

Att vara med eller stå utanför

Debatten om den svenska alliansfrihetens ”vara eller icke vara” under drygt hundra år

Erik Noreen¹

Participation or standing apart – a discussion of whether Swedish non-alignment should ‘be or not be,’ traced over more than a century.

The article problematizes the notion that Sweden suddenly broke with a long and coherent tradition when it chose to join a security alliance in 2022–2023, following more than 200 years of peace and a prolonged period of neutrality and non-alignment. Instead, the study argues that these decisions should be understood as part of a longer history of recurring strategic reassessments. It focuses on four key periods when Sweden faced decisive choices: prior to joining the League of Nations (1920), the United Nations (1945–46), the European Community (1990–91), and NATO (2022–2023). In addition, a longer transitional period during the Cold War is examined.

The study contributes to research on Swedish foreign and security policy in two ways. First, it demonstrates how debates over international membership have historically been shaped by a combination of principled and pragmatic arguments. Second, it places the 2022 NATO application within a broader historical context of recurring strategic reassessments. By analyzing the arguments presented at these critical junctures, as well as during the Cold War, the study nuances the image of a consistent Swedish tradition of neutrality. Instead, it reveals a foreign policy that has continuously moved between principled conceptions of the role of a small state and more pragmatic security considerations.

Inledning

Den svenska neutralitetspolitiken och den senare militära alliansfriheten har länge framställts som en konsekvent och framgångsrik utrikes- och

1 Delar av studien presenterades vid seminarier i Wien, Stockholm och Uppsala redan i slutet av 1990-talet. Med tiden kom dock andra projekt emellan, och manuskriptet blev liggande i byrålådan under många år. Först i samband med den säkerhetspolitiska utveckling som ledde fram till Sveriges ansökan om medlemskap i NATO återfick projektet sin aktualitet. Som pensionär fick jag då både tid och motivation att slutföra arbetet. Jag vill rikta ett varmt tack till Magnus Jerneck och Roxanna Sjöstedt för deras värdefulla synpunkter under arbetets slutskede.

säkerhetspolitisk linje. Under särskilt socialdemokratiskt ledarskap har den ofta beskrivits som en princip som ”har tjänat oss väl” och därigenom säkrat fred, stabilitet och handlingsfrihet (Hjertström & Hagström 2024: 39). Ett längre historiskt perspektiv visar dock att denna linje återkommande har omtolkats när det säkerhets- och världspolitiska läget har förändrats.

Det finns en tydlig spänning mellan å ena sidan ett identitetsskapande narrativ som framställer svensk säkerhetspolitik som präglad av kontinuitet och principfasthet, och å andra sidan en politisk praktik som i hög grad kännetecknas av pragmatisk anpassning. Neutraliteten och alliansfriheten har i praktiken ifrågasatts och i några fall omprövats vid flera avgörande tidpunkter: efter världskrigen, genom det hemliga västsamarbetet under det kalla kriget, i samband med EU-inträdet och slutligen NATO-ansökan 2022. Detta har givit upphov till två konkurrerande tolkningsramar: antingen ses utvecklingen som uttryck för en obruten principlinje, eller som en flexibel strategi formad av förändrade maktpolitiska realiteter.

Denna studie tar sin utgångspunkt i att spänningen mellan olika tolkningsramar i sig är analytiskt mer fruktbar än ambitionen att slutgiltigt fastställa vilken av dem som är mest korrekt. Syftet är därför inte att presentera en definitiv tolkning, utan att problematisera föreställningen att Sverige, efter mer än 200 år av fredliga relationer och sedan 1834 i neutralitetens och senare alliansfrihetens namn, plötsligt skulle ha brutit med en sammanhållen tradition genom besluten 2022 och 2023 att ansluta sig till en säkerhetspolitisk allians. I stället argumenterar studien för att dessa beslut bör ses som en del av en längre historia av återkommande strategiska omprövningar. Fokus ligger på fyra viktiga perioder då Sverige stod inför avgörande vägval: inför medlemskap i Nationernas Förbund (1920), Förenta Nationerna (1945–46), Europeiska Gemenskapen (1990–91) och NATO (2022–2023). Dessutom analyseras en längre omställningsperiod under det kalla kriget. Även om de tidigare omprövningarna inte ledde till att alliansfriheten övergavs, visar de att särskilt Socialdemokraterna vid flera tillfällen, bland annat 1920 och 1945–46, faktiskt övervägde huruvida neutraliteten utgjorde den mest ändamålsenliga vägen framåt. År 2022 innebar dock en tydlig brytpunkt, då Socialdemokraterna med stöd av en bred riksdagsmajoritet i praktiken lämnade den alliansfrihet (tidigare kallad neutralitetspolitik) som länge ansetts gynna Sverige sedan början av 1800-talet.

Studien bidrar till forskningen om svensk utrikes- och säkerhetspolitik på två sätt. För det första visar den hur debatten om internationella medlemskap historiskt har präglats av en kombination av principiella och pragmatiska argument. För det andra sätter den NATO-ansökan 2022 i ett längre historiskt sammanhang av återkommande strategiska omprövningar. Genom att analysera argumentationen vid de avgörande brytpunkterna, samt under det kalla kriget, nyanserar studien bilden av en enhetlig svensk neutralitetstradition. I

stället framträder en utrikespolitik som ständigt rört sig mellan principer om småstatens roll och mer praktiska säkerhetsöverväganden.

PRINCIPIELLA OCH PRAGMATISKA FÖRHÅLLNINGSSÄTT

Studien ansluter till en forskningstradition som präglas av longitudinella analyser av svensk utrikes- och säkerhetspolitik (till exempel Andrén 1996; Agrell 2000; af Malmborg 2001; Westberg 2023; för en kortare period efter det kalla kriget fram till idag, Winnerstig 2023; Aggestam & Hyde-Price 2025; Hjertström & Hagström 2024). Inom denna tradition är det vanligt att strukturera studier, både generellt och i analyser av svenska strategier, med hjälp av analytiska distinktioner, det vill säga par av motsatsbegrepp. I en aktuell studie identifieras exempelvis autonomi och integration som ett återkommande tema i svensk utrikespolitik sedan början av 1800-talet, där relationen mellan dessa principer har kombinerats på olika sätt över tid (Brommesson et al. 2025). På liknande sätt har andra forskare lyft fram distinktioner som förändringsbenägen kontra anpassningsbar (Goldmann 1978; Elgström & Jerneck 2000), avskräckning kontra förtroendeskapande (Kronvall & Petersson 2012), tradition kontra förnyelse (Edström 2017) samt kontinuitet kontra förändring (Bjereld & Ekengren 2024). Vissa studier anknyter även implicit till skillnaden mellan principiella och pragmatiska förhållningssätt (t.ex. Elgström & Jerneck 2000; Agius 2012; Hjertström & Hagström 2024). I dessa studier har dock själva begreppsapparaten inte tillämpats systematiskt och begreppen har inte definierats explicit.

Detta indikerar en tydlig forskningslucka i litteraturen om svensk utrikespolitik, där en mer genomarbetad användning av denna distinktion skulle kunna bidra med analytisk skärpa. Samtidigt har just uppdelningen mellan principiella och pragmatiska förhållningssätt ("principled and pragmatic approaches") utvecklats och problematiserats i studier av utrikespolitiska diskurser i såväl USA som EU (se exempelvis Tavits 2007; Juncos 2017; Tzvetkova 2018; Bremberg 2020; Boin & Lodge 2021), vilket visar på dess analytiska potential.

Ett principiellt förhållningssätt tar sin utgångspunkt i en tydligt definierad uppsättning normer eller regler, ofta med en uttalad moralisk eller värdebase-rad förankring, där övergripande principer konsekvent vägleder det politiska beslutsfattandet. I kontrast till detta betonar ett pragmatiskt förhållningssätt i högre grad praktiska överväganden och situationsanpassning framför fasta teoretiska utgångspunkter. Det kännetecknas av en mer flexibel beslutsprocess, där analytiskt resonemang kombineras med kontinuerlig återkoppling, omprövning och anpassning till föränderliga omständigheter.

Distinktionen mellan principiella och pragmatiska förhållningssätt är analytiskt betydelsefull eftersom den belyser i vilken utsträckning en utrikespolitisk strategi är normativt förankrad hos den politiska eliten. En strategi som vilar på inhemska värderingar, kulturella föreställningar och historiska

erfarenheter och som tydligt knyter an till nationens identitet och självbild, kan betraktas som ett idealtypiskt uttryck för ett principiellt förhållningssätt. En sådan strategi kan antas uppvisa en hög grad av stabilitet, där benägenheten till omprövning är relativt begränsad. Denna står i kontrast till ett mer pragmatiskt förhållningssätt, där utrikespolitiken i högre grad anpassas till förändringar i det internationella systemet och där flexibiliteten är större. Samtidigt bör begreppen förstås som idealtyper i webersk mening: en helt igenom principiell utrikespolitik utan pragmatiska inslag är i praktiken knappast tänkbar. Mot denna bakgrund har en växande forskningsdiskussion kommit att kretsa kring det syntetiserande begreppet *principled pragmatism*, som fångar samspelet mellan normativ orientering och strategisk anpassning (till exempel Winn & Gänzle 2023).

