



SVERIGE

I NATO

NATORAPPORTEN 2024

**SÅ KAN SVERIGE KOMMA
ATT PÅVERKAS VID ETT
NATOMEDLEMSKAP**



SVENSKA LÄKARE
MOT KÄRNVAPEN

SVERIGE I NATO

Så kan Sverige komma att påverkas vid ett Natomedlemskap

RAPPORTEN SVERIGE I NATO ÄR ETT SAMARBETE mellan Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen och Svenska Läkare mot Kärnvapen. Tre av rapportens kapitel: kapitel 5 "Hur påverkas den svenska vapenexporten av ett natomedlemskap?", kapitel 6 "Svenska värnpliktiga i Nato?" och kapitel 8 "Utländska baser och tillgång till svenskt territorium", är skrivna enbart av Svenska Freds som står för innehåll och slutsatser i dessa, då Svenska Läkare mot Kärnvapen inte arbetar med dessa frågor. Övriga kapitel står Svenska Freds och Svenska Läkare mot Kärnvapen bakom gemensamt.

FÖRFATTARE: Rebecka Lindholm Schulz, sakkunnig på Svenska Freds, är huvudförfattare och har projektlett arbetet med rapporten. Medförfattare är Linnéa Petersson, policyassistent på Svenska Freds. Även Josefin Lind, generalsekreterare på Svenska Läkare mot Kärnvapen, Linda Åkerström, policychef på Svenska Freds, Clara Gullman Levin, kommunikationsansvarig på Svenska Läkare mot Kärnvapen, samt Julia Hansson och Per Lindman, praktikanter på Svenska Freds, har arbetat med rapporten.

LAYOUT: Gabriel Holmbom

STOCKHOLM 2024



Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen
Polhemsgatan 4
112 36 Stockholm
info@svenskafreds.se
www.svenskafreds.se



**SVENSKA LÄKARE
MOT KÄRNVAPEN**

Svenska Läkare mot Kärnvapen
Norrullsgatan 45
113 45 Stockholm
info@slmk.org
www.slmk.org

FÖRORD

NÄR/OM VI SÅ SMÅNINGOM TRÄDER IN I NATO behöver vi veta vad det är för allians vi blir medlemmar i. För att vara relevanta måste vi kunna ställa rätt frågor till rätt mottagare. Det är därför vi som expertorganisation på kärnvapen och kärnvapnens medicinska konsekvenser tycker att denna rapport är så viktig. Vi som organisation har ingen åsikt för eller emot Nato som allians eller huruvida Sverige ska vara medlem däri, men vi tycker det är av högsta vikt att Sverige håller sig kärnvapenfritt. Sverige ska vara ett kärnvapenfritt territorium och aldrig vara del av att planera eller öva på att använda kärnvapen. För vi vet – används ett enda kärnvapen mot en stad finns det ingenting vi som läkare kan göra för att hantera dess omedelbara och katastrofala humanitära konsekvenser. För att kunna ställa de kraven och komma med förslag för att förebygga att detta händer behöver vi lära oss mer om Nato. Innehåll och slutsatserna i rapportens kapitel 5, 6 och 8 står enbart Svenska Freds för då Svenska Läkare mot Kärnvapen inte arbetar med dessa frågor. Vi hoppas att du som läsare efter att ha läst rapporten har lärt dig mer om alliansen, dess uppbyggnad, hur alliansens relation till kärnvapen ser ut och hur och var Sverige kan vara en viktig aktör. Vi vet att det fortfarande är många frågetecken att rätta ut och det är arbete som behöver fortgå. Men vi är än mer övertygade nu om att Sverige måste vara en modig och stark medlem i alliansen för att minska risken för att kärnvapen används och våga ifrågasätta alliansens beroende av kärnvapen!

VENDELA ENGLUND BURNETT

Ordförande Svenska Läkare mot Kärnvapen

DET HISTORISKA BESLUTET ATT GÅ MED I NATO innebär en stor omställning för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Ansökan till Nato föregicks av en nästintill obefintlig demokratisk debatt och oklarheterna är fortfarande många om vad medlemskapet faktiskt innebär, för bland annat risken för kärnvapen på svenskt territorium, värnpliktigas roll och Sveriges historiskt starka röst för nedrustning. Den här rapporten är ett viktigt steg mot att bättre försöka förstå hur Sverige, såväl som vårt arbete att granska den svenska försvars- och utrikespolitiken, kommer att påverkas. Vi hoppas att den ska bidra till att du som läsare lär dig mer om alliansen, vilka ramar den innebär, och vilka som kan utmanas. Svenska Freds, en organisation som sätter fredlig konflikthantering i fokus, ser Natoansökan som en historisk felprioritering som snarare förstärker det spända världsläge vi befinner oss i, än ger oss säkerhet. Natoansökan ska också ses i ljuset av en större militarisering som pågått under en längre tid, en militarisering som tar resurser från andra samhällsviktiga områden. I en värld i ett enormt behov av satsningar på klimatsäkerhet, fredlig konflikthantering och nedrustning måste framtidens konflikter hanteras utan våld. Svenska Freds fortsätter sitt arbete mot militarisering i en ny tuffare kontext där kunskap om Nato kommer att vara avgörande.

KERSTIN BERGEÅ

Ordförande Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen

Innehållsförteckning

FÖRORD	3
INLEDNING	5
<hr/>	
KAPITEL 1 VAD ÄR NATO?	8
KAPITEL 2 HUR ÄR NATO UPPBYGGT?	14
KAPITEL 3 SVERIGES REPRESENTATION I NATO	22
KAPITEL 4 INSYN OCH TRANSPARENS I NATO	29
KAPITEL 5 HUR PÅVERKAS DEN SVENSKA VAPENEXPORTEN?	35
KAPITEL 6 SVENSKA VÄRNPLIKTIGA I NATO?	43
KAPITEL 7 KÄRNVAPEN PÅ SVENSKT TERRITORIUM	50
KAPITEL 8 UTLÄNDSKA BASER OCH TILLGÅNG TILL SVENSKT TERRITORIUM	59
KAPITEL 9 KAN SVERIGE ARBETA AKTIVT FÖR NEDRUSTNING SOM NATOMEDLEM?	65
KAPITEL 10 AVSLUTNING	76
<hr/>	
ORDLISTA	78

INLEDNING

Den 18 maj 2022 beslutade Sveriges dåvarande regering att ansöka om medlemskap i Nato och därigenom överge 200 år av militär alliansfrihet. Debatten om ett svenskt Natomedlemskap tog fart efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och när partiledningen inom Socialdemokraterna, som länge varit emot ett Natomedlemskap, började svänga. I samband med detta ändrades också många svenskars attityd till att bli mer positiv till ett svenskt Natomedlemskap.¹ Processen som ledde till Natoansökan föregicks av en kort och snäv debatt, där oppositionen och de som var Natokritiska fick lite utrymme. Opinionsförändringen i frågan om Natomedlemskap beskrivs också som den största och snabbaste som uppmätts i Sverige.² Ansökan motiverades med det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa och med att ett medlemskap skulle garantera Sveriges säkerhet genom att vi då fick ta del av Natos försvarsgarantier.³

Nato beskriver sig som en politisk och militär allians som syftar till att garantera frihet och säkerhet för sina allierade.⁴ Det betonas att det är Sverige som nation och inte bara vårt försvar som ansluter sig. För att förstå vad en svensk Natoanslutning kan komma att innebära behöver vi se Sveriges Natoansökan och Nato i detta större perspektiv. Hur ser olika aktörer på Nato? Vilka styrkor och utmaningar finns inom den interna sammanhållningen i alliansen? Och vad betyder det för Sverige som väntande Natomedlem?

Intern sammanhållning

Medborgare inom Natos medlemsländer har generellt sett en positiv syn på Nato. Tilltagande politiska skillnader mellan alliansens medlemsstater i en rad viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor är däremot en växande utmaning inom alliansen.⁵ Trots detta har Nato som allians kunnat agera i enighet under kriser, såsom i samband med de ryska aggressionerna mot Ukraina 2014, den arabiska våren i början av 2010-talet och de efterföljande inbördeskrigen i bland annat Syrien. Under de senaste åren har populistiska och nationalistiska krafter fått större fäste i flera av Natos medlemsländer, som i Bulgarien, Polen, Tjeckien och Ungern.

¹ Fagan et al. (2022). International Attitudes Toward the US, NATO and Russia in a Time of Crisis. *Pew Research Center*, 22.

² Ahlstrand (2023, 28 juni). Medieforskaren: "Svårt att hitta oliktankande i Natodebatten". *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/kultur/medieforskaren-svart-att-hitta-oliktankande-i-natofragan> [20231206]

³ Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

⁴ Nato (2023). *What is Nato?* <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html> [20231101] Nato (2022).

70 Years of Nato Review. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/09/16/nato-s-role-in-a-changing-world/index.html> [20231101]

⁵ Fagan & Poushter (2020). NATO seen favorably across member states. *Pew Research Center*, 9. Belkin (2020). *NATO: Key Issues Following the 2019 Leaders' Meeting*. Congressional Research Service.

Flera stater bristande demokratiska status och utveckling, främst Turkiets och Ungerns, utmanar idén om att Nato är en allians för demokratier. Sammanhållningen i alliansen har under de senaste åren utmanats av att europeiska ledare, som tidigare tyska förbundskanslern Angela Merkel och Frankrikes president Emmanuel Macron, föreslagit ökad europeisk militär självständighet, och av att USA:s tidigare president Donald Trump uttalat en vilja att dra sig ur, eller åtminstone minska det amerikanska engagemanget i Nato.⁶ Under tiden Donald Trump var USA:s president 2017-2021 kallade president Emmanuel Macron Nato för en ”hjärndöd allians”, vilket skapade interna spänningar.⁷

Turkiet har också utmanat sammanhållningen inom Nato, bland annat genom förbindelser och viss samverkan med Ryssland, samtidigt som landet ger militärt stöd till Ukraina. Turkiets relation till Ryssland är otydlig, då Turkiet sköt ner ett ryskt stridsflygplan 2015 och köpte ryska S-400 missilsystem år 2019, varav det sistnämnda har lett till spänningar mellan USA och Turkiet.⁸ Att Turkiet vid tiden för denna rapport färdigställande inte ratificerat Sveriges Natomedlemskap, är ytterligare en faktor som bidragit till motsättningar inom alliansen.⁹

Nato i världen

Nato beskriver sig både som en försvarsallians och en kärnvapenallians.¹⁰ Relationen mellan Ryssland och Nato har länge präglats av spänningar, något som beskrivs vidare i kapitel 1. ”Vad är Nato?”. I korthet kan sägas att hotet från Sovjetunionen präglade Natos första decennier. Efter en tids avspänning ökade dock spänningarna igen, särskilt efter Rysslands annektering av Krim 2014. Att Nato utvidgats till att inkludera fler medlemmar, varav flera tidigare var en del av Warszawapakten, har av Ryssland setts som en provokation.¹¹ Ryssland betraktar Nato som ett säkerhetshot, även om Nato uttalat att alliansen är en försvarsallians och inte riktad mot någon. Ryssland ser också Nato som ett instrument för USA att påverka politiken i Europa och Eurasien.¹² Nato ser å sin sida Ryssland som ett säkerhetshot, än mer efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och Rysslands försök att ställa krav på att Natos utvidgning ska begränsas. Medan USA:s relation till både Ryssland och Kina försämrats har relationerna mellan Ryssland och Kina istället stärkts.¹³ Representanter på Natos högkvarter i Bryssel lyfter att Nato ser Kina som en allt större utmaning för alliansen. De lyfter också att narrativet om Nato

6 Hu (2018). Internal Instability: NATO's Newest Threat from Within. *Harvard International Review*, 39(2), 14-15.

Fagan et al. (2022). International Attitudes Toward the US, NATO and Russia in a Time of Crisis. *Pew Research Center*, 22.

