



SVERIGE

I NATO

DELRAPPORT 5

AVSAKNAD AV INSYN I NATOS KÄRNVAPENPOLITIK

Denna delrapport är skriven av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen och Svenska Läkare mot Kärnvapen, och är en del av en större rapport som kommer att lanseras i januari 2024. För frågor om delrapporten: kontakta rebecka.lindholm.schulz@svenskafreds.se



SVENSKA LÄKARE
MOT KÄRNVAPEN



AVSAKNAD AV INSYN I NATOS

KÄRNVAPENPOLITIK

Sveriges offentlighetsprincip ger allmänheten rätt till insyn i, och tillgång till information om, statens och kommunernas verksamhet och utöver det är svenska medborgare vana vid att få insyn i politiska frågor genom såväl parlamentariker som media.¹ Det är aspekter som är viktiga för demokratisk förankring. Frågor om försvar och säkerhet lyder redan idag under andra regler och Nato präglas till stor del av sekretess som kan minska insynen ytterligare. Centrala frågor är därför hur ett svenskt Natomedlemskap kan påverka parlamentarikers och medborgares möjligheter till insyn och därigenom demokratiska processer i Sverige. En annan fråga är om ett Natomedlemskap påverkar den demokratiska förankringen i säkerhetspolitiken. För att reda ut frågor om representation, insyn och transparens i denna delrapport har en rad möten och intervjuer genomförts med politiker, forskare och representanter vid Natos högkvarter i Bryssel.

Hur representeras medlemsstater i Nato?

Varje medlemsstat har en permanent delegation vid Natos högkvarter i Bryssel som leds av en ambassadör. Delegationen ansvarar för att driva sin regerings politik inom Nato samt att rapportera till regeringen om vilka beslut som Nato fattar.² Nato har en politisk/civil och en militär dimension³ och medlemsstaternas delegationer består av både civila och militära representanter. Även vissa icke-medlemsstater finns representerade. Sverige har sedan 2008 haft en delegation vid Nato som i nuläget består till hälften av militär personal och till hälften civil. Den civila personalen består av representanter från Utrikesdepartementet och från Försvarsdepartementet. Runt 40 personer arbetade i november 2023 på Sveriges delegation, men antalet väntas växa vid ett Natomedlemskap.⁴ En del medlemsstater, som Norge, har också representanter från Justitiedepartementet.⁵

Delegationernas representanter deltar i Natos beslutsfattande processer i olika underorgan och kommittéer, och förbereder arbetet för beslut i det Nordatlantiska rådet (NAC) samt i Nuclear Planning Group (NPG). Representationerna arbetar på olika sätt. En del Natomedlemmar har långa instruktioner om hur representanterna ska agera i de frågor Nato arbetar kring, exempelvis Frankrike och Turkiet. Norge å andra sidan arbetar utifrån så kallade raminstruktioner från den norska regeringen. Raminstruktioner är mindre detaljerade och listar bara regeringens viktigaste ställningstaganden inom Nato vilket ger delegationen större frihet i beslutsprocesser och leder till färre kontakter vid varje beslut. Arbetssättet baseras i sin tur på att det finns en tillit till att delegationen representerar regeringens vilja.⁶ Hur Sveriges representation skulle fungera vid ett Natomedlemskap är ännu inte klart. Genom möten med forskare samt personer vid Natos högkvarter i Bryssel lyfts det fram att ett medlemskap skulle innebära en stor omställning, till exempel genom ett högt informationsflöde från Natos högkvarter till regeringskansliet, där Sverige förväntas ta ställning i ett stort antal frågor. En del menar att det kan handla om hundratals mejl dagligen.⁷ Det är idag också oklart inom vilket eller vilka departement Natorelaterade frågor kommer ligga.⁸

Bidrar Natos parlamentariska församling till ökad insyn?