Den följande analysen syftar till att klargöra hur principiella och pragmatiska argument tar sig uttryck i diskussionerna om medlemskap respektive utanförskap i centrala internationella organisationer under de perioder som är föremål för studien. Genom att analysera hur dessa argumentationsmönster kombineras blir det möjligt att identifiera både kontinuitet och förändringar i svensk utrikespolitisk diskussion. Studien utgår från två analytiska dimensioner. Den första rör *argumentet för respektive emot medlemskap i internationella organisationer*. Den andra handlar om *skillnaden mellan principiella och pragmatiska motiv* i den politiska argumentationen. Principiella argument tar sin utgångspunkt i övergripande föreställningar om statens roll i internationell politik, exempelvis småstatens ansvar i internationellt samarbete eller vikten av nationellt oberoende och suveränitet. Pragmatisk argumentation betonar i stället mer konkreta överväganden om säkerhet, inflytande eller institutionella begränsningar.

Metodologiska överväganden

Artikeln tar metodologiskt sin utgångspunkt i en idéanalytisk tradition och ansluter närmast till en "förklarande/funktionell" idéanalys (Vedung 2018: 225–227). Fokus ligger på idéernas konsekvenser, närmare bestämt de strategier de gav upphov till, i detta fall ställningstaganden för eller emot medlemskap i aktuella internationella organisationer.

Det rör sig dock inte om idéer som har rekonstruerats i efterhand ur idé-historiska källor. I stället riktas uppmärksamheten mot de idéer som centrala politiska aktörer själva har formulerat. Analysen intresserar sig således för dessa aktörers argumentation och språkbruk. Därigenom finns också en koppling till diskursanalysens "speech-act"-teori och dess grundantagande att språket är centralt i konstruktionen av verkligheten (Ostermann & Sjöstedt 2022: 107).

Tabell 1. Analysmodell: argumentation om medlemskap

	För medlemskap	Emot medlemskap
Principiell argumentation	· Normativa föreställningar om statens roll i internationell politik. · Småstaters ansvar att bidra till internationellt samarbete.	· Principer om nationellt oberoende och suveränitet. · Statens rätt att fatta beslut utan bindningar till internationella organisationer.
Pragmatisk argumentation	· Konkreta nyttor av medlemskap, såsom ökad säkerhet.	· Praktiska nackdelar såsom begränsat handlingsutrymme. · Kostnader för medlemskap.

Analysen behandlar utvecklingen av svensk utrikes- och säkerhetspolitik, med särskild betoning på argumentationsmönster i den *parlamentariska debatten*. Artikelns analysmodell kan sammanfattas i fyra idealtypiska kluster:

Betydelsen av formativa perioder

Formativa perioder i världspolitiken kännetecknas av genomgripande förändringar i det internationella systemet. En internationell ordning ersätter en annan; nya mellanstatliga konstellationer växer fram, tidigare imperier faller sönder och stater intar nya roller som stormakter på den globala arenan. Perioderna som omedelbart följde på världskrigen utgjorde sådana skeden, och åren efter det kalla kriget är ett annat exempel. Dessa perioder präglas dessutom av beslutsfattares förväntningar om ett bättre internationellt system än det föregående. Sådana förväntningar kan skapa ett gynnsamt klimat för nya föreställningar inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Särskilt framträdande är reflektioner kring den framtida rollen för det egna landet, såväl regionalt som globalt. Den osäkerhet och oförutsägbarhet som präglar framtiden, som kan känneteckna formativa fredsperioder, innebär att beslutsfattare kan använda historiska erfarenheter som vägledande verktyg för att finna en lämplig politisk kurs. Det kan naturligtvis ifrågasättas huruvida en jämförelse av de identifierade brytpunkterna och deras respektive formativa perioder är analytiskt fruktbar. En tydlig likhet är emellertid att de beslut som fattades 1920, 1945–46, 1990–91 och 2022–2023 resulterade i att Sverige sökte medlemskap i fyra centrala internationella organisationer: Nationernas Förbund (NF), Förenade Nationerna (FN), Europeiska Gemenskapen (EG) (sedermera Europeiska Unionen, EU) samt slutligen NATO. Genom dessa beslut omprövades Sveriges förhållnings-sätt till såväl det säkerhetspolitiska närområdet som det globala systemet i stort. Den grundläggande frågan gällde huruvida landet skulle förbli utanför i termer av oberoende och autonomi, eller i stället delta genom integration. I

detta sammanhang hamnade neutraliteten respektive alliansfriheten i centrum för den politiska diskussionen.

En viktig skillnad mellan de undersökta perioderna rör deras övergripande karaktär. Omedelbart efter de båda världskrigen präglades tidsandan av en utbredd optimism om ett ljusare världsläge, inte minst som en följd av krigströtthet. En liknande framtidstro kunde även skönjas i början av 1990-talet, då det kalla kriget uppfattades som avslutat. I tydlig kontrast framstår 2020-talet, särskilt efter Rysslands angrepp på ett europeiskt land, mot bakgrund av ett säkerhetspolitiskt läge som under flera år utvecklats i en alltmer dyster riktning, såväl i Europa som globalt. Under denna period var utrymmet för optimism begränsat och präglades i stället av osäkerhet och pessimism. Mot denna bakgrund är det icke desto mindre analytiskt fruktbart att undersöka huruvida det trots dessa skilda omständigheter går att identifiera återkommande mönster i den politiska elitens argumentation kring relationen mellan neutralitet eller alliansfrihet och medlemskap i de internationella organisationer som står i centrum för studien.

Period I. Vägen till Nationernas Förbund²

Under de sista åren av första världskriget växte det i Sverige, liksom i många andra länder, fram en livlig diskussion om den amerikanske presidenten Woodrow Wilsons idéer om att skapa en universell organisation för fred och kollektiv säkerhet. Som ett led i denna debatt tillsatte den svenska regeringen en särskild kommitté för att utreda hur de neutrala staternas intressen bäst kunde skyddas och tillvaratas i den internationella ordning som skulle ta form efter krigets slut. Kommittén lade i slutet av 1918, i samarbete med motsvarande kommittéer i Danmark och Norge, fram ett betänkande som i huvudsak gav sitt stöd åt den Wilsonska tanken om att upprätta ett system för internationell rättvisa. De tidigare neutrala staterna inbjöds emellertid aldrig till den fredskonferens där Nationernas Förbund (NF) skulle grundas; endast de allierade makterna deltog. Den 10 januari 1920 ratificerades såväl Versaillesfreden som stadgan för NF. Samma dag inbjöds Sverige och övriga tidigare neutrala stater att ansöka om medlemskap i organisationen.

Inom några veckor lade den liberal-socialdemokratiska regeringen fram en proposition om svenskt inträde i NF. Frågan var dock djupt kontroversiell och utlöste en intensiv debatt i riksdagens båda kamrar. Borgerliga partier och Socialistiska Vänsterpartiet bildade en stark minoritet mot medlemskap. De varnade för att Sverige skulle offra sin självbestämmanderätt och sin hundraåriga neutralitet genom att knyta sitt öde till en allians med oöverskådliga konsekvenser. Enligt högern skulle ett medlemskap i NF allvarligt minska "[v]

² Avsnittet om Nationernas Förbund bygger framför allt på följande källor: Protokoll från Sveriges Riksdags båda kamrar 1920; Lönnroth 1959; Norman 2014; Tingsten 1944.

år självbestämmanderätt, vår neutralitet och vårt statliga oberoende, med ett ord allt vi har kärt och dyrbart [...]" (Särskilda utskottet 1920: 29–30). Socialistiska vänstern låg anmärkningsvärt nära denna argumentationslinje: Det bör inte ankomma på regeringen eller riksdagen "att kasta över bord Sveriges hundraåriga och välsignelserika neutralitetspolitik och länka Sveriges öden vid en allians av oöverskådliga konsekvenser." (Från Lönnrot 1955: 34–35)

Socialdemokraternas ledare Hjalmar Branting intog en motsatt position och hävdade med emfas att Sverige borde gå med i NF, trots att detta innebar en principiell brytning med den traditionella neutraliteten. Förbundets stadga förutsatte gemensamma sanktioner mot angriparsstater–i praktiken en ordning byggd på, en för alla, alla för en. I strikt mening var detta oförenligt med klassisk neutralitet. För Branting var detta dock ett nödvändigt steg: krigets fasor krävde nya former för att trygga freden.