7 French Institute of International Relations (2022). *How to Keep France Engaged in NATO*. <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/articles-ifri/how-keep-france-engaged-nato> [20231101]

8 Institut Montaigne (2022). *Turkey: Walking the Tightrope between NATO, Russia and Ukraine*. <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/turkey-walking-tightrope-between-nato-russia-and-ukraine> [20231101]

9 Best Diplomats (2023). *Why is Turkey a member of NATO?* <https://bestdiplomats.org/why-turkey-is-in-nato/> [20231101]

10 Nato (2023). *NATO's nuclear deterrence policy*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm [20231122]

11 Begum & Khan (2023). Russia–NATO Uneasy Ties: Transformation, Cooperation to NATO Accession.

FWU Journal of Social Sciences, 17(1). Pushkov (1997). Don't isolate us: A Russian view of NATO expansion.

The National Interest, (47), 58-63.

12 Antonenko & Giegerich (2009). Rebooting NATO–Russia Relations. *Survival*, 51(2), 13-21.

13 Journal of Democracy (2023). *Stop Trying to “Defeat” Russia and China*. <https://www.journalofdemocracy.org/online-exclusive/stop-trying-to-defeat-russia-and-china/> [20231122]

som en försvarsallians håller på att rubbas, vilket ses som ett resultat av misslyckade militära insatser i bland annat Afghanistan och Libyen.¹⁴ Alla stater uppfattar därför inte nödvändigtvis Nato som en försvarsallians, utan kanske snarare som en militärallians som också kan agera offensivt.

Sverige i Nato?

När riksdagen röstade för Sveriges inträde i Nato i mars 2023 saknades svar på en lång rad viktiga frågor om vad ett medlemskap innebär. Beslutet fattades utan en grundlig analys av hur till exempel beslutsfattande och insyn skulle påverkas. Inte heller fanns samsyn kring hur och på vilka sätt Sverige kommer att delta i Natos kärnvapenrelaterade verksamhet eller kring vad Sveriges hållning om att inga kärnvapen ska placeras i Sverige i fredstid betyder i praktiken. En svensk Natoanslutning kommer innebära en stor omställning eftersom det innebär att Sverige som nation ska integreras i Nato och Natos kollektiva försvar. Det väcker en rad frågor om hur och på vilka sätt Sverige ska bidra som Natomedlem, i vilken mån demokratisk insyn och kontroll finns samt vad det kan innebära för svensk politik. Det är frågor som denna rapport utreder.

Under tiden för arbetet med rapporten har Sverige fortfarande inte blivit Natomedlem eftersom varken Turkiet eller Ungern ännu ratificerat Sveriges ansökan. Förhandlingar mellan Sverige och Turkiet har fortsatt vid sidan av diskussioner om Sveriges eventuella åtaganden till Nato. En utmaning i arbetet med rapporten har varit att ingen riktigt vet vad medlemskapet kommer att innebära, eftersom Sverige ännu inte är fullvärdig Natomedlem. Samtidigt har en annan utmaning varit att ny information tillkommit under arbetets gång, som till exempel Sveriges *Defence Cooperation Agreement* (DCA) med USA som undertecknades av USA:s respektive Sveriges försvarsminister i december 2023, och som beskrivs vidare i kapitel 8. ”Utländska baser och tillgång till svenskt territorium”. I arbetet med rapporten har vi träffat och intervjuat en rad olika personer, bland annat riksdagsledamöter från försvars- och utrikesutskottet, forskare och tjänstemän och representanter från flera länder på Natos högkvarter i Bryssel.

Varje kapitel i rapporten svarar på specifika frågor som syftar till att reda ut hur Nato som allians fungerar, hur olika frågor kan påverkas och vad det kan innebära för Sverige som Natomedlem. Syftet är att bidra till en kunskapsbaserad och bred debatt om vad ett Natomedlemskap kan komma att innebära, samt att fungera som ett verktyg för vidare debatt och samtal för organisationer, journalister, beslutsfattare och allmänhet som arbetar med frågor relaterade till Nato.

14 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel i oktober 2023.

VAD ÄR NATO?

Nato (*North Atlantic Treaty Organization*) bildades 1949 och består av både en politisk och en militär del. Nato bildades under kalla kriget och bestod då av 12 medlemsstater. Idag har alliansen 31 medlemsstater, 32 vid en svensk Natoanslutning.¹ Nato är en kärnvapenallians, vilket formellt fastställdes första gången i Natos strategiska koncept 2010 och har bekräftats sedan dess, senast 2022.² Sedan 1990-talet har Nato deltagit i flera internationella militära insatser, bland annat i Afghanistan, Bosnien och Libyen.³ Detta kapitel beskriver varför Nato bildades och vad dess roll är idag.

Natos bildande

Efter två världskrig med fruktansvärda humanitära konsekvenser var det stora målet under andra halvan av 1940-talet att se till att inget liknande någonsin skulle hända igen. De segrande makterna i andra världskriget (Frankrike, Storbritannien, Sovjetunionen och USA) avmilitariserade Tyskland och delade upp landet i fyra ockupationszoner. De västeuropeiska länderna hade fått militär hjälp från USA under kriget och dessutom ekonomisk hjälp för att återuppbygga det sönderbombade Europa i och med Marshallplanen 1948. Med detta kom USA att bli viktigt för Europas framtida säkerhet. När Tyskland delades upp mellan västmakterna och Sovjetunionen fanns det gemensamma hotet från nazismen inte längre kvar. Istället blossade en ny ideologisk konfliktlinje upp mellan väst och Sovjetunionen. De västeuropeiska länderna och USA såg Sovjetunionen som en hotfull aggressiv kraft. Det var i detta efterkrigsålder som Nato bildades; en militär samarbetsorganisation för att säkerställa det nordatlantiska områdets säkerhet.⁴ Natos första generalsekreterare, Lord Ismay, beskrev 1950 att Natos mål var att ”hålla Sovjetunionen ute, amerikanerna inne och tyskarna nere”.⁵

När Nato bildades 1949 var tio av alliansens 12 medlemmar västeuropeiska stater, de övriga var USA och Kanada.⁶ Tyskland kom aldrig tillbaka som aggressiv militärmakt i Europa utan istället blev Västtyskland medlem i Nato efter att ha blivit suverän stat 1955. Bara nio dagar efter detta bildades militäralliansen Warszawapakten, som Östtyskland kom att bli en del av. Warszawapakten, med Sovjetunionen som största militärmakt, gjorde uppdelningen mellan öst

och väst tydlig. Att hantera hotet från Sovjetunionen blev Natos främsta uppgift under de kommande årtiondena, i det som kom att utvecklas till ett kallt krig som präglades av kapprustning och militära spänningar mellan de två blocken.⁷

Efter att Berlinmuren föll 1989, och så även de kommunistiska regimerna i Öst- och Centraleuropa, och efter att Warszawapakten upplöstes 1991 meddelade Nato att alliansen inte längre såg dessa länder som fiender. 1991 upplöstes Sovjetunionen och Nato fick en identitetskris. Det hot som hade varit organisationens fokus under årtionden fanns inte längre kvar. Att hantera osäkerheten i Europa, motverka kärnvapenspridning och arbeta mot internationell terrorism blev nya mål för organisationen.⁸

Nato och Ryssland

Efter det kalla kriget och Sovjetunionens upplösning sågs samarbete med Ryssland som viktigt för Nato, för att minska spänningar och rysk misstro gentemot Nato. Flera insatser gjordes för att öka samarbetet mellan Nato och Ryssland. Ett exempel är forumet Partnerskap för fred (PFF) som etablerades 1994, där Ryssland tillsammans med andra stater som inte var medlemmar i Nato kunde samarbeta med alliansen.⁹ Utöver det undertecknades 1997 ett avtal mellan Nato och Ryssland där Nato försäkrade att alliansen, i rådande läge, inte skulle placera kärnvapen eller trupper på de nya östliga Natomedlemmarnas territorium.¹⁰ Det inrättades också 2002 ett Nato-Rysslandsråd för samverkan kring frågor om bland annat nedrustning, terrorbekämpning samt militära samövningar.¹¹ Syftet med samövningarna skulle vara att öka interoperabiliteten för att kunna hantera gemensamma fredsfrämjande insatser och terrorbekämpning.¹²

Trots dessa initiativ har relationen mellan Nato och Ryssland även efter detta präglats av stora spänningar. Från Rysslands sida har det handlat om ökad militär närvaro i Europa och Natos utvidgning såväl som amerikansk militär utrustning placerad allt närmare Rysslands gräns.¹³ Ett exempel som från Rysslands sida försämrade relationen var när USA 2007 ingick planer med Polen och Tjeckien om att placera amerikanskt missilförsvar i de båda länderna.¹⁴ Från Natos håll har spänningarna handlat om bland annat kriget mellan Ryssland och Georgien 2008,

7 Landguiden (2023). *Nato – Framväxten*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/framvaxten/> [20231205] Blix et al. (2016).

Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 42.

8 Landguiden (2023). *Nato – Framväxten*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/framvaxten/> [20231205] & Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 43-44.

9 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 64-73. Landguiden (2022). *Nato och Ryssland*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/nato-och-ryssland/> [20231205]

10 USA:s utrikesdepartement (1997). *NATO-Russia Founding Act*. https://1997-2001.state.gov/regions/eur/fs_nato_white-house.html [20231208]

11 Landguiden (2022). *Nato och Ryssland*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/nato-och-ryssland/> [20231205]

12 Anderman (2007). *Samarbete mellan Ryssland och NATO: Det ryska perspektivet*. Totalförsvarets forskningsinstitut.

13 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 64-73.

14 Landguiden (2022). *Nato och Ryssland*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/nato-och-ryssland/> [20231205]

1 Landguiden (2023). *Nato – Inledning*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/inledning/> [20231205]

2 Nato (2022). *Strategic concept*. <https://www.nato.int/strategic-concept/> [20231122]

3 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders Förlag. 52-58.

4 Nato (2023). *A short history of NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm [20231129]

5 Nato (2023). *NATO Leaders*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm [20231129]

6 Landguiden (2023). *Nato – Inledning*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/inledning/> [20231205]

mot bakgrund av att Georgien närmade sig Nato. Efter Rysslands illegala annektering av Krim 2014 avbröts alla samarbeten mellan Nato och Ryssland.¹⁵ Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har ytterligare ökat spänningarna mellan Nato och Ryssland, och förändrat det säkerhetspolitiska landskapet i Europa.¹⁶

Natos internationella militära insatser

Sedan 1990-talet har Nato engagerat sig i en rad internationella, militära insatser. De första var på Balkan i samband med kriget i forna Jugoslavien. Majoriteten av de större internationella insatserna har haft FN-mandat, med vissa undantag som bombningarna i Kosovo.¹⁷ Nato är världens mest avancerade militära organisation, vid sidan av USA:s militär. Nato ses också som den enda aktör som har förmåga att genomföra komplexa och offensiva militära och fredsframtvigande internationella uppdrag. Terrorattentatet mot USA den 11 september 2001 väckte frågan om internationell terror och terroristbekämpning på allvar, och under 2000-talet inleddes Natoinsatser i Afghanistan för att bemöta terrorhotet.¹⁸

Flera av Natos militära insatser har stött på kritik, bland annat kritiserades bombningarna i Kosovo i Jugoslavien 1999 för att ha lett till stort civilt lidande trots att syftet var att förhindra en humanitär katastrof och stoppa eskalerande våld. Eftersom insatsen saknade FN-mandat ifrågasattes också dess legitimitet. Insatserna i Afghanistan och Libyen har också fått kritik och anses vara misslyckade.¹⁹

Insatsen i Afghanistan var Natos första uppdrag utanför det Nordatlantiska området och inleddes mot bakgrund av terrorattentatet den 11 september 2001. Kriget i Afghanistan inleddes genom en invasion av USA och Storbritannien 2001. Senare samma år gav FN:s säkerhetsråd mandat till en internationell, militär styrka i Afghanistan vilken kom att bli insatsen *International Assistance Force* (ISAF). Nato övertog mandatet för denna 2003. ISAF:s syfte var att överse militära operationer i Afghanistan, träna afghanska säkerhetsstyrkor och att stötta den nytillsatta afghanska regeringen i att bygga upp viktiga statliga funktioner. Senare har Natoinsatsen kritiserats för att den istället riktat in sig på att bekämpa al-Qaida och talibanerna, utan hänsyn till civilbefolkningen. Målen nåddes inte och insatsen misslyckades med att besegra talibanerna. Istället innebar kriget i Afghanistan stort lidande för den afghanska befolkningen med över 20 000 civila döda.²⁰

¹⁵ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 64-73.