Natos parlamentariska församling samlar politiker från Natos medlemsstater och associerade medlemmar.⁹ Församlingen är inte en del av Nato men har flera informella kopplingar till alliansen. Syftet med församlingen är att bygga konsensus inom Nato genom parlamentarisk dialog.¹⁰ Det beskrivs också som ett sätt att ge större insyn och att främja bättre förståelse för alliansens uppdrag bland lagstiftare och medborgare.¹¹ Församlingen ses också som en möjlighet för nätverkande genom att parlamentariker får träffa seniora tjänstepersoner från Natos högkvarter och menar att detta är en viktig del av att förankra Nato i medlemsstaterna. Församlingen antar även policydokument med förslag på inriktning till Natos politik,¹² dessa är dock inte bindande. Vid samtal med personer på Natos högkvarter framkommer att det är oklart vilket församlingens verkliga inflytande över Natos politik är. Det är möjligt att församlingen främst ökar parlamentarikernas kompetens om Nato, som på vissa sätt skulle kunna ses förankra arbetet i Nato i de nationella parlamenten. Genom att de policydokument som antas av församlingen innehåller rekommendationer till Natos medlemsstater och associerade medlemmar blir församlingen ett sätt att få parlamentariker att driva frågor relaterade till Nato i sina hemländer.¹³ Många försvarspolitiker har en bakgrund i denna församling. I Litauen har till exempel de flesta av landets senaste försvarsministrar någon gång suttit i landets delegation.¹⁴

Sverige har haft en riksdagsdelegation till Natos parlamentariska församling sedan 2003¹⁵ och en årlig redogörelse lämnas från delegationen till talmannen och delges även utrikes- och försvarsutskottet.¹⁶ Om Sverige blir Natomedlem antas antalet svenska representanter i riksdagsdelegationen öka något och Sverige får då även rösträtt i de frågor församlingen behandlar. Peter Hultqvist var försvarsminister när Sveriges Natoansökan skickades in och är nu vice ordförande för Sveriges riksdagsdelegation till församlingen samt var ledamot under tidsperioden 2011-2014.¹⁷ Vid ett medlemskap kan det tänkas att politiker i riksdagsdelegationen får ännu större anledning att driva Natorelaterade frågor i Sverige.

Hur fungerar insynen i Natos beslutsfattande processer?

Nato fattar beslut genom konsensus, något som ofta förknippas med långa och utdragna diskussioner för att komma överens, även om formalia. Genom samtal och möten med personer på Natos högkvarter i Bryssel framkommer dock att Nato som organisation behöver kunna fatta snabba beslut. I praktiken innebär konsensusprincipen inte att alla måste säga ja, utan att ingen ska säga nej.¹⁸ Målet är därför att ha nått konsensus genom diskussioner innan besluten formellt ska fattas. En förutsättning för snabba beslutsprocesser är att medlemsstaterna har en inställning om att vilja nå konsensus, och därför också kompromissar.

En viktig aspekt för att kunna fatta beslut snabbt handlar om att de instruktioner delegationerna får från sina respektive regeringar antingen ska vara så pass tydliga att de inte behöver be om ytterligare förtydliganden eller att de har så pass mycket frihet att de kan vara anpassningsbara.¹⁹ En del lyfter att en förutsättning är att medlemmarnas parlament inte ska behöva involveras. En anledning till att Nato behöver ha effektiva beslutsprocesser är för att kunna agera snabbt militärt. En anledning till detta som särskilt lyfts är att Ryssland kan agera snabbare då de inte behöver komma överens med andra.²⁰

Inom Nato tilldelas alla medlemsstater militära områden och uppdrag som utgör deras bidrag till alliansens gemensamma försvar. Dessa är i sin tur anpassade efter vad Natos Defence Planning Process (NDPP) anser att respektive medlemsstat bäst kan bidra med. En fråga i relation till Sveriges Natoanslutning handlar om vad Sverige ska bidra med.²¹ I samtal med politiker i Sverige lyfts att stora delar kring Sveriges ansvarsområden är sekretessbelagda för försvarsutskottet, och därmed sannolikt en regeringsfråga. Att försvarsutskottet, som ska föreslå riktningen för Sveriges försvarspolitik, saknar insyn i vad Sverige förvän-



**Sverige får
inte vara med och
besluta om Sveriges
militära bidrag
till Nato.**

tas bidra med är sannolikt ett problem i utskottets arbete. I samtal på högkvarteret i Bryssel framkommer också att den enda gången en medlemsstat inte deltar i beslut är just när inriktningen för vad medlemsstaten ska bidra med behandlas. I praktiken innebär detta att beslutet fattas genom "veto minus en", där en enskild allierad inte kan lägga veto mot det som annars är ett enhälligt beslut om vad inriktningen på bidraget ska innefatta.²² Sverige får alltså inte vara med och besluta om Sveriges militära bidrag till Nato. Det betonas att Nato inte är överstatligt, och att inriktningen på ens bidrag inte är ett tvång. Samtidigt är det en förutsättning att vilja bidra, och att faktiskt göra det, för att kunna vara allierad. Trycket att acceptera beslutet kan därmed antas vara stort.