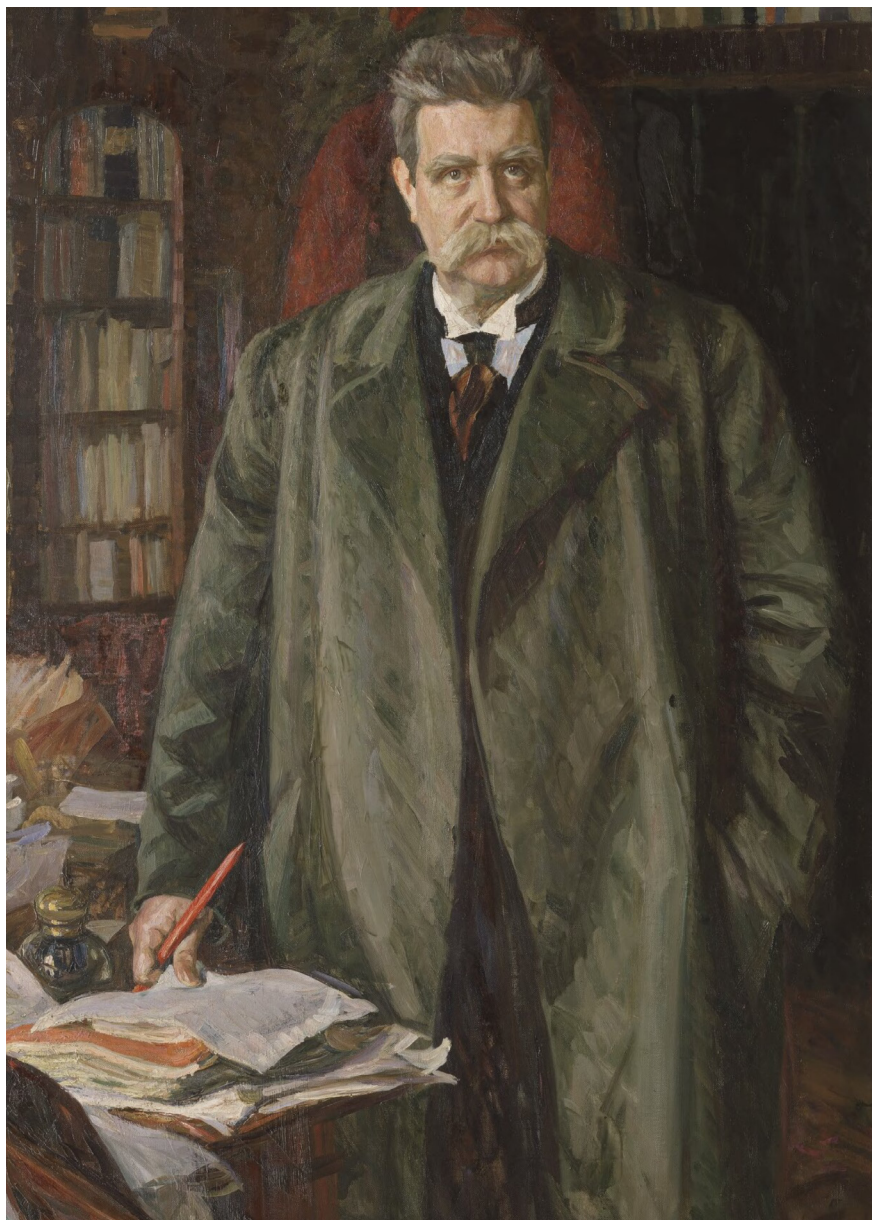
Förstår man icke att just på grund av krigets förfärlighet, på grund av de lidanden som det åsamkat mänskligheten, och vilkas avslutning vi ännu långt ifrån sett, förstå man icke att det måste göras en ny ansträngning för att i nya former få in garantier för freden (Branting 1920 AK 23: 40).

I riksdagsdebatten återopade båda sidor historiska lärdomar, men på olika sätt. Förespråkarna hänvisade till världskrigets katastrofala erfarenheter och till Sveriges långa fredstradition som grund för att aktivt bidra till en internationell rättsordning. Förbundet sågs av vissa som ett första steg mot en mer utvecklad internationell gemenskap. Motståndarna blickade längre tillbaka och framhöll sekler av kamp för nationell suveränitet. De jämförde NF med tidigare maktblock, såsom den heliga alliansen, och varnade för att stormakterna skulle dominera organisationen.

Synen på handlingsutrymmet för en liten stat skilde sig också åt. Kritikerna betonade förbundets brister, maktasymmetrier och risken att Sverige skulle dras in i militära och ekonomiska åtaganden som stred mot neutralitetspolitiken. Förespråkarna medgav svagheter men menade att internationellt inflytande krävde deltagande snarare än isolering. I grunden handlade konflikten om två konkurrerande perspektiv: ett nationalistiskt, där suveränitet och oberoende var överordnade principer, och ett internationalistiskt, där samarbete och ömsesidigt beroende sågs som en nödvändig anpassning till en ny tid. Samtidigt intog den socialistiska vänstern en mer systemkritisk hållning. Med marxistiskt färgad retorik ifrågasatte man förbundets framtidsutsikter i en värld präglad av kapitalistisk rivalitet, men argumentationen rymde också ett pragmatiskt tvivel på organisationens faktiska förmåga att skapa varaktig fred.

BALANSEN MELLAN PRINCIPIELLA OCH PRAGMATISKA ÖVERVÄGANDEN

I debatten om Sveriges inträde i NF återfinns både principiella och pragmatiska argument för såväl deltagande som utanförskap. Båda lägren rymde således en kombination av idébaserade ställningstaganden och mer praktiskt orienterade överväganden.



Figur 1. Socialdemokraternas ledare Hjalmar Branting "hövdingen" bröt en sekellång tradition av svensk utrikespolitisk isolering då han tillsammans med liberalerna slussade in Sverige i Nationernas Förbund. Bild: Richard Bergh, Nationalmuseum

För förespråkarna av medlemskap stod Sveriges långa tradition av fredliga relationer till andra stater i centrum. I ett vidare, mer filosofiskt perspektiv kan denna hållning ses som en del av mänsklighetens gradvisa strävan mot alltmer utvecklade former av samarbete, från den nationella till den internationella nivån. Medlemskapet sågs som ett sätt för Sverige att aktivt forma och befästa sin identitet som internationell aktör. De accepterade också tanken att ömsesidigt beroende var en drivande kraft i världspolitiken, även om detta innebar att traditionella föreställningar om absolut självständighet fick omprövas. Nationellt oberoende betraktades således inte som ett odelbart eller orubbligt värde.

Samtidigt formulerades även principiella argument mot medlemskap. Ett centralt sådant var vikten av att värna nationellt oberoende. Ur detta perspektiv sågs ett ökat mellanstatligt beroende som ett potentiellt hot mot den nationella självständigheten. Historiska erfarenheter tillmättes stor betydelse, ofta genom hänvisningar till avgörande brytpunkter, analogier och symboler i den svenska nationalstatens framväxt.

Sammanfattningsvis visar debatten om Sveriges inträde i NF en tydlig principiell skiljelinje mellan nationalistiska och internationalistiska perspektiv, även om båda sidor också präglades av pragmatiska överväganden. Den stundtals livliga diskussionen kan förstås som ett samspel mellan idébaserade övertygelser och praktiska hänsyn. Framför allt gav emellertid spänningen mellan strävan efter nationell suveränitet och ambitionen att utöva internationellt inflytande upphov till olika uppfattningar om hur Sverige borde förhålla sig till mellanstatlig organisering.

Nationernas Förbund kom nu inte att utvecklas till någon mellanstatlig framgångssaga. De välkända bakslagen under 1930-talet – ett årtionde präglat av aggressiv nationalism – behöver inte närmare redogöras för här. Sovjet-Ryssland var endast medlem i NF under några år på 1930-talet, medan USA aldrig anslöt sig. Detta utgjorde tydliga tecken på ett internationellt system som ännu inte hade uppnått den mognadsgrad som kunde förväntas utifrån socialdemokratiska och liberala föreställningar om en ny start och varaktiga fredsgarantier. I stället kan fokus nu riktas mot den andra förmodade svenska omorienteringen i denna studie: den formativa perioden efter andra världskriget.

Period II. Vägen till Förenta Nationerna³

Som en neutral stat under det andra världskriget var Sverige inte en av de ursprungliga undertecknarna av FN-stadgan i San Francisco 1945, men inbjöds att ansöka om medlemskap. Till skillnad från den hårda och splittrande

3 Avsnitten period II och III bygger framför allt på följande källor: Protokoll från Sveriges riksdags båda kamrar, 1945 och 1946; Agrell 2000; Andrén 1996; Bergquist 2023; Brommesson et al 2025; Kronvall & Petersson 2012; Noreen 1984.

debatten om Nationernas Förbund 1920 slöt riksdagen 1946 i huvudsak upp enhälligt bakom ett svenskt inträde i FN.

Det mest anmärkningsvärda var de konservativas hållning. Där man 1920 försvarat neutraliteten som en principiell grundval för nationell självständighet, resonerade man nu betydligt mer pragmatiskt. Vissa inskränkningar i neutralitet och suveränitet ansågs nödvändiga i den nya internationella situationen. Högerledamoten Gösta Bagges jämförelse med 1920 års debatt är talande: inträdet i FN väckte varken starka invändningar eller någon större entusiasm. Det betraktades snarare som ett realistiskt steg än som ett idealistiskt projekt. Inte heller bland Socialdemokraterna präglades diskussionen av jubel. Småstatens suveränitet sågs som i praktiken beroende av stormakternas vilja. Sverige ansågs ändå i sin relativa maktlöshet ha föga att förlora på att underordna sig en internationell organisation i frågor om krig och fred. Också detta var ett pragmatiskt konstaterande snarare än ett uttryck för principiell internationalism.