Landguiden (2022). *Nato och Ryssland*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/nato-och-ryssland/> [20231205]

¹⁶ Landguiden (2022). *Nato och Ryssland*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/nato-och-ryssland/> [20231205]

¹⁷ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 53.

Nato (2023). *Relations with the United Nations*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50321.htm [20231208]

¹⁸ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 43-44.

Landguiden (2022). *Nato – Fredsfrämjande operationer*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/fredsframjande-operationer/> [20231205]

¹⁹ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 52-58.

UI Landguiden (2023). *Nato – Fredsfrämjande operationer*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/fredsframjande-operationer/> [20231208]

Kuperman (2019, 18 februari). *Obama's Libya Debacle*. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2019-02-18/obamas-libya-debacle> [20231208]

²⁰ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 52-58.

2011 fick Nato FN-mandat för en fredsframtvigande insats i Libyen. Insatsen gick bland annat ut på att inrätta en flygförbudszone för att hindra president Muammar Gaddafis regim från att tacka mot den egna civilbefolkningen i enlighet med principen *Responsibility to Protect* (R2P). Till en början sågs insatsen som en framgång för Nato, för att den hindrade just detta och visade Natos förmåga att agera i komplexa och fredsframtvigande internationella operationer, men insatsen har sedan fått stark kritik för att den agerade utanför FN-mandatet och snarare kom att handla om att störta regimen. Annan kritik handlar om att insatsen lämnade bakom sig omfattande vapenspridning och en situation där antidemokratiska krafter, såväl som militanta rörelser, fått starkare fäste i landet, vilket snarare gjort Libyen mer osäkert än före insatsen.²¹

Nato, både politisk och militär

Nato har en civil/politisk och en militär del, varav den politiska delen är överordnad den militära, även om alliansen verkar genom militära medel.²² Att Nato är en politisk allians synliggör att ett medlemskap i alliansen inte bara handlar om att omfattas av gemensamma försvarsgarantier och skyldigheter, utan också till stor del om politiska relationer mellan medlemsstaterna. Den civila/politiska delen och den militära delen samverkar i mycket av arbetet på högkvarteret, men den politiska kontrollen kommer alltid först. Representanter på Natos högkvarter i Bryssel lyfter detta som avgörande och en tydlig markering om att Nato som allians till stor del verkar genom politiska signaler, det vill säga avskräckning.²³ Hur den politiska respektive militära delen av Nato är strukturerad förklaras i Kapitel 2 "Hur är Nato uppbyggt?"

Kärnvapenavskräckning eller ökat kärnvapenhot?

År 2010 fastställdes i Natos strategiska koncept att Nato är en kärnvapenallians, och att så länge det finns kärnvapen i världen så kommer Nato att förbli en kärnvapenallians.²⁴ Detta bekräftades även 2018 och i det senaste strategiska konceptet från 2022.²⁵ Nato har dock varit en kärnvapenallians längre än så. Ända sedan Nato bildades har kärnvapen varit en viktig del av den strategiska planeringen, till exempel lyfts vikten av att kunna "genomföra strategiska bombningar, inklusive snabb avfyrning av atombomber" i Natos försvarsdoktrin från 1949.²⁶ Men alliansen kallade sig inte då för en kärnvapenallians och i Nordatlantiska fördraget nämns inte kärnvapen.

Det strategiska konceptet som fastställer att Nato är en kärnvapenallians är ett politiskt dokument och det tyngsta vägledande dokumentet för alliansen, om än inte juridiskt bindande.²⁷ Beslut om Natos kärnvapenpolicy fattas i *Nuclear Planning Group* (NPG), som är en del av

²¹ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 52-58.

Landguiden (2022). *Nato – Fredsfrämjande operationer*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/fredsframjande-operationer/> [20231205]

²² Nato (2023). *What is Nato?* <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html> [20231101]

²³ Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel i oktober 2023.

²⁴ Nato (2010). *Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. 4-5.

²⁵ Nato (2023). *NATO's nuclear deterrence policy*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm [20231122]

²⁶ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 90-91.

²⁷ Nato (2006). *NATO Handbook*. Bryssel: Public Diplomacy Division. 18.

Natos civila, politiska ledningsstruktur.²⁸ Att kärnvapen skulle vara ett politiskt vapen lyfts i samtal på Natos högkvarter i Bryssel, bland annat med alliansens *Defence Policy and Planning Committee* (DPPC) som är det seniora rådgivande organet till Nordatlantiska rådet (NAC) i frågor som rör försvar. Bland annat framförs att kärnvapen främst är avsett som ett sätt att sända politiska signaler och avskräcka attacker. Samtidigt är planering för att använda kärnvapen en del av Natos militärstrategiska arbete, och Nato genomför bland annat en årlig kärnvapenövning, *Steadfast Noon*. Även om kärnvapen beskrivs som ett politiskt vapen av Nato ingår de alltså också i den operativa, militära planeringen. Det visar att det krävs förberedelse för att använda kärnvapen för att avskräckningen ska vara trovärdig. Även om Nato menar att de är en försvarsallians krävs alltså att de politiska signalerna om kärnvapen också utgör ett hot. Sveriges regering har beslutat att ett svenskt Natomedlemskap ska innebära att Sverige accepterar Natos strategi om kärnvapen-avskräckning.²⁹ Vad det innebär för Sverige utreds vidare i rapporten, bland annat i Kapitel 7 "Kärnvapen på svenskt territorium" och Kapitel 9 "Kan Sverige arbeta aktivt för nedrustning som Natomedlem?"

Nato har inga egna kärnvapen. Istället utgör USA:s kärnvapen grunden för Natos så kallade kärnvapenparaply.³⁰ Med begreppet kärnvapenparaply menas att eftersom Nato skulle kunna komma med en motattack med kärnvapen om en medlemsstat attackerades, skulle det avskräcka och skydda mot fiendliga attacker även med konventionella vapen.³¹ Idén är att alla tankar hos fienden om att anfälla en medlemsstat ska vägas mot de oerhörda kostnaderna och konsekvenserna som ett kärnvapensvar från Nato skulle innebära.³² Forskningen är dock delad kring om avskräckning och kärnvapenparaply som metod de facto minskar risken för krig, eller om det snarare ökar spänningarna och därmed risken för konflikt inom internationella relationer.³³ Detta brukar kallas säkerhetsdilemmat och en del menar att det är en av de mest grundläggande orsakerna till väpnad konflikt. Det som är tänkt att maximera den egna statens säkerhet, kan istället leda till mer osäkerhet genom att det egna agerandet orsakar motreaktioner från andra. Det handlar om att den upprustning som anses ge säkerhet för den som upprustar, kan tolkas som ett hot för andra som i sin tur upplever behov av att svara med egen upprustning. En upprustningsspiral sätts igång, som i värsta fall kan leda till väpnad konflikt.³⁴ Att beskriva Natos kärnvapenpolitik som ett skyddande paraply ger också en missvisande bild av att det skulle finnas något sätt att skydda sig mot en kärnvapenattack.

28 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 45.

Nato (2022). *Nuclear Planning Group (NPG)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm [20231101]

29 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

30 Erästö (2023). *The Role of Umbrella States in the Global Nuclear Order*. Sipri.

31 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag. 94-95.

32 Aronsson (2023). *Nato och kärnvapen: policy, förmågor och organisation*. Totalförsvarets forskningsinstitut.

33 Huth (1999). Deterrence and international conflict: empirical findings and theoretical debates. *Annual Review Political Science*, 2, 25-48.

Leeds. (2003). Do alliances deter aggression? The Influence of Military Alliances on the Initiation of Militarized Interstate Disputes. *American Journal of Political Science*, 47(34), 27-429.

Veibel (2018). NATO options and dilemmas for deterring Russia in the Baltic States. *Defence Studies*, 18(2), 229-251.

Harrington de Santana (2009). Nuclear weapons as the currency of power: Deconstructing the fetishism of force. *Nonproliferation Review*, 16(3), 325-345.

34 Wivel (2011). Security Dilemma. *International Encyclopedia of Political Science*, 7, 2389-91.

KAPITEL 1 - SLUTSATSER

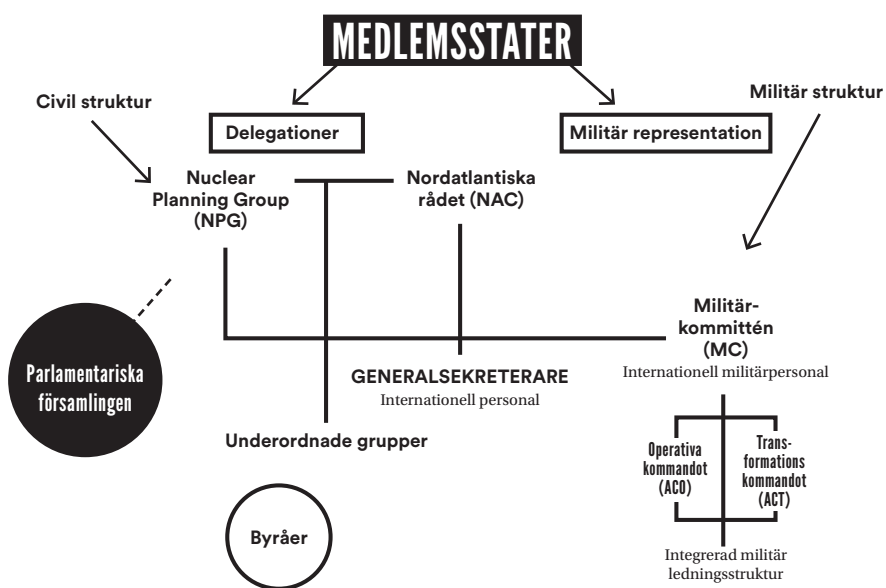
Nato som politisk och militär kärnvapenallians

NATO ÄR EN KÄRNVAPENALLIANS som grundades 1949 mot bakgrund av två förödande världskrig och ett nytt kallt, ideologiskt krig mellan öst och väst. Efter Sovjetunionens upplösning gjordes försök till att förbättra relationen mellan Nato och Ryssland, men relationen har under det senaste decenniet präglats av eskalerande spänningar och uppmålande av fiendebilder mellan parterna. Rysslands illegala annektering av Krim 2014 var en brytpunkt som kom att förändra dynamiken mellan Nato och Ryssland, en relation som förvärrades ytterligare efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022. Under 1990- och 2000-talet, när relationen mellan Nato och Ryssland var bättre, kom Nato att genomgå en identitetskris. Det resulterade i att Nato idenfiterade bland annat internationell terrorism som en ny hotbild. Nato är den mest avancerade militära organisationen i världen, och är den enda aktör som kan genomföra komplexa militära och fredsframtvingande internationella insatser. Nato har genomfört en rad militära insatser under FN-mandat. Flera Natoinsatser har dock i efterhand fått stark kritik för att ha misslyckats eller skapat civilt lidande, bland annat i Afghanistan och Libyen.

NATO SOM ALLIANS BESTÅR BÅDE AV EN MILITÄR OCH EN POLITISK DEL, där den politiska delen är överordnad den militära. Natos uppdelning i en militär och politisk del kan förstås som att alliansen rent operativt verkar genom militära medel, men att det till stor del handlar om att sända politiska signaler om avskräckning. Sveriges beslut att ansöka om ett Natomedlemskap innebär att Sverige accepterar Natos kärnvapenstrategi, vilket väcker frågor om Sverige kan komma att delta i övningar för att använda och hantera kärnvapen. Det väcker också frågor om bland annat framtida demokratisk kontroll och hur Sveriges position i nedrustningsfrågor kan påverkas. Det är frågor som rapporten kommer att återkomma till.

