynamics and influencing individual states' foreign and security policy decisions. This article provides an in-depth analysis of Sweden's foreign and security policy spanning 2014 to 2022. The focus is particularly on understanding the factors that have shaped and influenced Sweden's trajectory towards NATO membership – and away from military non-alignment. The examination encompasses a review of strategic and geopolitical considerations that played a role in Sweden's approach to security and alignment with NATO. The article also considers internal factors relevant to the path toward Sweden's NATO membership, such as decision-makers (threat) perceptions, state structure, the strength and legitimacy of the state apparatus, and internal processes related to culture, identity, the Social Democrat's dominant role in Swedish politics, and the country's relationship with Finland. From this, the article seeks to provide a thorough understanding of the complex dynamics at play, shedding light on the internal and external factors that have contributed to Sweden's NATO membership application in the face of evolving global security challenges.

Keywords: Sweden · Nato · Russia · neoclassical realism