Bedömningarna av det internationella läget skilde sig dock åt. Högern uttryckte oro för nya stormaktsmotsättningar och ville inte helt överge tanken på neutralitet om FN skulle splittras. Kommunisterna intog motsatt position: de avfärdade talet om blockbildning mellan Sovjetunionen och väst och framstod som de skarpaste kritikerna av neutralitetspolitiken, som de betraktade som en komprometterad rest från krigsåren.

Liksom 1920 väcktes frågan om neutralitetens förenlighet med medlemskap i en kollektiv säkerhetsorganisation. Statsminister Per Albin Hansson intog sommaren 1945 en försiktig hållning och ville inte i förtid överge neutraliteten. Den avgående utrikesministern Christian Günther betonade att erfarenheterna från kriget visat att neutrala småstater kunnat hålla sig utanför stormaktskonflikter. Neutraliteten framställdes här som en beprövad och framgångsrik princip.

FRÅN PRINCIPIELL HÅLLNING TILL PRAGMATISK ANPASSNING

Med Östen Undéns tillträde som utrikesminister 1945 markerades en tydlig kursändring. För honom var neutraliteten inte den överordnade principen. Tvärtom menade han att medlemskap i en universell organisation med militära förpliktelser var oförenligt med neutralitet i händelse av sanktioner beslutade av säkerhetsrådet. Att göra neutraliteten till huvudlinje skulle signalera bristande förtroende för FN. Undéns hållning var principiell. Han knöt an till en längre socialdemokratisk tradition där internationell solidaritet och rättsordning stod i centrum, ett arv efter Hjalmar Branting på 1920-talet. Tillsammans bröt Branting och Undén med en sekellång tradition av svensk utrikespolitisk isolering. Men när 1930-talets kriser satte det internationella rättssystemet ur spel, krävde Högerpartiet att Sverige återigen skulle dra sig undan och återgå till traditionell neutralitetspolitik vilket också skedde i slutet av 1930-talet. Undén betraktade emellertid framför allt "solidaritetspolitiken" som ett nödvändigt

steg i mänsklighetens utveckling. Denna övertygelse återkom han till med full styrka vid krigsslutet 1945, då han återigen drog paralleller till debatten vid NF:s födelse.

Uppgivandet av neutraliteten beredde visserligen bekymmer i åtskilliga kretsar, men för de flesta var det ett steg som synes betingat både av ideella och praktiska skäl. Icke minst för socialdemokratisk opinion föreföll denna utveckling naturlig. För socialdemokratin måste även på det utrikespolitiska området organisationen och solidaritetens väg vara riktigare än det krafternas fria spel som har tagit sig uttryck i allianser på somliga håll, isolering och neutralitet på andra, och som utmynnat i världskriget. (Från Noreen 1994:126)

Sveriges inträde i FN markerade således en omorientering: från neutralitet som överordnad princip till en öppnare hållning gentemot kollektiv säkerhet. För Undén var detta ett uttryck för en djupare idé om internationell solidaritet. För många andra var det snarare ett anpassningsbeslut i en ny och osäker värld.

Utvecklingen under de följande åren kom dock att pröva dessa föreställningar. När stormaktsrivaliteten hårdnade och Europa delades i block minskade utrymmet för universell samverkan. Diskussioner fördes om västanslutning, fortsatt alliansfrihet eller ett skandinaviskt försvarsförbund. Försöket att skapa ett sådant försvarsförbund 1948–49 strandade på oenighet om kopplingen till väst och hänsynen till Finlands utsatta läge. Därmed framträder en tydlig skillnad mellan de två epokerna. År 1920 dominerades debatten av principiella motsättningar mellan nationalism och internationalism. Åren efter andra världskriget präglades diskussionen i högre grad av pragmatisk anpassning till en ny maktpolitisk verklighet. Undéns principiellt grundade solidaritetslinje fick ge vika för blockpolitiken som kom att prägla FN under lång tid framöver.

Period III. Det kalla kriget – en lång transitionsperiod

När grannländerna i april 1949 valde att ansluta sig till NATO tvingades Sverige återigen inta den isolerade neutralitetens reservposition, det vill säga ett pragmatiskt handlingsalternativ som aktualiserades när vare sig kollektiv säkerhet eller öppna allianser framstod som möjliga. I forskningen har denna hållning beskrivits som en form av "hiding strategy", där målsättningen var att hålla sig utanför stormaktsrivalitet och väpnade konflikter i förhoppningen att småstatens neutralitet skulle respekteras av de dominerande makterna (Brommesson et al 2025: 33).

För att precisera innebörden av den svenska neutralitetspolitiken kan konstateras att den svenska regeringen officiellt deklarerade en politik av

neutralitet. Samtidigt utvecklade dock svenska försvars- och militärmyndigheter ett funktionellt samarbete med NATO. Under det kalla kriget var detta samarbete i hög grad inofficiellt, men kom under 1990-talet att institutionaliseras och etableras som ett normalt tillstånd.

Utöver denna dubbelhet i svensk utrikes- och säkerhetspolitik kan en mer strukturell betydelsefull spänning urskiljas. Den socialdemokratiska regeringen, under en period i koalition med Centerpartiet, intog en restriktiv hållning gentemot varje form av formaliserat utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete med icke-nordiska europeiska stater. Samtidigt fördjupades Sveriges ekonomiska integration med Västeuropa, särskilt med EEC/EC-länderna. Detta gav upphov till en asymmetri mellan ekonomiskt beroende och politiskt inflytande. Sverige kom successivt att bli föremål för beslut fattade inom europeiska samarbetsstrukturer utan att själv delta i deras beslutsprocesser. Liksom i NATO-frågan uppstod därmed en strukturell diskrepans mellan faktiskt ömsesidigt beroende och institutionell frånvaro. Denna diskrepans var inte primärt ideologisk utan funktionell: den rörde relationen mellan beroende och inflytande.

I takt med att EEC/EC fördjupade sin integration, utvidgade sitt medlemskap och expanderade sitt kompetensområde till allt fler politikfält intensifierades denna spänning. De två omfattande EEC-debatterna under det kalla kriget kretsade därför inte enbart kring ekonomiska kostnads–nyttokalkyler, utan kring en mer grundläggande normativ fråga: huruvida medlemskap var förenligt med neutralitetspolitikens trovärdighet. Regeringarnas återkommande slutsats var negativ. Argumentationen vilade på uppfattningen att formellt utrikespolitiskt samarbete riskerade att skapa förväntningar – externa såväl som interna – om avsteg gjordes från den valda säkerhetspolitiska linjen. Neutraliteten definierades därmed inte endast som en säkerhetspolitisk strategi, utan som en trovärdighetsbunden identitetsmarkör vars värde var beroende av konsekvent institutionell distans.

NEUTRALITETSPOLITIKENS NORMATIVA FÖRSKJUTNING – MOT EN PRINCIPIELL HÅLLNING

Under 1960-talet förändrades den svenska neutralitetspolitiken från en stundtals relativt isolerad utrikespolitisk hållning till en mer utåtriktad och aktiv inriktning. Tendenser till denna utveckling kunde visserligen skönjas redan under senare delen av 1950-talet, exempelvis i samband med Suezkrisen 1956 och skarpa uttalanden under Ungernkrisen samma år. Samtidigt präglades perioden av utrikesminister Undéns riktlinje att man borde "avhålla sig från onödigt moraliserande om andra staters politik" (Bergquist 2023: 202).

Alliansfriheten låg fortsatt fast, men kom allt tydligare att kombineras med ett ökat internationellt engagemang. Sverige började inta mer uttalade normativa positioner i globala frågor och offentlig kritik mot stormakters agerande,

inte minst under Vietnamkriget, blev ett centralt verktyg starkt förknippat med Olof Palme. Denna aktivism var dock främst deklaratorisk snarare än institutionell. Sverige verkade genom retorik, diplomati, medling och bistånd, men undvek att binda sig till strukturer som kunde begränsa den utrikespolitiska handlingsfriheten. Samtidigt fick neutralitetspolitiken en allt tydligare principiell innebörd. Den motiverades inte längre enbart som ett strategiskt medel för säkerhet i ett bipolärt system, utan internaliserades som en normativ grund för svensk utrikespolitisk identitet. I denna förskjutning omvandlades neutraliteten från ett instrument till ett värde i sig. Den aktiva utrikespolitiken bidrog därmed både till att stärka neutralitetens internationella trovärdighet och till att förankra den djupare i inrikespolitiken.

Period IV. Vägen till den Europeiska gemenskapen⁴

Efter Berlinmurens fall skärptes debatten om den svenska neutralitetspolitikens värde. De icke-socialistiska partierna, särskilt Moderaterna och dåvarande Folkpartiet, var tidiga förespråkare för ett svenskt EG-medlemskap och intog samtidigt en mer kritisk hållning till neutraliteten. Redan 1989 ifrågasatte Carl Bildt om neutralitetspolitiken i praktiken utgjorde ett hinder för fördjupat säkerhetspolitiskt samarbete inom EG. Samtidigt höll statsminister Ingvar Carlsson ännu våren 1990 fast vid en betydligt mer restriktiv linje. I en DN-artikel i maj, ett halvår efter Berlinmurens fall, framhöll han att ett svenskt EG-medlemskap i praktiken var omöjligt att förena med neutralitetspolitiken. Uttalandet utlöste en ovanligt intensiv debatt, där kritik från både forskare och politiker sannolikt bidrog till en snabb omprövning. Redan i början av juli samma år intog Carlsson en mer positiv hållning: neutraliteten framstod nu inte längre som ett principiellt hinder för medlemskap, även om vissa frågor kopplade till en framtida union återstod att lösa. Detta markerar en första tydlig vändpunkt på vägen mot Sveriges EU-inträde 1995.