HUR ÄR NATO UPPBYGGT?

Nato är en transatlantisk militärallians med 31 medlemsstater vilka samverkar kring medlemsstaternas militära försvar. Det finns inga överstatliga militära förband inom Nato, istället är det medlemmarnas nationella försvar som utgör de militära resurserna. Alliansen består av tre övergripande delar: en civil/politisk del, en militär del samt organisationer och byråer. Den civila/politiska delen och den militära delen har separata ledningsstrukturer.¹ Utöver dessa finns också ett antal organisationer och byråer, såsom Natos support- och upphandlingsbyrå (NSPA), Natos kommunikations- och informationsbyrå (NCIA) och Natos organisation för forskning- och teknologi (STO).² Natos främsta syfte är att skapa ett kollektivt försvar, något som slås fast i det Nordatlantiska fördraget (*North Atlantic Treaty*) som ligger till grund för alliansen. Det här kapitlet reder ut Natos uppbyggnad och förklarar hur Natos kollektiva försvar fungerar i praktiken.



Bilden är en illustration av hur Nato som organisation är uppbyggd. Natos politiska och militära del har separata ledningsstrukturer. Nordatlantiska rådet är det högsta beslutande organet och är överordnat Militärkommittén. Kommittén är en viktig länk mellan den civila och militära delen av Nato som bland annat omsätter politiskt fattade beslut till militärstrategi.

1 Nato (2023). *What is Nato?* <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html> [20231101]

2 Nato (2023). *NATO Organization*. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm#MS> [20231101]

Natos politiska struktur

Nordatlantiska rådet (NAC) är Natos högsta beslutsfattande organ. I NAC representeras medlemsstaterna genom sina Natoambassadörer, och det är också på ambassadörsnivå som det löpande arbetet i NAC sker genom veckovisa möten. Några gånger per år sammanträder NAC med utrikes- och försvarsministrarna och vid enstaka tillfällen möts medlemsstaternas regerings- och/eller statschefer.³ Rådets arbete stöds av generalsekreteraren med sin internationella stab samt av *Nuclear Planning Group* (NPG); det organ som är ytterst ansvarigt för kärnvapenfrågor.⁴ Nordatlantiska rådet, generalsekreterarens stab och NPG utgör kärnan av den civila/politiska ledningsstrukturen. Även kärnvapenplaneringen inom NPG sker alltså inom ramen för Natos civila/politiska del.⁵

Natos generalsekreterare leder arbetet i den politiska delen och är ordförande för både det Nordatlantiska rådet och *Nuclear Planning Group*. Generalsekreteraren är också chef över den internationella personalen, vars uppgift är att stödja det löpande arbetet, genom att bland annat ta fram dokument, förbereda möten och agera rådgivare.⁶ Inom Natos civila struktur finns också en rad olika avdelningar som samlar underordnade organ och kommittéer, som till exempel avdelningen för försvarspolitik och planering.

Nuclear Planning Group är Natos äldsta organ och överst i hierarkin vad gäller kärnvapenfrågor. Det är detta organ som beslutar om alliansens kärnvapenstrategi och ansvarar för att strategin är anpassad efter omvärldsläget. NPG sammanträder i regel på försvarsministernivå men det löpande arbetet utförs av NPG:s personalgrupp, vilken utgörs av representanter från de nationella delegationerna. Nato äger inga egna kärnvapen, men tre Natomedlemmar har kärnvapen; Frankrike, Storbritannien och USA.⁷ Nato som organisation kan begära tillgång till USA:s och Storbritanniens kärnvapen. Frankrikes kärnvapen ingår inte i Natoarsenalen och är inte heller en del av alliansens strategiska planering, men skulle kunna användas om Frankrike beslutar om det.⁸ Oavsett om en Natomedlem har eller inte har kärnvapen kan de delta i NPG och i nuläget deltar alla Natos medlemsländer förutom Frankrike.⁹ Frankrike har alltsedan de blev medlemmar stått utanför Natos kärnvapenplanering och argumenterar för att deras kärnvapenstyrkor ska vara helt oberoende.¹⁰ Huruvida Sverige skulle vara en del av NPG, och vad det skulle kunna komma att innebära, beskrivs i kapitel 9 "Kan Sverige arbeta aktivt för nedrustning som Natomedlem?"

3 Nato (2022). *North Atlantic Council*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm [20231101]

4 Nato (2022). *Nuclear planning group (NPG)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm [20230922]

5 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2. uppl. Lund: Celanders förlag, 45.

6 Nato (2023). *International Staff*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58110.htm [20231101]

7 FOI (2022). *Så fungerar Nato*. <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2022-05-11-sa-fungerar-nato.html> [20231101]

8 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2. uppl. Lund: Celanders förlag, 90-91.

9 Nato (2022). *Nuclear planning group (NPG)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm [20230922]

10 European parliament (2008). *The French White Paper on Defence and National Security* [powerpoint slides]. Strasbourg, 41. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/175477/20080711ATT34025EN.pdf> [20231101]

Natos militära struktur

Militärkommittén (MC) är underordnad Nordatlantiska rådet, men är högst i hierarkin i den militära ledningsstrukturen.¹¹ Den är den främsta källan till militära råd till Nordatlantiska rådet och *Nuclear Planning Group* (NPG) och en viktig länk mellan Natos civila, beslutsfattande del och Natos militära struktur.¹² Kommittén omsätter politiska beslut till militärstrategi.¹³ Kommittén sammanträder regelbundet med staternas militära representanter, ofta seniora officerare, som är ländernas militära representation (MILREP) i Nato. Dessa representerar sin respektive försvarschef, så kallad CHOD; *Chief of Defence*, vilket i Sveriges fall skulle vara överbefälhavaren, ÖB. Island, som inte har en egen militär, representeras av en civil tjänsteperson.¹⁴ Tre gånger om året sammanträder kommittén med medlemsstaternas försvarschef.¹⁵

Militärkommittén stöds av en militär stab som består av militär personal utsänd av medlemsstaterna. De ansvarar för att ge råd till Natos två strategiska kommandon vilka i sin tur leder det operativa militära arbetet.¹⁶ Natos två strategiska kommandon, *Allied Command Operations* (Det operativa kommandot, ACO) och *Allied Command Transformation* (Transformationskommandot, ACT), är de befäl, eller överordnade militära enheter, som leder Natos militära arbete i praktiken. Båda lyder direkt under Militärkommittén. ACO, som ligger i Mons sydväst om Bryssel, är ansvarigt för att planera och genomföra Natos militära operationer. ACT, som ligger i Norfolk i Virginia, USA, är i sin tur ansvarigt för att leda utvecklingen av strategisk krigföring genom att utveckla bland annat militära strukturer, styrkor och kapacitet.¹⁷ Nato har inga egna trupper men det finns ett fåtal permanenta styrkor, bestående av trupper från medlemsländerna. Alliansens medlemmar bidrar vid behov med nationella styrkor, vilka samordnas av de två strategiska kommandona. När en operation är slutförd återvänder soldaterna till sina respektive hemländer.¹⁸ Natos högsta militära befälhavare över det operativa kommandot, *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), har dock alltid ett antal soldater till förfogande, för närvarande omkring 40 000 soldater. Det är alltid en amerikansk officer som innehar posten SACEUR och posten utses av den amerikanska presidenten.¹⁹

Underordnat Natos två strategiska kommandon finns en rad militära högkvarter och enheter, bland annat för träning av Natos gemensamma styrkor. De integrerade militära högkvarteren i Brunssum i Nederländerna, och Neapel i Italien, samt högkvarteren för mark-, sjö-, och flygstridskrafter i Izmir i Turkiet, Northwood i England och Ramstein i Tyskland är därmed längst ned i den militära ledningsstrukturen. Utöver detta finns även kompetens- och utvecklingscentret *Nato Defence College* i Rom, i Italien.²⁰

11 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag, 45.

12 Nato (2023). *Military Committee*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49633.htm [20231101]

13 Nato. (2006). *NATO Handbook*. Brussels: Public Diplomacy Division, 73.

14 Nato (2023). *Military Committee*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49633.htm [20231101]

15 Nato (2023). *Military Committee*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49633.htm [20231101]

16 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag, 45.

17 Act Nato (2023). *The Role of NATO and its Strategic Commands*. <https://www.act.nato.int/about/the-command> [20231101]

18 Nato (2023). *What is Nato?* <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html> [20231101]

19 Nato (2023). *Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50110.htm [20231117]

20 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag, 45.

Medlemsstaternas representation och Natos högkvarter

På Natos högkvarter i Bryssel arbetar ungefär 4000 personer på heltid. Omkring hälften av dessa är medlemsstaternas personal, både civil och militär, och resten är tjänstemän som arbetar på uppdrag av Nato i olika byråer och underorgan.²¹ Varje medlemsstat har en permanent delegation vid högkvarteret som styrs av medlemsstaterna och på högkvarteret leds delegationens arbete av en ambassadör som ansvarar för att rapportera till sin regering om bland annat vilka beslut Nato fattar.²² Natos generalsekreterare är chef över de ungefär 1000 personer som arbetar i den civila ledningsstrukturen på högkvarteret, de utgör den internationella staben.²³ En generaldirektör är chef för de omkring 500 personer som arbetar i den internationella militära staben. En del av generaldirektörens uppgift är också att ge stöd och råd till generalsekreteraren i det Nordatlantiska rådet (NAC).²⁴ Ungefär 300 personer på högkvarteret arbetar på uppdrag för Natos partnerländer.²⁵

Vid Natos högkvarter finns en rad olika organ, kommittéer och byråer som arbetar med olika frågor. Medlemsstaterna representeras i dessa av representanter ur sina nationella delegationer.²⁶ Även stater som inte är medlemmar men som har nära samarbete med Nato har delegationer vid Nato.²⁷ Sverige har exempelvis haft en Natoambassadör sedan 1998 och en Natodelegation, en egen myndighet likt andra utlandsambassader, sedan 2008. Delegationen bevakar Natos arbete, och särskilt det som har betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Delegationen representeras av personal från Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, civil och militär personal från Försvarsdepartementet samt lokalt anställda.²⁸ Sverige har i nuläget status som inbjuden stat (invitee), vilket innebär att Sverige integreras i alla Natos strukturer förutom i *Nuclear Planning Group* (NPG).²⁹

Fattas alla beslut genom konsensus?

Beslut inom Nato fattas genom konsensus. Det innebär att alla medlemsstater behöver komma överens och vara eniga för att beslut ska kunna fattas.³⁰ Formellt sett har varje medlemsstat därmed vetorätt. Det finns dock tecken på att påtryckningar sker för att konsensus ska nås och att det därmed finns stater som har mer makt än andra. USA spelar till exempel en stor roll i Natos avgörande beslutsprocesser, inte minst genom att vara Natos största militärmakt.³¹

Nuclear Planning Group beslutar om allt som har med kärnvapen att göra.³² Om alliansen ska använda kärnvapen krävs, utöver beslut från NPG, också beslut av USA:s president och

21 Nato (2023). *NATO Headquarters*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49284.htm [20231101]

22 Nato (2023). *National delegations to NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49205.htm [20231101]

23 Nato (2023). *NATO Secretary General*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50094.htm [20231101]

24 Nato (2023). *Director of the International Military Staff (DGIMS)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_127223.htm [20231025]

25 Nato (2023). *NATO Headquarters*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49284.htm [20231101]

26 Nato (2023). *Who's who?* https://www.nato.int/cps/en/natohq/who_is_who.htm [20231101]

27 Nato (2023). *NATO Headquarters*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49284.htm [20231101]

28 Embassy of Sweden (2023). *Om delegationen*. <https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/nato-bryssel/om-oss/om-delegationen> [20231101]

29 Regeringskansliet (2023). *Sveriges väg in i Nato*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-veg-in-i-nato/> [20231101]

30 Nato. (2006). *NATO Handbook*. Bryssel: Public Diplomacy Division, 33.

31 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag, 47-48.