En väsentlig fråga är den om hur beslut som fattas inom Nato ska förankras i riksdagen och vilken roll riksdagens utskott kan ha i förhållande till regeringen. Flera lyfter att det är vanligt att parlamenten i Natos medlemsstater kommer in sent i processen. Vid kontakt med politiker framkommer att ingen ännu vet på vilka sätt riksdagen kommer att informeras eller ge input, om det gäller till exempel en årlig redovisning eller mer regelbundna uppdateringar. I flera Natomedlemsstater finns stora begränsningar i parlamentarikers insyn. I Nederländerna får parlamentariker som ställer frågor om Natomedlemskapet, och de Natoövningar som Nederländerna deltar i, inga svar av regeringen eftersom det anses vara säkerhetsklassat av Nato och därav inte en relevant fråga för parlamentet.²³

I vilken utsträckning finns demokratisk kontroll av och insyn i Natos kärnvapenpolitik?

Så kallad nuclear sharing är en central del av Natos kärnvapenstrategi.²⁴ Det innebär bland annat att kärnvapen, genom bilaterala avtal, kan lagras i Natoländer som inte har egna kärnvapen.²⁵ Det råder mycket hög sekretess kring Natos kärnvapenpolicy överlag och särskilt kring nuclear sharing. Nederländerna är en av de fem Natostater som har amerikanska kärnvapen placerade på sitt territorium. Den nederländska regeringen har dock aldrig formellt erkänt detta utan det har istället framkommit genom läckta Natodokument, undersökningar och avslöjanden från tidigare premiärministrar. Bristande insyn leder till bristande demokratisk förankring. Många i den yngre generationen i Nederländerna är till exempel omedvetna om att det finns kärnvapen placerade i landet.²⁶

Detsamma gäller för Belgien, ett annat land som har amerikanska kärnvapen på sitt territorium. En undersökning från 2020 visade att endast 46% visste att det finns kärnvapen stationerade i Belgien.²⁷ En annan fråga är den om i vilka situationer kärnvapen kan komma att föras in i en Natomedlems territorium även om kärnvapen inte är utplacerade i landet. Norge har en policy mot kärnvapen på norskt territorium i fredstid, men ställer inte frågor om kärnvapen finns ombord när amerikanska flygplan med kärnvapenkapacitet eller ubåtar²⁸ befinner sig inom norskt territorium. Istället tillämpas en så kallad "don't ask, don't tell"-policy.²⁹ Det innebär att medvetet inte ställa frågor om kärnvapen finns ombord på de fordon som förs in i territoriet. USA delger aldrig om kärnvapen finns ombord på flygplan och ubåtar,³⁰ och om inga frågor eller krav ställs behöver USA inte avslöja vilka fordon som inte bär kärnvapen.

När Belgiens regering 1962 antog en lag som möjliggjorde för Natostyrkor att stationeras på belgiskt territorium ville det belgiska parlamentet inkludera en artikel om att förbjuda utplacering av kärnvapen. Artikelströks då utrikesministern försäkrade att regeringen ändå aldrig skulle tillåta detta, men regeringen kringgick parlamentet och 1963 kom amerikanska kärnvapen att placeras på belgiskt territorium.³¹ Det visar att

beslutet om att placera kärnvapen i Belgien sannolikt redan var fattat när utrikesministern försäkrade riksdagen om att det inte skulle ske, och är ett exempel som visar att insynen i dialogen om kärnvapen är låg.