Under hösten 1990 föll flera avgörande bitar på plats. Fackföreningsrörelsen i augusti och Socialdemokraternas partikongress i september ställde sig bakom medlemskap, vilket i praktiken undanröjde de viktigaste hindren. I december röstade riksdagen med stor majoritet för att ansöka om medlemskap, dock med förbehållet att EG skulle acceptera svensk neutralitet. Ett halvår senare lämnades en fullständig ansökan in i Bryssel. Den utformades utan någon uttrycklig hänvisning till neutralitetspolitiken, vilket speglar det handlingsutrymme Carlsson fick genom det breda parlamentariska stödet. Samtidigt betonade han tydligt i riksdagen att neutraliteten låg fast som säkerhetspolitisk grund, med hänvisning till osäkerheten i omvärlden och risken för framtida konflikter.

4 Avsnittet period IV bygger framför allt på följande källor: Protokoll från Sveriges riksdag 1990–1991; Agius 2013; Gustavsson 1998; Miles 1997; Sundelius 1994; Utrikesfrågor 1990–1991.

När Carl Bildts borgerliga regering tillträdde i september 1991 skedde dock en gradvis förändring i språkbruket. Redan i regeringsförklaringen introducerades idén om en "europeisk identitet" i utrikespolitiken, och i ett tal i Bonn samma år argumenterade Bildt för att neutralitetspolitiken inte längre var en adekvat övergripande beskrivning av Sveriges säkerhetspolitiska linje i en europeisk kontext. Därmed framträdde en tydlig diskursiv motsättning. Medan Bildt markerade en vilja att lämna den traditionella neutralitetsformeln, strävade Socialdemokraterna efter att bevara den. Neutraliteten, eller alliansfriheten med krigstidsperspektiv, fungerade i detta avseende som en slags broms i relation till ett fördjupat europeiskt samarbete. Den tillskrevs ett egenvärde och framställdes som en stabiliserande faktor i Nordeuropa. Socialdemokratiska företrädare betonade därför kontinuitet: det var Europa som hade förändrats, inte Sverige.

PRINCIPIELLA FÖRESTÄLLNINGAR PÅ PRAGMATISKA GRUNDER

Den borgerliga regeringen gjorde en alternativ historisk tolkning. I centrala tal 1991 framhöll dess företrädare den västeuropeiska integrationen som ett fredsprojekt, från Schumanplanen och Romfördraget till planerna på en europeisk union. I sitt första statsministertal beskrev Bildt ett svenskt inträde som ett principiellt steg "in i Europas hjärta" och betonade att Sverige tidigare stått utanför, eftersom landet saknade de krigserfarenheter som drivit integrationen (Utrikesfrågor 1991). Kopplingen mellan integration och fred återkom ofta, ibland i kontrast till den tidigare "aktiva" utrikespolitiken.

Även socialdemokratiska företrädare knöt an till integrationshistorien, men med en annan betoning. Carlssonregeringen framställde Sverige som redan djupt engagerat i europeiskt samarbete, medan Bildtregeringen betonade en tydligare omorientering, från en mer avvaktande hållning till en uttalat proeuropeisk linje och tonade ned neutralitetens betydelse. I den borgerliga tolkningen framstod utvecklingen som ett steg från isolationism till internationalism, om än i en regionalt europeisk form. Socialdemokraterna hävdade däremot att en mer aktiv Europapolitik kunde integreras i den bredare, globalt orienterad internationalism som länge präglat svensk utrikespolitik. Därmed upprätthölls också en koppling till den principiella neutralitetspolitik som utvecklats under 1960- och 70-talet, med fokus på aktiv utrikespolitik.

EG-debatten 1990–91 framstår därmed som mer komplex än tidigare utrikespolitiska vägval, såsom NF-debatten, där motsättningarna var tydligare avgränsade. Motsättningen mellan nationalism och internationalism var exempelvis inte särskilt framträdande mellan de största partierna, som båda förespråkade medlemskap. I stället anfördes i hög grad pragmatiska argument för att anpassa Sverige till det förändrade världsläget, inte minst av ekonomiska skäl. För Socialdemokraterna var det dock samtidigt viktigt att bevara neutralitetspolitiken som en stabiliserande faktor, särskilt i ett nordeuropeiskt

perspektiv. Dessutom spelade även principiella motiv för medlemskap en viktig roll ur ett historiskt perspektiv.

Under 1990-talet levde dock spänningen mellan nationalism och internationalism kvar hos de EG-kritiska partierna. Miljöpartiet och Vänsterpartiet varnade för att ett medlemskap skulle inskränka den nationella suveräniteten. I Miljöpartiets kritik av medlemsansökan 1991 återkom argument som påminde om borgerlig kritik från 1920-talet, bland annat genom hänvisningar till den svenska självständighetskampen under Gustav Vasas tid.⁵ Dessutom betonade båda partierna en alternativ form av internationalism, skild från den liberala och regionalt förankrade modell som de menade präglade Västeuropa.

Period V. Vägen till NATO-medlemskap⁶

De inofficiella svenska kontakterna med NATO-länder under flera decennier lade grunden för ett mer öppet och formaliserat samarbete när det kalla kriget tog slut. När den tidigare blockkonfrontationen upplöstes skapades utrymme för nya samarbetsformer. Sverige deltog därför i NATO-ledda insatser i Bosnien, Kosovo och Afghanistan, samtidigt som landet formellt höll fast vid principen om militär alliansfrihet. Under 2000-talet prioriterade Försvarsmakten en anpassning till NATO:s standarder och arbetssätt. Parallellt minskade dock försvarsutgifterna kraftigt – från 2,8 procent av BNP 1993 till 1,3 procent 2009. Detta ledde till en tydlig paradox: det nationella försvaret försvagades, medan det internationella samarbetet, särskilt med NATO, fördjupades. Inte minst bidrog erfarenheterna från internationella insatser till att stärka den militära professionaliteten och interoperabiliteten med andra länder.

Kring millennieskiftet framstod det allt tydligare att själva neutralitetsbegreppet hade förlorat sin betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik, även inom socialdemokratin. I den utrikespolitiska debatten 2001 tog dåvarande utrikesminister Anna Lindh initiativ till att se över den gamla formuleringen som innehöll ordet neutralitet. Hon bjöd följaktligen in samtliga riksdagspartier till samtal i syfte att "skapa bred enighet och en bred debatt kring en bättre beskrivning av vår säkerhetspolitiska linje" (Sveriges riksdag 2001). Resultatet

5 "I deklarationen står det att Sverige ställer upp på EG:s långsiktiga politiska mål och dessutom godtar de förändringar som kan följa av de pågående regeringskonferenserna. Detta är fullständigt häpnadsväckande ansvarslost! Ni säljer ut allt det som Sverige har stått för sedan Gustav Vasas tid på ett bräde och köper grisen i säcken." (Schörling, Sveriges riksdag 14 juni, 1991). "Så betydande äro ju i själva verket de inskränkningar i vårt lands självbestämningsrätt, som ett inträde i folkens förbund skulle medföra, att tanken föres tillbaka till de medeltida unionerna, till det tillstånd som ligger före den tid, då Gustaf Wasa grundlade den suveränitet och politiska självständighet, som Sverige alltsedan dess uppburit" (Westman, 1920 FK 13:10).

6 Avsnittet period V bygger framför allt på följande källor: Protokoll från Sveriges riksdag 2022 och 2023; Aggestam & Hyde-Price 2025; Brommesson et al 2025; Bäck et al 2025; Dahlgren 2024; Hjertröm & Hagström 2025; Hultqvist 2025; Noreen et al. 2017; Noreen & Sjöstedt 2024; Sjöstedt & Noreen 2021; Sjöstedt & Noreen 2025; Savolainen 2024; Wieslander 2022.

blev den mindre bindande formuleringen *militär alliansfrihet*, som bättre skulle spegla Sveriges växande engagemang i europeiska säkerhetsfrågor. Utvecklingen nådde en viktig milstolpe 2009 när regeringen antog solidaritetsförklaringen gentemot EU:s medlemsstater och de nordiska länder som stod utanför unionen. I denna fastslogs att Sverige inte skulle "förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land". Samtidigt uttrycktes en förväntan om att dessa länder skulle agera på samma sätt om Sverige drabbades. Slutsatsen blev att Sverige därför måste kunna både ge och ta emot militärt stöd (Regeringens proposition 2008/09:140).

Parallellt med det fördjupade samarbetet inom EU utvecklades också relationerna till NATO och USA, ett samarbete som mötte växande kritik, särskilt från riksdagsledamöter i Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna. Debatten blev särskilt intensiv kring Sveriges deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, International Security Assistance Force (ISAF). Vänsterpartiet, med sin traditionellt starka betoning på alliansfrihet, var en av de mest högljudda kritikerna av Sveriges medverkan i den NATO-ledda insatsen. Även Sverigedemokraterna, som vid denna tid hade etablerat sig som en betydande politisk aktör, motsatte sig deltagandet. Kritikerna menade att det växande samarbetet med NATO riskerade att urholka Sveriges långvariga alliansfrihet samt att dra in landet i konflikter utan tydlig koppling till svenska nationella intressen.