32 Nato (2022). *Nuclear Planning Group (NPG)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm [20231101]

Storbritanniens premiärminister.³³ Denna process ska signalera att dessa två, som kärnvapenstater, har mer makt än övriga Natomedlemmar över dessa beslut. De beslut om utplacering av amerikanska kärnvapen på kärnvapenfria staters territorium som togs på 50- och 60-talet, genom så kallad *nuclear sharing*, fattades däremot inte genom Natos konsensusregel, utan genom bilaterala avtal mellan USA och värdländerna i fråga.³⁴ *Nuclear sharing* är en central del av Natos strategiska koncept.³⁵ Eftersom besluten om *nuclear sharing* inte tas av Nato utan av USA och värdländerna blir dess status i alliansen otvetydig.

Vad är Natos parlamentariska församling?

Natos parlamentariska församling är inte en officiell del av Nato utan ett forum där parlamentariker från Natos medlemsstater samt dess associerade medlemmar finns representerade.³⁶ Även Europaparlamentet har en delegation till Natos parlamentariska församling.³⁷ Ett syfte med Natos parlamentariska församling är att försöka bilda konsensus inom alliansen genom parlamentarisk dialog.³⁸ Den beskrivs också som ett sätt att ge lagstiftare och medborgare i alliansens medlemsstater större insyn i Natos politik och bättre förståelse för alliansens mål och uppdrag.³⁹ Församlingen möts två gånger om året och leds av en ordförande, en senior representant från det land där mötet hålls, samt av Natos generalsekreterare.⁴⁰ För att förankra forumet i alliansen deltar Natos generalsekreterare på församlingens möten och församlingen bidrar bland annat med input till Natos strategiska koncept. Mötena äger rum i plenum, men också i fem fackutskott som rör områdena försvar, ekonomi, politik, vetenskap och teknologi samt demokrati och säkerhet. Utskotten tar fram rapporter och förslag på gemensamma resolutioner vilka debatteras på vårens möte och antas på höstmötet.⁴¹ Hur stort inflytande och insyn den parlamentariska församlingen har utreds vidare i kapitel 4 "Insyn och transparens i Nato".

Det Nordatlantiska fördraget

Det Nordatlantiska fördraget (*North Atlantic Treaty*) slöts i samband med att alliansen bildades 1949. Kärnan i fördraget, och därmed i alliansen, är att Nato vilar på idén om kollektivt försvar; en attack mot en allierad ska ses som en attack mot hela alliansen. Detta slås fast i fördragets artikel 5. För att uppfylla syftet med artikel 5 förbinder sig medlemsstaterna enligt

33 Nato (2022). *NATO's Nuclear Sharing Arrangements*. https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf [20231101]

34 Sauer, & Van der Zwaan (2012). US tactical nuclear weapons in Europe after NATO's Lisbon Summit: Why their withdrawal is desirable and feasible. *International relations*, 26(1), 78-100.

35 Nato (2022). *NATO's Nuclear Sharing Arrangements*. https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf

36 Sveriges Riksdag (2023). *Natodelegationen*. <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-internationala-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/> [20231101]

37 Sveriges Riksdag. (2023). Dnr 1975-2022/23. *Redogörelse för verksamheten i Natos parlamentariska församling 2022*. Stockholm.

38 Raube et al. (2019). *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations: An Essential Companion*. Stockholm: Servis Filmsetting Ltd, 205. 41

39 Nato Parliamentary Assembly (2023). *Our mission*. <https://www.nato-pa.int/content/our-mission> [20231101]

40 Nato Parliamentary Assembly (2023). *How we work*. <https://www.nato-pa.int/content/how-we-work> [20231101]

41 Sveriges Riksdag (2023). *Natodelegationen*. <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-internationala-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/> [20231101]

artikel 3 att, både individuellt och gemensamt, upprätthålla och utveckla förmågan att stå emot väpnade angrepp. Fördraget fastställer också vad som utgör en situation av väpnat angrepp mot alliansen eller någon av dess parter. Enligt fördraget handlar det om när en parts territorium angrips, och inkluderar då även luftrum och territorialvatten. Det gäller också om en medlemsstats styrkor, såsom flygplan eller fartyg, angrips på det egna territoriet.⁴²

Natos artikel 3 ses, vid sidan av artikel 5, som den viktigaste artikeln i fördraget.⁴³ Artikel 3 handlar bland annat om att medlemsstaterna åtar sig att investera i och utveckla sitt militära försvar för att kunna stå emot väpnade angrepp. Ett medlemskap i Nato är alltså inget som ersätter det nationella försvaret. Tvärtom ställer alliansen krav på stora egna investeringar. En del av detta är att alla Natomedlemmar förväntas lägga minst 2% av BNP på militärt försvar, något som även Sverige beslutat om.⁴⁴ Enligt artikel 3 ska parterna också gemensamt bidra till att alliansen kan stå emot väpnade angrepp. De stående Natostyrkor, bestående av trupper från medlemsländerna, som finns i aktiv tjänst och som bidrar till alliansens kollektiva försvarsinsatser och avskräckande arbete bör ses som en del av arbetet med att uppfylla artikel 3.⁴⁵ Som Natomedlem kan Sverige komma att uppfylla artikel 3 bland annat genom att bidra med trupper som ska utgöra delar av Natos avskräckande arbete, också utanför Sverige. Konsekvenserna av det återkommer rapporten till, bland annat i kapitel 6 "Svenska värnpliktiga i Nato?".

Artikel 5: Garant eller skyldighet?

Artikel 5 är kärnan i idén om kollektivt försvar. För att den ska aktiveras krävs två saker: Först behöver den attackerade medlemsstaten åberopa artikel 5 och sedan behöver ett konsensusbeslut tas i det Nordatlantiska rådet (NAC) om att aktivera artikeln. Vid ett sådant beslut är varje medlemsstat skyldig att utan dröjsmål vidta de åtgärder som den anser nödvändiga för att bidra till det kollektiva försvaret. Det kan gälla såväl militärt stöd, inklusive bruk av vapenmakt, som humanitärt stöd i form av mat eller tillgång till vatten.⁴⁶ Artikel 5 innebär alltså en slags "en för alla, alla för en"-princip. I den svenska debatten som föranledde Natoansökan lades stor vikt vid att denna princip skulle innebära stöd som Sverige skulle kunna få vid en attack, och därmed att det skulle öka Sveriges säkerhet, medan de åtaganden artikel 5 och 3 skulle innebära för Sverige fick förhållandevis lite fokus.⁴⁷

Artikel 5 har enbart aktiverats en enda gång, vilket var i samband med terroråden i New York den 11 september 2001. Det är därmed en relativt obeprövad metod.⁴⁸ Det inleddes då en operation som 13 av Natos medlemsländer militärt deltog i där radarplan patrullerade USA:s luftrum. Diskussioner kring artikel 5 har vilat på föreställningen om att USA, som den största militärmakten i alliansen, skulle vara det land som kom till undsättning för de militärt svagare allierade. Under hela det kalla kriget var föreställningen att en mer traditionell militär attack från Sovjet-

42 Nato (2019). *The North Atlantic Treaty*. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm [20231101]

43 Nato (2019). *The North Atlantic Treaty*. Artikel 9. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm [20231101]

44 Regeringskansliet (2023). *Regeringens budgetsatsningar på det militära området 2024*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/09/regeringens-budgetsatsningar-pa-det-militara-området-2024/> [20231123]

45 Nato (2023). *Collective defence and Article 5*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm [20231101]

46 Nato (2023). *Collective defence and Article 5*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm [20231101]

Nato (2019). *The North Atlantic Treaty*. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm [20231101]

47 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

48 Nato (2023). *Collective defence and Article 5*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm [20231101]

unionen skulle vara det som utlöste den. Istället var det USA som bad om hjälp den enda gången hittills som artikeln har aktiverats.⁴⁹ Det var inte heller Sovjetunionen utan en terrorattack från al-Qaida som var orsaken, något som medlemsstaterna inte var förberedda på att hantera eftersom alliansens militära strategi dessförinnan fokuserat på motattacker mot andra stater och inte terroristorganisationer som al-Qaida.⁵⁰ USA:s krig mot terrorismen kom senare att leda till kriget i Afghanistan 2001 och kriget i Irak 2003.⁵¹ Artikel 5 aktiverades dock inte för dessa krig. Kriget i Afghanistan blev däremot Natos första stora utomeuropeiska uppdrag, när organisationen övertog ledningen av den internationella säkerhetsstyrkan Isaf. Det inledande syftet var att skydda den provisoriska FN-stödda regeringen i Afghanistan. Natotrupper blev kvar i Afghanistan i nästan 20 år innan de drogs tillbaka 2021.⁵²

Även om artikel 5 endast har aktiverats en gång har alliansen vid flera tillfällen samordnat kollektiva försvarsinsatser, bland annat efter Rysslands illegala annektering av Krim 2014 och efter att ett turkiskt jetplan sköts ned av Syrien 2012.⁵³ Turkiet uttalade i media vid det tillfället att de ville aktivera artikel 5.⁵⁴ Vad de turkiska diplomaterna sedan framförde till det Nordatlantiska rådet (NAC) vet vi inte, men enligt Natos dåvarande generalsekreterare diskuterades aldrig huruvida artikel 5 skulle aktiveras eller inte.⁵⁵ Att återropa artikel 5 är med andra ord varken en garant för att artikeln ska aktiveras, eller en garant för att få militärt, eller annat, stöd. Därtill är det också svårt att förutse vad för stöd som blir aktuellt i enskilda fall, hur lång tid det tar innan det kommer och hur många av alliansens medlemmar som bidrar. Det kan dock tänkas finnas en stor förväntan att bidra. Ett exempel är USA:s militära invasion av Irak 2003; en invasion som har konstaterats stred mot folkrätten och saknade FN-mandat och därmed stöd i FN-stadgan.⁵⁶ Det fanns inte konsensus inom Nato för invasionen av Irak, istället konstruerade USA sin egen *coalition of the willing* där de Natostater som stödde USA politiskt och/eller militärt ingick.⁵⁷ Sverige ingick inte i den koalitionen men har ingått i alla större militära Natooperationer sedan 1995.⁵⁸

I artikel 5 står det uttryckligen att det krävs ett väpnat angrepp för att artikeln ska återropas. Det har på senare tid diskuterats huruvida Nato kan agera vid till exempel cyberattacker som skulle kunna slå ut viktiga samhällsfunktioner. År 2007 utsattes Estland för ryska cyberat-

tacker då flytten av ett sovjetiskt krigsmonument rörde upp starka känslor. Banker, medier och offentliga organ drabbades av attackerna. Estland återropade inte artikel 5 i det fallet.⁵⁹ Idag menar dock Nato att en allvarlig cyberattack skulle kunna bli aktuellt för alliansens kollektiva försvar men vad som skulle utgöra en tillräckligt allvarlig cyberattack för att motivera detta är ännu inte fastställt.⁶⁰

KAPITEL 2 - SLUTSATSER

Sverige i Nato?

NATOS STRUKTUR ÄR UPPDELAD I EN CIVIL/POLITISK OCH EN MILITÄR DEL. Den civila/politiska delen beslutar om alliansens politik och är överordnad den militära, även om alliansen verkar genom militära medel. Det Nordatlantiska rådet (NAC) är Natos högsta beslutsfattande organ. Nato fattar beslut genom konsensus, men det är svårt att veta vilka påtryckningar som kan ske från stater med stor makt i alliansen, och hur det skulle kunna påverka Sveriges självständighet.