I samtal med anställda på Natos högkvarter, bland annat med Natos Defense Policy and Planning Committee (DPPC) som är det seniora rådgivande organet till Nordatlantiska rådet (NAC) i frågor som rör försvar, lyfts flera gånger att insyn och transparens är viktigt för Nato, och något alliansen utvecklat under åren. Ett exempel som lyfts handlar om Natos årliga kärnvapenövning Steadfast Noon. Den senaste, i vilken 13 allierade deltog, genomfördes i oktober 2023. Syftet med övningen är att öka Natos kapacitet vad gäller kärnvapenavskräckning³² och Nato själva menar att de ökat transparensen kring övningen sedan 2020. Bland annat genom att det inte längre är hemligt att den genomförs, att Nato släpper ett pressmeddelande inför att övningen ska inledas, att Ryssland får veta att den sker och att övningen inte sker nära Rysslands gräns. Syftet med att göra dessa förändringar var att visa att övningen inte ska uppfattas som ett ökat hot mot Ryssland. Samtidigt är det från Natos sida hemligt vilka allierade som deltar. Nato beskriver också själva att de till stor del arbetar med känslig information och att tillgången till information för individer och personer utanför organisationen är mycket begränsad. Ofta krävs särskild behörighet för att få ta del av information som inte får spridas vidare och som antingen är hemligstämplad eller sekretessbelagd.³³ Det finns därför risk att ett svenskt medlemskap i Nato minskar transparensen och insynen i svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Huvudsakliga slutsatser



- En svensk Natoanslutning skulle innebära en stor politisk omställning och det saknas idag en plan för hur den ska hanteras, till exempel vad gäller vilka departement som skulle hantera Natorelaterade frågor.
- En väsentlig fråga är hur medborgare och riksdagsledamöter kan få insyn i Natos politik och hur stor påverkan de kan ha på Sveriges roll i Nato. Det gäller bland annat hur Natos snabba beslutsprocesser kan påverka demokratisk förankring och insyn i säkerhetspolitiken i Sverige, särskilt vad gäller insyn i Sveriges relation till kärnvapen.
- Även om Nato själva menar att de arbetar med transparens finns lite, eller ingen, insyn i Natos kärnvapenpolitik. Det gäller särskilt Natos strategi om nuclear sharing och när kärnvapen kan visas på en medlemsstats territorium.
- Att Sverige inte är med i Natos beslutsfattande process om vad Sverige förväntas bidra med väcker frågor om den demokratiska förankringen kopplat till Sveriges militära bidrag till Nato.

Referenser och fotnoter

- 1 <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/>
- 2 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49205.htm
- 3 <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>
- 4 Möte med representant från Sveriges delegation vid Nato i Bryssel den 18 oktober 2023.
- 5 Möte med representant från Norges delegation vid Nato i Bryssel den 17 oktober 2023.
- 6 Möte med representant från Norges delegation vid Nato i Bryssel den 17 oktober 2023.
- 7 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel, samt forskare vid Försvarshögskolan i oktober 2023.
- 8 Möten med politiker från S, V, MP, L och kontakt med UD, Försvarsdepartementet och Riksdagsinformation.
- 9 <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-internationella-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/>
- 10 <https://books.google.se/books?id=T3iYDwAAQBAJ&pg=PA205&ots=BUByYQ5Dy9&dq=nato%20parliamentary%20assembly%20power&r&hl=sv&pg=PA205#v=onepage&q=nato%20parliamentary%20assembly%20power&f=false> s. 205
- 11 <https://www.nato-pa.int/content/our-mission>
- 12 Möte med Director Political Committee på Natos parlamentariska församling i Bryssel 16 oktober 2023.
- 13 Möte med Director Political Committee på Natos parlamentariska församling i Bryssel 16 oktober 2023.
- 14 Möte med Director Political Committee på Natos parlamentariska församling i Bryssel 16 oktober 2023.
- 15 <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-internationella-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/>
- 16 <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-internationella-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/>
- 17 https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-och-partier/ledamot/peter-hultqvist_8fdcd2db-91db-4cba-ae0c-258061f5ed59/
- 18 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel i oktober 2023.
- 19 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel i oktober 2023.
- 20 Möte med representant från Norges delegation vid Nato i Bryssel den 17 oktober 2023.
- 21 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
- 22 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
- 23 Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2023 | Tweede Kamer der Staten-Generaal
- 24 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf
- 25 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf
- 26 <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-nederlanderna/>
- 27 https://www.icanw.org/77_of_belgians_support_joining_the_tpnw_poll
- 28 I dagsläget bedöms ingen kärnvapenstat ha kärnvapen på ytfartyg.
- 29 Möte med representant från Norges delegation vid Nato i Bryssel den 17 oktober 2023.
- 30 https://irp.fas.org/doddir/dod/i5230_16.pdf
- 31 <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-belgien/>
- 32 https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219443.htm
- 33 https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_138449.htm