EN BLANDNING AV PRINCIPER OCH PRAGMATISM

Redan något år efter att denna kritik tilltagit inleddes emellertid en successiv utfasning av Sveriges deltagande i internationella insatser, till förmån för ökade satsningar på det nationella försvaret. Ett tydligt uttryck för denna blandning av principer och pragmatism, i litteraturen benämnd "principled pragmatism", blev den säkerhetspolitiska omorientering som följde efter att Ryssland 2014 inledde annekteringen av ukrainska territorier. Den förändrade säkerhetspolitiska situationen föranledde en omläggning av svensk försvarspolitik. Fokus flyttades tillbaka till det territoriella försvaret, värnplikten som pausats 2009 återinfördes, idéer om totalförsvaret och civilförsvarets uppbyggnad återinrättades efter det kalla kriget samtidigt som det säkerhetspolitiska samarbetet fördjupades både med NATO-länder och med de nordiska grannstaterna. Trots dessa förändringar förblev alliansfriheten en grundläggande princip i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Opinionsundersökningar visade dessutom att en majoritet av befolkningen motsatte sig att överge den traditionella alliansfriheten. Den pragmatiska dimensionen blev emellertid allt tydligare. Uppfattningen om ett växande ryskt hot stärkte insikten om behovet av fördjupat samarbete med likasinnade stater.

Den så kallade Hultqvist-doktrinen kom under perioden 2014–2022 att tydliggöra den balansgång mellan princip och praktik, fram till dess att Sverige på allvar började ompröva sin alliansfria linje. Ännu så sent som i november 2021, cirka fem månader före omsvängningen i NATO-frågan, uttryckte försvarsminister Peter Hultqvist denna linje då han fastslog att det ”aldrig blir någon ansökan till medlemskap [i NATO] så länge vi har en socialdemokratisk regering” och tillade att han ”definitivt aldrig, så länge [han] är försvarsminister, kommer att medverka till en sådan process” (Hultqvist 2021).

Trots dessa tydliga ställningstaganden genomfördes i april 2022 en helomvändning, sanktionerad av samme Hultqvist. Omsvängningen framstår som både snabb och anmärkningsvärd och markerar ett tydligt skifte från en principiellt grundad pragmatisk linje till en säkerhetspolitik som i huvudsak kan beskrivas som rent pragmatisk. Bedömningen var att Sverige var tvunget att anpassa sin strategi till ett alltmer prekärt säkerhetspolitiskt läge, där också Finlands påskyndande roll fick stor betydelse. Den tidigare finska statsministern, socialdemokraten Sanna Marin, är i sina memoarer mycket tydlig med hur avgörande det var att Finland och Sverige gemensamt skulle ansöka om medlemskap i NATO:

Sveriges historia skiljer sig från vår, och deras neutralitetspolitik grundade sig mer på principer än pragmatism. Men det var ändå avgörande att våra länder arbetade mot samma mål och det samtidigt. Vi var båda del av samma säkerhetsmiljö, och med tanke på att de övriga nordiska länderna [...] redan var medlemmar i Nato, skulle det ha utgjort en allvarlig säkerhetsrisk för ett av länderna att ensamt stå utanför alliansen. Båda sidor förstod detta, även om det tog lite längre tid för Sverige att inse allvaret. (Marin 2025: 134).

Som Marin framhåller var Sverige, jämfört med Finland, långsammare med att uppfatta det säkerhetspolitiska allvaret under våren 2022. Samtidigt är det, utifrån tillgängliga källor, rimligt att anta att frågan kunde ha varit bättre förankrad inom den så kallade rörelsen, även om omfattande nationella diskussioner faktiskt ägde rum före medlemskapsansökan. Processen drevs i hög grad av regeringsföreträdare och ledande socialdemokrater, medan mer tveksamma eller direkt kritiska röster i praktiken fick anpassa sig.

Socialdemokraternas motiv för ett svenskt NATO-medlemskap framstår i hög grad som pragmatiska, vilket blev tydligt i riksdagsdebatten inför ansökan i mars 2023. Morgan Johansson, socialdemokraternas utrikespolitiska talesman, lyfte själv fram ”i två korta punkter” de avgörande skälen bakom omsvängningen. Det första handlade om att ”Rysslands agerande [...] visade att de fullständigt lämnade den europeiska säkerhetsordningen”, särskilt genom invasionen av Ukraina, vilket gjorde att ”världen blev i ett slag väldigt mycket

farligare”. Det andra centrala argumentet var ”just Finlands vägval” (Johansson 2023). Finlands beslut att ansöka om NATO-medlemskap blev alltså avgörande. Johansson betonade att Sverige riskerade att hamna i en strategiskt utsatt position om Finland gick med medan Sverige stod utanför. Mot denna bakgrund framställdes medlemskapet som en rationell anpassning till ett förändrat säkerhetsläge i regionen.

Här finns en nyansskillnad i förhållande till de borgerliga partiernas syn. Där beskrevs NATO oftare som en värdegemenskap av demokratiska stater, där medlemskapet inte bara handlar om säkerhet utan också om att tydligt ta ställning för frihet, rättsstat, mänskliga rättigheter och internationellt ansvarstagande. Moderaterna och Liberalerna hade dessutom förespråkade ett svenskt NATO-medlemskap redan kring millennieskiftet, oberoende av det senare försämrade säkerhetsläget. För dem handlade det inte bara om att delta i pågående insatser, utan också om att fullt ut vara en del av organisationens politiska och militära samarbete.

Jämförande analys

Ett återkommande tema under den drygt hundraåriga undersökningsperioden är den principiella argumentationen *för internationellt medlemskap*. Den utgår från föreställningen att även små stater kan påverka internationell politik genom att delta i internationella organisationer. Enligt detta synsätt bör Sverige inte enbart anpassa sig till omvärlden, utan också aktivt bidra till att forma den. Detta perspektiv kan följas i en lång historisk linje. Den återfinns hos socialdemokrater och liberaler på 1920-talet, i den svenska utrikesledningens resonemang efter andra världskriget, i den aktiva utrikespolitiken under det kalla kriget och hos moderater och liberaler under 2000-talet. Internationellt samarbete framställs här inte som ett hot mot nationell identitet, utan som ett sätt att förverkliga den.

Mot detta står en principiell argumentation för att *stå utanför internationella organisationer*. Här betonas statens oberoende och suveränitet som grundläggande värden. Internationella åtaganden ses som något som riskerar att begränsa handlingsfriheten. Historien används normativt genom hänvisningar till den svenska statens framväxt och neutralitetspolitikens framgångar. Avgörande historiska brytpunkter lyfts fram för att legitimera försiktighet eller motstånd mot medlemskap. Utanförskap framställs därmed inte bara som ett strategiskt val, utan som en fortsättning på en svensk statstradition. Anmärkningsvärt är här Miljöpartiets motstånd mot EG-medlemskapet som i ordalydelse påminner om de borgerligas motstånd mot NF-medlemskapet 1920 med hänvisning till Gustav Vasa.

Vid sidan av dessa principiella positioner återkommer också pragmatiska resonemang i samtliga perioder. Redan i debatten 1920 märks detta bland

motståndarna till medlemskap i Nationernas Förbund. Företrädare för Socialistiska Vänsterpartiet kritiserar främst organisationens svagheter, snarare än internationellt samarbete i sig. En liknande hållning återkommer cirka sjuttio år senare, när Vänsterpartiet och Miljöpartiet motsätter sig medlemskap i Europeiska gemenskaperna. Då riktas kritiken mot samarbetets regionala karaktär och risken för minskad handlingsfrihet. Under 2020-talet formulerar samma partier närbesläktade argument i diskussionerna om ett



Figur 2. Två socialdemokratiska statsministrar Magdalena Andersson och Sanna Marin som öppnade vägen för att Sverige och Finland tillsammans sökte medlemskap i NATO. Foto: Finlandtoday.fi

svenskt NATO-medlemskap. I dessa fall gäller kritiken i första hand organisationernas utformning och konsekvenser, inte principen om internationellt samarbete.

Skillnaderna mellan perioderna framträder tydligast i hur dessa argument kombineras. Debatten 1920 präglas i hög grad av en tydlig motsättning mellan två principiella positioner: internationalistiskt medlemskap och nationalistiskt utanförskap. Under 1990-talets EG-debatt blir argumentationen mer komplex. Då förekommer både internationalistiska och nationalistiska resonemang på båda sidor. Motståndarna kan förespråka globalt samarbete, medan förespråkarna i större utsträckning betonar medlemskapets konkreta fördelar. Argumentationen rör sig därmed mellan olika kombinationer av principer och pragmatism.

Under 2020-talet förändras mönstret ytterligare. Motsättningen mellan nationalism och internationalism blir mindre central. I stället framträder skillnaden mellan principiella och pragmatiska motiv tydligare. Socialdemokraterna motiverar NATO-medlemskapet främst med förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar, särskilt Rysslands invasion av Ukraina och Finlands beslut att ansöka. De borgerliga partierna betonar snarare NATO som ett värdebaserat samarbete mellan demokratier och kopplar medlemskapet till en bredare västlig gemenskap.