NATO SOM ALLIANS VILAR PÅ DET NORDATLANTISKA FÖRDRAGET och framför allt på dess bärande idé om ett kollektivt försvar under fördragets artikel 5. Det främsta argumentet för ett svenskt Natomedlemskap, inför att ansökan lämnades in i maj 2022, var att Sverige som medlem skulle omfattas av säkerhetsgarantier i enlighet med artikel 5.⁶¹ Samtidigt är det upp till varje enskild medlemsstat att besluta om vilket stöd som ska ges om denna artikel aktiveras.⁶² Att *vilja* återropa artikel 5 är inte heller detsamma som att artikeln *faktiskt* aktiveras eftersom det kräver ett konsensusbeslut i Nordatlantiska rådet. Artikel 5 innebär också både skyldigheter, att ställa upp och bidra med insatser när en allierad är utsatt för väpnat angrepp, och rättigheter: att be om stöd i en krigssituation.⁶³ På samma sätt som inget annat land är formellt tvingat att ge militärt stöd, är inte heller Sverige det. Det är dock troligt att påtryckningar spelar in och att det finns en förväntan på att bidra militärt, exempelvis i det fall artikel 5 aktiveras.⁶⁴ Sverige har redan innan tiden för Natoansökan deltagit i alla större militära Natoinsatser sedan 1995.⁶⁵

49 UI Landguiden (2023). *Nato – Framväxten*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/framvaxten/> [20231101]

50 UI Landguiden (2023). *Nato – Framväxten*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/framvaxten/> [20231101]

51 UI Landguiden (2023). *Nato – Framväxten*. <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/framvaxten/> [20231101]

52 Nato (2022). *NATO and Afghanistan*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm [20231101]

53 Nato (2023). *Collective defence and Article 5*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm [20231101]

54 Atlantic Council (2012). *Erdogan: Turkey may invoke NATO's Article 5 over Syrian border fire*. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/erdogan-turkey-may-invoke-nato-s-article-5-over-syrian-border-fire/> [20231101] NATO 'Stands' With Turkey But Does Not Invoke Article 5. (2012, 26 juni). *Radio Free Europe/Radio Liberty*. <https://www.rferl.org/a/turkey-syria-nato/24625900.html> [20231101]

55 NATO 'Stands' With Turkey But Does Not Invoke Article 5. (2012, 26 juni). *Radio Free Europe/Radio Liberty*. <https://www.rferl.org/a/turkey-syria-nato/24625900.html> [20231101]

56 MacAskill & Borger (2004, 16 september). Iraq war was illegal and breached UN charter, says Annan. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2004/sep/16/iraq.iraq> [20231101]

57 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag, 48.

58 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag, 156-159.

59 McGuinness (2017, 27 april). How a cyber attack transformed Estonia. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/39655415> [20231101]

60 Nato (2019). *NATO will defend itself*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_168435.htm?selectedLocale=en [20231101]

61 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

62 Nato (2023). *Collective defence and Article 5*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm [20231101]

63 Nato (2019). *The North Atlantic Treaty*. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm [20231101]

64 Heier. (2018). Avoiding War: How Should Northern Europe Respond to the US-Russian Rivalry? *Arctic Review on Law and Politics*, 9, 267-286.

65 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2.uppl. Lund: Celanders förlag, 156-159.

SVERIGES REPRESENTATION I NATO

Sverige har under de senaste decennierna närmat sig Nato genom en rad olika samarbeten, inte minst genom att Sverige deltagit i alla Natos stora militära insatser och att Sverige 2016 skrev under ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd som ökade möjligheten att ge och ta emot militärt stöd.¹ Stegen närmare Nato har varit många men steget in i ett medlemskap skulle vara avgörande och medföra historiska förändringar i svensk försvars- och säkerhetspolitik. Ett svenskt Natomedlemskap påverkar i hög grad hur och var utrikes- och säkerhetspolitiska frågor hanteras. Få har idag kunskap om hur Nato fungerar eller på vilka sätt Sverige vid ett medlemskap kommer representeras i Nato, något som blir centralt för att kunna följa och granska svensk utrikes- och försvarspolitik. I detta kapitel utreds frågor om Sveriges representation vid Natos högkvarter i Bryssel, hur arbetet fördelas mellan den och regering/riksdag, vilket är centralt för att möjliggöra demokratisk insyn och granskning och värna demokratin.

De små stegens politik: Sveriges väg in i Nato

Sveriges närmande till Nato har beskrivits som ”de små stegens politik”, något som syftar på en process där många små steg fört Sverige allt närmare ett medlemskap.² Tidslinjen nedan visar händelser och beslut som tillsammans lett till ett nära samarbete mellan Sverige och Nato.

1994 Sverige går med i Partnerskap för Fred (PFF)

PFF är ett samarbete mellan Nato och icke-medlemmar i Nato.³ Varje land bestämmer själva hur de vill samarbeta. Tanken är att öka interoperabiliteten och främja gemensamma internationella insatser.⁴

1995 Sverige ansluter sig till Natoinsatsen *Implementation Force* (IFOR) i Bosnien och Hercegovina

Sverige bidrar fram till år 2000 till Natos insats i Bosnien och Hercegovina. 1996 byter insatsen namn till *Stabilization Force* (SFOR).⁵

1 Regeringskansliet (2023). *Sveriges och Natos historia*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-och-natos-historia/> [20231129]

2 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2. uppl. Lund: Celanders förlag. 96.

3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Sveriges samarbete med Nato*. <https://www.msb.se/sv/om-msb/internationella-samarbeten/nato-samarbete/sveriges-samarbete-med-nato/> [20231129]

4 Försvarsmakten (2023). *Internationellt samarbete*. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/vart-arbetsatt/internationellt-samarbete/> [20231129]

5 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*, s. 96. 2. uppl. Lund: Celanders förlag.

1997 Sverige ansluter sig till Euroatlantiska Partnerrådet (EAPR)⁶

EAPR är ett forum för politisk dialog som kompletterar det praktiska samarbetet i PFF.⁷

1999 Sverige ansluter sig till Natoinsatsen *Kosovo Force* (KFOR)

När denna rapport trycks fortgår Natoinsatsen. I december 2023 är inga svenska soldater på plats i Kosovo men från början bidrog Sverige med cirka 850 soldater.⁸

2001 Sverige bidrar med specialförband till den FN-sanktionerade insatsen i Afghanistan *International Assistance Force* (ISAF) som 2003 tas över av Nato

Sverige är närvarande i Afghanistan i nästan 20 år fram till 2021. År 2014 upphör ISAF och ansluter till den nya Natoinsatsen *Resolute Support Mission* (RSM).⁹

2008 Den svenska Natodelegationen i Bryssel blir en egen svensk myndighet

Sveriges Natodelegation ansvarar för samarbetet med Nato i enlighet med PFF och EAPR.¹⁰

2011 Sverige bidrar till Natoinsatsen *Operation Unified Protector* (OUP) i Libyen

Sverige bidrar med Jas Gripen till Natos insats i Libyen. Syftet var att bevara en flygförbudszon i landet.¹¹

2014 Sverige ingår i ett individuellt partnerskap, *Enhanced Opportunities Programme* (EOP), med Nato

EOP är ett individuellt partnerskap med Nato som ger landet möjlighet till politisk dialog, utbildning, övningar och informationsutbyte med Nato.¹²

2016 Värdlandsstödsavtal mellan Sverige och Nato¹³

Sveriges samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd ökar möjligheten att ge och ta emot militärt stöd. Det blir även enklare för Sverige att stå som värdland för internationella övningar.¹⁴

6 Nato (2008). *Natos relationer med Sverige*. Arkiverat från original 2008, 20 maj.

<https://web.archive.org/web/20080520133608/http://www.nato.int/issues/nato-sweden/evolution-sw.html> [20231129]

7 Embassy of Sweden (2022). *Sveriges partnerskap med Nato*. <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/brussels-nato/faq-to-the-embassy/sveriges-partnerskap-med-nato/#> [20231129]

8 Försvarsmakten (2018). *Kosovo - KFOR*. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/forsvarsmakten-utomlands/pagaende-internationella-insatser/kosovo-kfor/> [20231129]

9 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*, s. 96. 2. uppl. Lund: Celanders förlag & Försvarsmakten (2021). *Insatsen som förändrade Försvarsmakten*. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/insatsen-som-forandrade-forsvarsmakten/> [20231129]

10 Embassy of Sweden (2023). *Om delegationen*. <https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/nato-bryssel/om-oss/om-delegationen/> [20231101]

11 Försvarsmakten (2020). *Libyen - OUP*. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/oup-libyen/> [20231129]

12 Regeringskansliet (2023). *Sveriges och Natos historia*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-och-natos-historia/> [20231129]

13 Embassy of Sweden (2022). *Sveriges partnerskap med Nato*. <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/brussels-nato/faq-to-the-embassy/sveriges-partnerskap-med-nato/#> [20231129]

14 Regeringskansliet (2023). *Sveriges och Natos historia*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-och-natos-historia/> [20231129]

2017 Nato deltar i militärövningen Aurora 17 på svenskt territorium

För första gången övar amerikanska trupper på svenskt territorium. Detta i Sveriges största militärövning på 20 år, Aurora 17.¹⁵

2022 Sverige skickar in ansökan om medlemskap

Efter att ansökan skickats in undertecknar Natos medlemsländer anslutningsprotokollet och Sverige erhåller statusen som inbjudet land (*invitee*).¹⁶

2023 Riksdagen godkänner Sveriges anslutning till Nato¹⁷

Med 268 ja-röster mot 37 nej-röster godkänner Sveriges riksdag Sveriges anslutning till Nato.¹⁸

Hur representeras medlemsstaterna i Nato?

Varje medlemsstat har en permanent delegation vid Natos högkvarter i Bryssel vars arbete leds av en ambassadör. Delegationen ansvarar för att driva sin regerings politik samt att rapportera till sin regering om vilka beslut som fattats.¹⁹ Eftersom Nato har en civil/politisk och en militär del består medlemsstaternas delegationer av både civila och militära representanter.²⁰ Även vissa icke-medlemsstater finns representerade vid högkvarteret. 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 tjänstepersoner från Utrikesdepartementet och Forsvarsdepartementet. Runt 40 personer arbetade i november 2023 på Sveriges delegation, men antalet väntas växa vid ett Natomedlemskap.²¹

Delegationernas representanter deltar i Natos beslutsfattande processer i olika underordnade organ 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, exempelvis Frankrike och Turkiet, har långa instruktioner om hur representanterna ska agera i de frågor Nato arbetar kring. 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. Arbetsättet baseras i sin tur på att det finns en tillit till att delegationen representerar regeringens vilja.²² Hur Sveriges representation skulle fungera vid ett Natomedlemskap är ännu inte klart. På möten med forskare samt per-

15 Ydén, Berndtsson & Petersson (2019). Sweden and the issue of NATO membership: exploring a public opinion paradox, *Defence Studies*, 19(1), 13.

16 Regeringskansliet (2023). *Sveriges och Natos historia*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-och-natos-historia/> [20231129]

17 Regeringskansliet (2023). *Sveriges väg in i Nato*. <https://regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-vag-in-i-nato/> [20231129]

18 Sveriges riksdag (2023). *Beslut: Sveriges medlemskap i Nato*. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/beslut/beslut-sveriges-medlemskap-i-nato_hac320230322uu16/ [20231129]

19 Nato (2023). *National delegations to NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49205.htm [20231101]

20 Nato (2023). *What is Nato?* <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html> [20231101]

21 Möte med representant från Sveriges delegation vid Nato i Bryssel den 18 oktober 2023.

22 Möte med representant från Norges delegation vid Nato i Bryssel den 17 oktober 2023.

soner vid Natos högkvarter i Bryssel lyfts 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.²³ Det är idag också oklart inom vilket eller vilka departement Natorelaterade frågor kommer ligga.²⁴

Medlemsstaterna representeras också vid vissa tillfällen av statsråd och statschefer, som beskrivits i kapitel 2 "Hur är Nato uppbyggt?". Utrikes- och försvarsministrar, och även statschefer vid särskilda tillfällen, sammanträder i Natos högsta beslutfattande organ Nordatlantiska rådet (NAC) ett par gånger om året.²⁵ *Nuclear Planning Group* (NPG) möts på försvarsministernivå, och medlemsländernas försvarschefer, i Sveriges fall överbefälhavaren, sammanträder ett par gånger om året i Militärkommittén. Det dagliga arbetet på Natos högkvarter sköts av delegationen men förankras också på regeringsnivå.

Hur fungerar representationen i Natos parlamentariska församling?

Natos parlamentariska församling samlar parlamentariker från både Natos medlemsstater och associerade medlemmar.²⁶ Församlingen är inte en egentlig del av Nato men har flera informella kopplingar till alliansen. Syftet med forumet är att bygga konsensus inom Nato genom parlamentarisk dialog.²⁷ Det beskrivs också som ett sätt att ge större insyn och att främja bättre förståelse för alliansens uppdrag bland lagstiftare och medborgare.²⁸ Forumet ses också som en möjlighet för nätverkande, genom att parlamentariker får träffa seniora tjänstepersoner från Natos högkvarter. En tjänsteperson från församlingen beskriver den som viktig för att förankra Nato i medlemsstaterna. Församlingen antar även policydokument med förslag på inriktning till Natos politik, dessa är dock inte bindande.²⁹ I samtal med chefen för församlingens politiska kommitté beskrivs de antagna policydokumenten som viktiga för arbetet, och för att nå konsensus inom Nato. Vid samtal med personer på Natos högkvarter framkommer dock att det är oklart vilket församlingens verkliga inflytande över Natos politik är. Det är möjligt att forumet främst ökar parlamentarikernas kompetens om Nato, något som delvis skulle kunna ses som ett sätt att förankra arbetet i Nato i de nationella parlamenten. Eftersom de policydokument som antas av församlingen innehåller rekommendationer till Natos medlemsstater och associerade medlemmar blir forumet också ett sätt att få parlamentariker att driva frågor relaterade till Nato i sina hemländer.³⁰ Många försvarspolitikere har en bakgrund i detta forum. I Litauen har till exempel de flesta av landets senaste försvarsministrar någon gång suttit i landets delegation.³¹

23 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel, samt forskare vid Försvarshögskolan i oktober 2023.

24 Möten med politiker från S, V, MP, L, M och kontakt med UD, Forsvarsdepartementet och Riksdagsinformation.

25 Nato (2022). *North Atlantic Council*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm [20231101]

26 Sveriges Riksdag (2023). *Natodelegationen*. <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-internationala-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/> [20231101]

27 Raube, Müftüler-Baç & Wouters (2019). *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations: An Essential Companion*. Stockport: Servis Filmsetting Ltd. 205.

28 Nato Parliamentary Assembly (2023). *Our mission*. <https://www.nato-pa.int/content/our-mission> [20231101]

29 Möte med Director Political Committee på Natos parlamentariska församling i Bryssel 16 oktober 2023.

30 Möte med Director Political Committee på Natos parlamentariska församling i Bryssel 16 oktober 2023.

31 Möte med Director Political Committee på Natos parlamentariska församling i Bryssel 16 oktober 2023.

Sverige har haft en riksdagsdelegation till Natos parlamentariska församling sedan 2003, som sedan juli 2022 har fullt tillträde till församlingens verksamhet. Sverige har idag inte rösträtt och betalar inte medlemsavgift eftersom Sverige i nuläget inte är fullvärdig Natomedlem.³² Riksdagens Natodelegation utses av talmannen för en mandatperiod om fyra år. För 2023 består delegationen av fem ordinarie ledamöter, varav en är ordförande och en är vice ordförande, samt fem suppleanter. Delegationen har i uppdrag att lämna en årsredogörelse till talmannen som även delges försvars- och utrikesutskottet.³³ Om Sverige blir Natomedlem antas antalet svenska representanter i riksdagsdelegationen öka något och Sverige får då även rösträtt i de frågor forumet behandlar. Peter Hultqvist, som var försvarsminister när Sveriges Natoansökan skickades in, är en av de riksdagsledamöter som har varit en del av delegationen i många år och är nu vice ordförande för Sveriges riksdagsdelegation till församlingen.³⁴

Vad ska Sverige bidra med?

Nato har som mål att medlemsstaternas försvarsutgifter ska uppgå till minst 2% av BNP. I den budget som presenterades i september 2023 framgår att stora ökningarna har gjorts på det svenska försvarsanslaget och att Sverige redan 2024 ska uppfylla Natos målsättning om 2% av BNP.³⁵ Utöver det ska Sverige också bidra till Natos gemensamma budget med ungefär 600-700 miljoner kronor per år.³⁶ Ett medlemskap i Nato kommer alltså med stora kostnader. Att det är viktigt att uppnå och behålla en nivå om 2% av BNP till försvaret är något som lyfts i flera samtal på Natos högkvarter. En del menar att en anledning till detta handlar om att USA vill att de europeiska medlemsstaterna ska kunna ha en så hög militär kapacitet att USA inte behöver ha lika stor närvaro i Europa, eftersom USA ser Kina som ett allt större hot och därför vill förflytta fokus dit.³⁷

Alla medlemsstater tilldelas något som i samtal med politiker och representanter på Natos högkvarter kallats *capability targets*. Det är de militära områden och uppdrag som utgör deras specifika bidrag till alliansens gemensamma försvar. Dessa är i sin tur anpassade efter vad Natos avdelning för försvarsplanering, *Defence Planning Process* (NDPP), anser att respektive medlemsstat bäst kan bidra med.³⁸ En obesvarad fråga i relation till Sveriges Natoanslutning är vad Sverige ska bidra med. Exempel som lyfts genom möten, samt i media, har varit att bidra med trupp till Natos närvaro i Baltikum och östra Europa, vilket beskrivs vidare i kapitel 6 "Svenska värnpliktiga i Nato?", samt att bidra till så kallad *air policing*, som innebär att allierade

32 Sveriges Riksdag (2023). *Natodelegationen*. <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-international-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/> [20231101]

33 Sveriges Riksdag (2023). *Natodelegationen*. <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-international-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/> [20231101]

34 Sveriges riksdag (2023). *Peter Hultqvist (S)*. https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-och-partier/ledamot/peter-hultqvist_8fdcd2db-91db-4c3a-ae0c-258061f5ed59/ [20231101]

35 Regeringskansliet (2023). *Stor satsning på militärt försvar och Natomål beräknas vara uppfyllt*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/stor-satsning-pa-militart-forsvar-och-natomal-beraknas-vara-uppfyllt/> [20231129]

36 Regeringskansliet (2023). *Sveriges väg in i Nato*. <https://regeringen.se/regerings-politik/sverige-och-nato/sveriges-vag-in-i-nato/> [20231129]

37 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel oktober 2023.

38 Nato (2022). *NATO Defence Planning Process*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm [20231129]

i ett roterande schema bevakar luftrummet över Baltikum och Island.³⁹ Det finns dock inga bekräftade uppgifter på vad exakt Sverige ska bidra med och hur Sveriges roll i Nato kan komma att se ut.

I samband med Folk och Försvars Rikskonferens i början av 2024 meddelade statsminister Ulf Kristersson att Sverige ska bidra med en trupp på omkring 800 soldater till Lettland från 2025. Truppen blir en del av Natos Enhanced Forward Presence som innebär militär närvaro i ett antal baltiska och östeuropeiska stater.⁴⁰

I samtal med riksdagsledamöter i Sverige lyfts att stora delar av informationen 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 förväntas bidra med kommer sannolikt utgöra ett problem för 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 så kallat "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.⁴¹ Sverige får alltså inte vara med och besluta om vad Sveriges militära bidrag till Nato ska vara. 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.

Hur fördelas makt och information mellan regering och riksdag?

En väsentlig fråga vid ett svenskt medlemskap handlar om hur makt och insyn i försvars- och utrikespolitiken kommer att fördelas mellan regering och riksdag. Men också inom vilka departement och hur frågorna kommer att hanteras. Nato präglas till stor del av sekretess, vilket kommer påverka insynen i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, något som utreds vidare i kapitel 4 "Insyn och transparens i Nato". Natos höga nivå av sekretess kommer sannolikt påverka vilken information regering respektive riksdag får tillgång till, och i förlängningen även allmänhetens insyn. I möte med den norska delegationen på Natos högkvarter i Bryssel lyftes att Natodelegationen har daglig kontakt med den norska regeringen, men att det norska parlamentet, Stortinget, kommer in ganska sent i processerna. Detta eftersom mycket av det arbete som rör Nato är regeringsfrågor. Samtidigt betonades också att demokratisk förankring är viktigt, och att det därför ligger i regeringens intresse att ha Stortingets stöd.⁴²

I Utrikesutskottets betänkande om Sveriges medlemskap i Nato lämnade Miljöpartiet en motion om att det behövs en översyn av riksdagsordningen vid ett Natomedlemskap. Vänsterpartiet lade också in en motion, om att regeringen bör ta initiativ till en ordning för kontinuerlig förankring av Natopolitiken med riksdagens samtliga partier.⁴³ Dessa ströks av både reger-

39 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel oktober 2023.

40 Holmström (2024, 8 januari). Sverige ska sända Nato-trupp till Lettland. Dagens Nyheter. <https://www.dn.se/sverige/sverige-ska-sanda-nato-trupp-till-lettland/> [20240111]

41 Nato (2022). *NATO Defence Planning Process*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm [20231129]

42 Möte med representant från Norges delegation vid Nato i Bryssel den 17 oktober 2023.

43 Utrikesutskottets betänkande 2022/23:UU16. *Sveriges medlemskap i Nato*.

ingen och utrikesutskottet. Regeringen framförde sin uppfattning om att riksdagens insyn i och inflytande över regeringens handlande säkerställs framför allt genom att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden, enligt 10 kap. 11 § regeringsformen.⁴⁴ Utrikesutskottet lyfte också att de förutsätter att regeringen inför Natomöten där statsråd respektive statsministern deltar informerar berörda utskott eller kammaren, och på lämpligt sätt håller riksdagen informerad inför viktigare beslut. I samtal och möten med svenska riksdagsledamöter samt med den svenska delegationen vid Natos högkvarter i Bryssel framkommer dock att det fortfarande är ovisst hur exakt arbetet och förankringen mellan regering och riksdag kommer att se ut. Det är ännu inte tydligt hur och när riksdagen ska uppdateras och på vilket sätt riksdagen ska inkluderas i Sveriges arbete inom Nato och den politik som förs där.

Genom den proposition om Sveriges medlemskap i Nato, som röstades igenom av riksdagen i mars 2023, gavs regeringen befogenhet att ensamt besluta om ta emot militärt stöd från Nato, eller ett Natoland, i krig eller krigsfara.⁴⁵ Att Nato präglas av hög sekretess indikerar att mycket av Sveriges arbete inom Nato kommer att vara regeringsfrågor, vilket innebär att makt förflyttas från riksdag till regering. Samtidigt kan det tänkas vara viktigt för Sveriges regering, likt Norges, att ha brett parlamentariskt stöd i riksdagen.

KAPITEL 3 - SLUTSATSER

Så representeras Sverige i Nato

SOM NATOMEDLEM SKULLE SVERIGE REPRESENTERAS på olika nivåer inom Nato. I det dagliga arbetet vid Natos högkvarter i Bryssel sker representationen genom den svenska Natodelegationen bestående av civila tjänstepersoner samt militära representanter. Delegationen arbetar på uppdrag av Sveriges regering. Vid ett antal möten varje år skulle Sverige representeras på ministernivå. Även om Sverige över tid successivt närmat sig Nato pekar mycket på att en svensk Natoanslutning skulle innebära en mycket stor politisk omställning och att det idag saknas en plan för hur den ska hanteras, exempelvis vad gäller vilka departement som skulle hantera Natorelaterade frågor.

DET FINNS OCKSÅ FLERA FRÅGOR OM HUR DEN DEMOKRATISKA FÖRANKRINGEN i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor kan påverkas av ett Natomedlemskap, bland annat genom att det ännu inte är tydligt hur och på vilka sätt riksdagen ska informeras. Det finns också tecken på att ett Natomedlemskap kan komma att innebära att makt förflyttas från riksdag till regering. Att Sverige inte är med i Natos beslutsfattande process om vad Sverige förväntas bidra med väcker ytterligare frågor om den demokratiska förankringen kopplat till Sveriges militära bidrag till Nato.