De konservativas position visar samtidigt hur argumentationen kan förändras över tid. Efter första världskriget betonas nationellt oberoende och neutralitet. Under 1940-talet accepteras medlemskap i FN mer pragmatiskt. Under 1990-talet utvecklas däremot en mer principiell syn på europeisk integration, där EU framställs som ett historiskt fredsprojekt. Att stå utanför beskrivs då som att avstå från ansvar och inflytande, ett resonemang som de borgerliga partierna fortsätter att utveckla fram till NATO-ansökan 2022.

Analysen visar också att historiebrukets funktion förändras över tid. Under den tidiga perioden används historien främst genom hänvisningar till avgörande brytpunkter i den svenska statens framväxt. Från och med 1990-talet integreras den i stället i ett bredare narrativ om europeisk integration. Samtidigt knyter Socialdemokraterna an till neutralitetspolitikens arv för att motivera en mer försiktig hållning. De formativa momenten bör emellertid inte förstås som isolerade, "diskreta" händelser, utan som delar av ett sammanhängande mönster av ömsesidiga relationer. Detta blir särskilt tydligt efter det andra världskriget, då den svenska utrikesledningen drar lärdom av det tidigare misslyckade försöket att etablera en fungerande universell organisation. Även efter det kalla krigets slut fortsätter erfarenheterna av den blockbildning som följde på andra världskriget att prägla tolkningarna. Ambitionen blir då att forma en ny säkerhetsordning som ger Sverige utrymme att omdefiniera neutralitetspolitiken mot en mer flexibel militär alliansfrihet, anpassad för deltagande i internationella insatser.

Tabell 2. Argumentationsmönster enligt fyra idealtypiska kluster

	För medlemskap	Emot medlemskap
Principiell argumentation	• Småstater kan utöva inflytande genom internationella organisationer. • Sverige bör bidra till att forma internationell politik. • Internationellt samarbete ses som ett sätt att förverkliga nationella värden och identitet. <i>Exempel: socialdemokrater och liberaler på 1920-talet, borgerliga partier under 2000-talet.</i>	• Statens oberoende och handlingsfrihet riskerar att begränsas av internationella åtaganden. • Neutralitet och nationell tradition lyfts fram som historiskt framgångsrika vägval. <i>Exempel: Borgerliga partier på 1920-talet, samt Miljöpartiet i EG-debatten.</i>
Pragmatisk argumentation	• Medlemskap motiveras av konkreta säkerhetspolitiska och ekonomiska fördelar i ett förändrat internationellt läge. <i>Exempel: Socialdemokraternas motivering till NATO-ansökan med hänvisning till Rysslands invasion av Ukraina och Finlands beslut att ansöka.</i>	• Motstånd riktas mot organisationens utformning, effektivitet eller konsekvenser snarare än mot internationellt samarbete i sig. <i>Exempel: kritik från Socialistiska Vänsterpartiet 1920, samt Vänsterpartiet och Miljöpartiet i EG- och NATO-debatterna.</i>

Den återkommande formuleringen att alliansfriheten ”har tjänat oss väl” fungerar samtidigt som en påminnelse om att Sverige länge lyckats stå utanför stormaktskonflikter och därigenom bidragit till stabilitet i Nordeuropa. När Sverige ansöker om Nato-medlemskap 2022 uppstår dock ett behov av att omtolka detta arv, eftersom alliansfriheten under lång tid har framställts som en framgångsrik strategi.

Sammantaget visar analysen att den svenska debatten om internationellt medlemskap inte kan förstås som en enkel motsättning mellan internationalism och nationalism. I stället rör sig argumentationen mellan olika kombinationer av principiella och pragmatiska resonemang. Svensk utrikes- och säkerhetspolitik har därmed varken varit konsekvent principfast eller enbart pragmatisk. I stället har olika kombinationer av argument aktiverats beroende på det internationella läget. NATO-ansökan 2022 framstår ur detta perspektiv inte som ett abrupt brott, utan som kulmen på en längre utveckling där pragmatiska säkerhetsöverväganden fått ökad tyngd.

Slutsatser

Denna studie visar att argument kring internationellt medlemskap kan förstås utifrån två övergripande förhållningssätt: principiella och pragmatiska. De principiella argumenten rör grundläggande värderingar och statens identitet, där förespråkare betonar internationellt samarbete som ett sätt att utöva inflytande och ansvarstagande om demokratiska värden, medan motståndare

lyfter fram nationellt oberoende och historisk kontinuitet. De pragmatiska argumenten utgår i stället från konkreta omständigheter och konsekvenser, där medlemskap motiveras av säkerhetspolitiska, ekonomiska eller strategiska fördelar i ett förändrat omvärldsläge, och motstånd ofta handlar om kritik mot specifika organisationers funktion eller effekter.

I ett längre historiskt perspektiv framträder de principiella argumenten som särskilt framträdande, och under perioder genom neutralitetens starka ställning som både säkerhetspolitisk strategi och identitetsbärande idé. Under stora delar av 1900-talet fungerar neutraliteten som ett övergripande ramverk som ger riktning åt svensk utrikespolitik och som knyter an till bredare föreställningar om nationell självständighet, solidaritet och moralisk särställning. Samtidigt har de principiella argumenten inte varit entydiga, utan kunnat användas både för och emot internationellt samarbete beroende på hur Sveriges roll i världen har tolkats.

Över tid sker dock en förskjutning där pragmatiska förhållningssätt blir alltmer framträdande, särskilt efter det kalla krigets slut. Sveriges ökade integration i europeiska och transatlantiska strukturer kan i hög grad förstås som resultatet av successiva pragmatiska anpassningar till ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Detta blir särskilt tydligt i samband med NATO-ansökan 2022, där argumentationen i stor utsträckning kretsar kring konkreta hot, förändrade säkerhetsförutsättningar och andra staters agerande, snarare än kring en principiell omprövning av statens identitet. Det innebär dock inte att de principiella argumenten försvinner, snarare att de i ökande grad omtolkas eller anpassas till de nya förutsättningarna.

Denna utveckling kan med fördel förstås utifrån ett identitetsperspektiv, där nationens självförståelse ses som uppbyggd av flera sammanlänkade lager eller nivåer. I detta sammanhang blir Hjertström och Hagströms tidigare nämnda artikel särskilt relevant, även om deras resonemang redan utvecklades i en tidigare studie. I denna studie (Noreen et al. 2017) kunde således tre olika men sammanlänkade nivåer med anknytning till den nationella självbilden urskiljas.

Den första nivån utgörs av den relativt stabila *typidentiteten*, där nationen definierar sig själv i grundläggande termer, till exempel som en demokrati eller en småstat. Denna nivå har stor betydelse för balansen mellan nationella och internationella mål, liksom för vilka strategier som uppfattas som legitima och genomförbara. Den andra nivån består av den mer föränderliga *rollidentiteten*, som handlar om hur nationen uppfattas av andra aktörer och vilken position den intar i det internationella systemet. Här står relationer, förväntningar och interaktioner med omvärlden i centrum, vilket gör denna nivå mer dynamisk och kontextberoende. Det är viktigt att notera att både typ- och rollidentitet är delar av en nations självbild. Den avgörande skillnaden ligger i att den självbild som grundas i typidentiteten är mer stabil, i betydelsen att den i högre grad består över tid. Den tredje nivån innehåller konkreta *politiska strategier*, där

specifika beslut legitimeras och motiveras. Det kan exempelvis handla om förändringar i försvarsanslag eller andra praktiska åtgärder som anpassas efter det rådande säkerhetspolitiska läget. Denna nivå är den mest flexibla och fungerar som en brygga mellan de mer långsiktiga identitetsnivåerna och det omedelbara politiska handlandet.

Översatt till en svensk kontext kan de mest grundläggande elementen i typidentiteten beskrivas som föreställningen om Sverige som en demokratisk välfärdsstat med internationellt ansvar – en identitet som varit förhållandevis stabil under hela undersökningsperioden. Däremot har rollidentiteten varit mer föränderlig, exempelvis i form av Sveriges position som alliansfri stat eller som en del av olika säkerhetssamarbeten. Den konkreta politiska nivån, där framför allt pragmatiska argument formuleras, framstår som den mest flexibla lagret och påverkas av den mer föränderliga rollidentiteten och den stabilare typidentiteten.

I detta sammanhang blir behovet av en sammanhängande och stabil självbild centralt. Det handlar om att staten behöver kunna uppfatta sina beslut som förenliga med den nationella självbilden även inför allvarliga förändringar i omvärlden. När Sveriges säkerhetspolitiska omgivning förändrades, särskilt efter Rysslands invasion av Ukraina, uppstod en spänning mellan den traditionella självbilden som alliansfri stat och de krav som det nya läget ställde. För att hantera denna spänning omtolkades alliansfriheten i den politiska diskursen, från att ha varit en central del av identiteten till att framstå som ett mer instrumentellt och utbytbart inslag.

Beslutet att ansöka om NATO-medlemskap kan därmed förstås som ett försök att bevara en känsla av kontinuitet i den nationella självbilden som en internationellt ansvarstagande demokratisk välfärdsstat. Genom att framställa medlemskapet som förenligt med, eller till och med nödvändigt för, grundläggande värden som solidaritet, ansvar och försvar av demokratin kunde förändringen integreras i en fortsatt föreställning om vad Sverige är. På så sätt möjliggjorde de pragmatiska argumenten en omorientering rörande rollen som en alliansfri stat, medan de principiella argumenten som utgör grunden för typidentiteten bibehölls för att upprätthålla en känsla av kontinuitet.

Sammanfattningsvis visar analysen att samspelet mellan principiella och pragmatiska förhållningssätt är avgörande för att förstå förändringen i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Medan de principiella argumenten länge dominerade och gav stabilitet, har pragmatiska överväganden blivit allt viktigare i takt med förändrade internationella förutsättningar. Den avgörande förändringen ligger dock inte i att det ena ersätter det andra, utan i hur de kombineras. Pragmatiska beslut legitimeras genom att anknyta dem till principiella värden, vilket gör det möjligt att genomföra betydande politiska förändringar utan att den grundläggande självbilden upplevs gå förlorad.

Referenser

- af Malmberg, Mikael, 2001. *Neutrality and state-building in Sweden*. Basingstoke: Palgrave.
- Aggestam, Lisbeth & Hyde-Price, Adrian, 2025. "‘Crossing the Rubicon’: Explaining Sweden’s decision to join NATO", *The British Journal of Politics and International Relations* 27(4), s. 1267–1291.
- Agrell, Wilhelm, 2000. *Fred och fruktan. Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000*. Lund: Historiska Media.
- Agius, Christine, 2013. *Social construction of Swedish neutrality: Challenges to Swedish identity and sovereignty*. Manchester University Press.
- Andrén, Nils, 1996. *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Bergquist, Mats, 2023. *Östen Undén, Tage Erlander och det kalla kriget*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Bjereld, Ulf & Ekengren, Ann-Marie, 2024. *Från neutralitet till NATO. Svensk utrikespolitik under 200 år*. Lund: Studentlitteratur.
- Boin, Arjen & Lodge, Martin, 2021. "Responding to the COVID-19 crisis: a principled or pragmatic approach?" *Journal of European Public Policy* 28(8), s. 1131–1152.
- Bremberg, Niklas, 2020. "From 'partnership' to 'principled pragmatism': tracing the discursive practices of the High Representatives in the EU's relations with the Southern Mediterranean", *European Security* 29(3), s. 359–375.
- Brommesson, Douglas, Ekengren, Ann-Marie & Michalski, Anna, 2025. *Sweden's Grand Strategy: Predicaments of a Small Liberal State in a Hostile World*. Oxford University Press.
- Bäck, Hanna, Remsö, Amanda, Renström, Emma & Sjöstedt, Roxanna, 2025. "From crisis to commitment: How empowerment and threat perceptions influence individuals' defence willingness", *European Journal of International Security*, s. 1–24, tillgänglig på <https://doi.org/10.1017/eis.2025.10035>.
- Dahlgren, Hans, 2024. *I fem statsministrars tjänst*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Edström, Håkan, 2017. *Tradition eller förnyelse. Svensk utrikespolitik före och efter EU-inträdet*. Lund: Studentlitteratur.
- Elgström, Ole & Jerneck, Magnus, 2000. "From adaptation to foreign policy activism: Sweden as a promoter of peace", i Kacowicz, Arie M. et al (eds), *Stable Peace Among Nations*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Goldmann, Kjell, 1978. *Det internationella systemet: en teori och dess begränsningar*. Stockholm: Aldus/Bonnier.
- Gustavsson, Jacob, 1998. *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund University Press.
- Hjertström, Elvira & Hagström, Linus, 2025. "Changing identity to remain oneself: ontological security and the Swedish decision on joining NATO", *Journal of International Relations and Development* 28, s. 29–54.
- Hultqvist, Peter, 2025. *När allt förändras*. Stockholm: Medströms Bokförlag.
- Hultqvist, Peter, 2021. Socialdemokraternas partikongress. 6 november 2021. Di TV, YouTube.
- Juncos, Ana E., 2017. "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?", *European Security* 26(1), s. 1–18.

- Kronvall, Olof & Petersson, Magnus, 2012. *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Lönnroth, Erik, 1959. *Den svenska utrikespolitikens historia. V 1919–1939*. Stockholm: Norstedts.
- Marin, Sanna, 2025. *Med mod att leda: och hopp om att förändra världen*. Stockholm: Bazar.
- Miles, Lee, 1997. *Sweden and European Integration*. Aldershot: Ashgate.
- Noreen, Erik, 1994. *Brobygge eller blockbildning? De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945–1948*. Stockholm: Carlssons.
- Noreen, Erik, Sjöstedt, Roxanna & Ångström, Jan, 2017. "Why small states join big wars: the case of Sweden in Afghanistan 2002–2014," *International Relations* 31(2), s. 145–168.
- Noreen, Erik & Sjöstedt, Roxanna, 2024. "Sweden's Role in International Security Affairs: Officially Non-Aligned but Ready to Serve", i Naman Karl Thomas Habtom (eds), *Neutrality After 1989. New Paths in the Post-Cold War World*. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Norman, Torbjörn, 2014. *Hjalmar Branting, freden och Folkens förbund, samt andra studier i svensk och nordisk 1900-talshistoria*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Ostermann, Falk & Sjöstedt, Roxanna, 2022. "Discourse Analysis and Discourse Theories", *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods*. London: Routledge.
- Regeringens proposition 2008/09:140, *Ett användbart försvar*. Stockholm, 19 mars 2009.
- Savolainen, Anna. 2024. "Mechanisms of threat: How Finland and Sweden abandoned non-alignment", *Comparative Strategy* 43(2), s. 87–103.
- Sjöstedt, Roxanna & Noreen, Erik, 2021. "When peace nations go to war: Examining the narrative transformation of Sweden and Norway in Afghanistan", *European Journal of International Security* 6, s. 318–337.
- Sjöstedt, Roxanna & Noreen, Erik, 2025. "Securitization in the security community: Cooperation and conflict in the Nordic in relation to the Covid-19 crisis and Russia's invasion of Ukraine", *Cooperation and Conflict* 60(4), s. 675–701.
- Strömberg, Maggie & Nilsson Torbjörn, 2024. *Högt över havet: så övergav Sverige alliansfriheten*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Sundelius, Bengt, 1994. "Changing Course: When Neutral Sweden Chose to Join the European Community", s. 177–201 i Carlsnaes, Walter & Smith, Steve (eds), *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*: Sage Modern Politics Series.
- Sveriges riksdag, 1920. Protokoll Första kammaren (FK) 13, 18 februari; FK 20, 4 mars; Andra kammaren (AK) 23, 2 mars; AK 24, 3 mars; *Särskilda utskottets utlåtande*. Tillgängligt på <https://www.riksdagen.se>.
- Sveriges riksdag, 1945: Protokoll, FK 32, 22 oktober; FK; AK 34, 22 oktober; 1946: FK 28, 27 juni; AK 29, 27 juni. Tillgängligt på <https://www.riksdagen.se>.
- Sveriges riksdag, 1990. Snabbprotokoll från riksdagsdebatterna, 14 mars; 1991, 20 februari; 14 juni. Tillgängligt på <https://www.riksdagen.se>.
- Sveriges riksdag, 2001. Protokoll, 2000/01:62. Utrikespolitisk debatt. 7 februari. Tillgängligt på <https://www.riksdagen.se>.

- Sveriges riksdag, 2022 Riksdagens protokoll 2021/22:114, 16 maj 2022; Riksdagens protokoll 2022/23:79, 22 mars 2023. Tillgängligt på <https://www.riksdagen.se>.
- Tavits, Margit, 2007. "Principle vs. Pragmatism: Policy Shifts and Political Competition", *American Journal of Political Science* 51(1), s. 151–165.
- Tingsten, Herbert, 1944. *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Tzvetkova, Gergana, 2018. "Principled pragmatism as an emergent US foreign policy tradition", *Diplomacy* 21, s. 171–184.
- Utrikesfrågor: offentliga dokument m m rörande viktigare svenska utrikesfrågor*. Stockholm: Utrikesdepartementet, 1990–1992.
- Vedung, Evert, 2018. "Fyra typer av statsvetenskaplig idéanalys", *Statsvetenskaplig tidskrift* årg. 120, nr 2, s. 197–235.
- Westberg, Jacob, 2023. *Svenska säkerhetsstrategier. Från neutralitetspolitik till ansökan om Natomedlemskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Wieslander, Anna, 2022. "'The Hultquist doctrine': Swedish security and defence policy after the Russian annexation of Crimea", *Defence Studies* 22(1), s. 35–59.
- Winn, Neil & Gänzle, Stefan, 2023. "Recalibrating EU Foreign Policy Vis-à-vis Central Asia: Towards Principled Pragmatism and Resilience", *Geopolitics* 28(3), s. 1342–1361.
- Winnerstig, Mike, 2023. "Nationell identitet under geopolitisk förändring. Den svenska Nato-debatten 1995–2015 i elitmedial spegel", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 125, nr 3, s. 693–731.