44 Utrikesutskottets betänkande 2022/23:UU16. *Sveriges medlemskap i Nato*.

45 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

KAPITEL 4

INSYN OCH TRANSPARENS I NATO

Sveriges offentlighetsprincip ger allmänheten rätt till insyn i, och tillgång till information om, statens och kommunernas verksamhet. Utöver det är svenska medborgare vana vid att få insyn i politiska frågor genom såväl parlamentariker som media. Denna insyn är viktig för demokratisk förankring av politiken.¹ Huvudregeln i den svenska offentlighetsprincipen är att allmänna handlingar är offentliga. Rätten att ta del av dessa kan dock begränsas genom sekretess som innebär ett förbud att muntligen eller på annat sätt röja uppgifter. Det kan också vara så att delar av en allmän handling omfattas av sekretess och att andra delar är offentliga. Bestämmelser om sekretess finns framför allt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).² Frågor om försvar och säkerhet lyder redan idag under andra regler men då Natos arbete till stor del präglas av sekretess riskerar det att minska insynen för svenska medborgare, parlamentariker och media ytterligare. Detta kapitel reder ut hur ett svenskt Natomedlemskap kan påverka parlamentarikers och medborgares möjligheter till insyn och den demokratiska förankringen i säkerhets- och försvarspolitik.

Insyn och transparens i Nato?

Transparens och insyn i både mellanstatliga organisationer och enskilda staters arbete kring säkerhetsfrågor är viktigt för att minska spänningar och risken för feltolkningar.³ Nato betonar själva vikten av transparens men dess arbete präglas ändå av långtgående sekretess. Alliansen saknar grundläggande policy för utlämnande av information, till skillnad från till exempel EU och de flesta andra mellanstatliga organisationer som *Organisation of American States* (OAS) och *African Commission on Human and Peoples' Rights*.⁴ För de flesta av Natos dokument gäller 30 års sekretess men om det rör frågor om kärnvapenplanering gäller sekretessen istället i 50 år.⁵ Sekretesstiden gäller också endast om dokumentet avklassificerats och undersökts/godkänts av medlemsländerna, annars finns ingen sluttid för när sekretessen upphör.⁶ Natodokument där

1 Regeringskansliet (2015). *Offentlighetsprincipen*. <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/> [20231130]

2 Regeringskansliet (2015). *Offentlighetsprincipen*. <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/> [20231130]

3 Yordanova. *The Transparency - Security Dilemma in National and International Context*. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter. 9-10.

4 Sipri (2015). *On 'International Right to Know Day' – how transparent is NATO?*. <https://www.sipri.org/commentary/expert-comment/2015/international-right-know-day-how-transparent-nato/> [20231130]

5 Yordanova. *The Transparency - Security Dilemma in National and International Context*. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter. 9-10.

6 Transparency International (2014). *Classified Information A review of current legislation across 15 countries & the EU*. 81. Sokolova (2022). *NATO's Transparency/Secrecy Policies*.

I Farazmand, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.

sekretessen har släppts blir inte tillgängliga för allmänheten i Natos arkiv eller online utan kan bara läsas i Natos högkvarterets läsesal i Bryssel på en förutbestämd tid.⁷ Nato publicerar exempelvis inte heller någon årlig budget.⁸ Även om medlemsländernas bidrag redovisas gör bristen på offentlig gemensam budget det svårt att till exempel få insyn i kostnader för gemensamma Nato-uppdrag.⁹

Natos bristande insyn och transparens har kritiserats av ett flertal aktörer. 1995 granskade *Article 19* (en global kampanj för yttrandefrihet) Natos sekretesspolicy och lyfte bland annat kritik mot att Nato kategoriskt nekar allmänheten information. En del har lyft att Natos sekretesstruktur och bristande transparens är ett arv från kalla kriget och under årens lopp har krav lyfts på mer öppenhet.¹⁰ 2011 skickade Nederländerna, Norge, Polen och Tyskland in ett så kallat *non-paper* till Natos utrikesministermöte, med stöd av Belgien, Island, Luxemburg, Slovenien, Tjeckien och Ungern med vädjan om ökad insyn och transparens kring alliansens kärnvapenpolitik. De menade att ökad transparens, och samarbete med Ryssland, var viktiga faktorer för att kunna verka för nedrustning och i förlängningen avskaffandet av kärnvapen.¹¹ Tvärtemot detta har forskning visat att insynen i Nato minskat genom åren och att informationen därifrån blivit allt mer kortfattad.¹²

Nato och sekretess i medlemsländerna

Natos sekretess ställer också krav på medlemsländerna. Flera Natomedlemmar, till exempel Albanien, Bulgarien och Slovakien, har behövt anta nya sekretesslagar för att uppfylla kraven vid Natointrädet.¹³ Kring millennieskiftet, när ett antal central- och östeuropeiska länder var nyblivna Natomedlemmar, förekom protester från demokratiförespråkare i bland annat Bulgarien, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern mot de nya nationella sekretesslagarna som infördes och togs fram snabbt för att möta Natos krav. Ungerska Helsingforskommittén riktade till exempel kritik mot Ungerns extremt vaga formuleringar i sina nya lagar och en polsk representant ifrågasatte om den nya lagen om klassificerad information var förenlig med den polska konstitutionen.¹⁴ I Slovakien protesterade också civilsamhällesorganisationer 2001 mot en föreslagen sekretesslag. I maj 2002 prövade en koalition av flera partier Bulgariens nya sekretesslag i rätten då de ansåg att lagen stred mot konstitutionen.¹⁵

7 Sokolova (2022). NATO's Transparency/Secrecy Policies. I Farazmand, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.

8 Sipri (2015). On 'International Right to Know Day' – how transparent is NATO? <https://www.sipri.org/commentary/expert-comment/2015/international-right-know-day-how-transparent-nato> [20231130]

9 Sokolova (2022). NATO's Transparency/Secrecy Policies. I Farazmand, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.

10 Roberts (2003). NATO, Secrecy, and the Right to Information. *East European Constitutional Review*, 11(4), 92.

11 Federation of American Scientists (2011). *10 NATO Countries Want More Transparency For Non-Strategic Nuclear Weapons*. <https://fas.org/publication/natoproposal/> [20231130]

12 Yordanova. The Transparency - Security Dilemma in National and International Context. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter. 9-10.

13 Roberts (2003). Entangling Alliances: NATO's security of Information Policy and the Entrenchment of State Secrecy. *Cornell International Law Journal*, 36(2), 331.

14 Roberts (2003). Entangling Alliances: NATO's security of Information Policy and the Entrenchment of State Secrecy. *Cornell International Law Journal*, 36(2), 331.

15 Roberts (2003). NATO, Secrecy, and the Right to Information. *East European Constitutional Review*, 11(4).

Vartannat år gör Nato en så kallad *Defence Planning Capability Review*. I rapporten bedöms och redovisas Natos försvarsplaner, ekonomiska planer och kapacitetsutveckling. I rapporten finns en överblick för varje enskilt Natoland. 2018 och 2020 publicerade den danska regeringen innehållet som handlade om Danmark så att allmänheten kunde ta del av det.¹⁶ När den ideella organisationen *Nato Watch*, som arbetar för ökad transparens inom Nato, 2022 uppmanade Storbritanniens regering att göra detsamma, nekade regeringen förfrågan. Detta trots att enstaka representanter från det brittiska försvarsdepartementet höll med om att det fanns ett "tydligt allmänintresse" av informationen. Ökad öppenhet och transparens skulle kunna bidra till att öka allmänhetens förståelse för, och tillit till, Storbritanniens allians med Nato. Istället ansågs relationen till Nato och dess allierade, och Storbritanniens rykte inom Nato, vara viktigare än allmänintresset av informationen.¹⁷

Sverige, sekretess och tillträde till Natoavtal

I Sverige har vi olika grunder för sekretess. Bland annat utrikessekretess, som berör handlingar som rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i en annan stat eller statslös. Om det finns risk att landet skadas om uppgiften röjs omfattas den av sekretess. Försvarssekretess gäller för uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet, planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet som i övrigt rör totalförsvaret. För dessa sekretessbelagda uppgifter gäller sekretess i upp till 40 år.¹⁸ Uppgifter belagda med försvarssekretess kan omprövas och förlängas, precis som med Natos uppgifter.

Vid ett svenskt Natomedlemskap ska Sverige tillträda ett antal avtal och inrätta ett centralregister för att hantera Natodokument. Natos säkerhetsklassificering gäller för dokumenten, vilka generellt är allmänna handlingar men har begränsad handlingsoffentlighet på grund av försvars- och/eller utrikessekretess. Enligt Natos informationssäkerhetsavtal är Natos medlemsländer skyldiga att skydda och bevara säkerhetsskyddsklassificerade dokument. Sekretessen på dessa dokument får aldrig kränkas, såvida inte Natos högkvarter själva skulle godkänna det.¹⁹ Sverige tecknade redan 1994 ett säkerhetsskyddsavtal med Nato som innebär att Sverige är skyldigt att sekretessbelägga säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Vid ett medlemskap i Nato ersätts det av informationssäkerhetsavtalet, som är väldigt likt det förra.²⁰ Nato bestämmer alltså sekretessnivåer för dokumenten, och det är därefter Sveriges ansvar att skydda dessa.

Vad gäller information som delas av en Natomedlem gäller att den stat som förmedlat informationen bestämmer säkerhetsklassen. Endast säkerhetsprövade svenska medborgare kan ta del av informationen, i övrigt förblir informationen hemlig.²¹ I och med att Sverige redan

16 North Atlantic Council, (2020). *Nato Defence Planning Capability Review 2019/2020*. C-M(2020)0026 (DK-OVERVIEW).

17 NATO Watch (2022). *Public kept in the dark about NATO's views of UK's contribution to the alliance*. <https://natowatch.org/default/2022/public-kept-dark-about-natos-views-uks-contribution-alliance> [20231130]

18 SFS 2009:400. Offentlighets- och sekretesslag.

19 Regeringskansliet (2023). *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal*. Ds 2023:22. Stockholm: Försvarsdepartementet. 87.

20 Regeringskansliet (2023). *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal*. Ds 2023:22. Stockholm: Försvarsdepartementet. 91.

21 Regeringskansliet (2023). *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal*. Ds 2023:22. Stockholm: Försvarsdepartementet. 145-146.

har sekretessavtal med Nato som partnerland behöver det inte innebära jättestora förändringar i lagstiftningen. Däremot skulle Sverige som Natomedlem behandla mer information, som också har relevans för svenska medborgare.

Hur fungerar insynen i Natos beslutsfattande processer?

Nato publicerar i princip inga dokument om pågående aktiviteter och särskilt inte gällande organisationens beslutsfattande. Det förekommer till exempel ingen information om hur det röstas inom alliansens politiska del och alliansen publicerar inte heller de underlag som ligger till grund för de beslut som fattas.²² Nato fattar beslut genom konsensus, något som ofta förknippas med långa och utdragna diskussioner för att komma överens, även om formalia. I samtal och möten med personer på Natos högkvarter i Bryssel förs fram att Nato som organisation tvärtemot detta behöver kunna fatta snabba beslut. I praktiken innebär konsensusprincipen därför inte att alla måste säga ja, utan att ingen ska säga nej.²³ Målet är att ha nått konsensus genom diskussioner redan 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 själva kan ta snabba beslut.²⁴ En del lyfter att en förutsättning för snabba processer är att medlemmarnas parlament inte ska behöva involveras. Ett argument för 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.²⁵

En väsentlig fråga är 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 riksdagsledamöter framkommer, som beskrivits i kapitel 3 "Sveriges representation i Nato", att det ännu inte finns någon plan för på vilket sätt riksdagen kommer att informeras eller ha möjlighet att ge input, om det gäller till exempel en årlig redovisning eller mer regelbundna uppdateringar. I flera Natostater finns stora begränsningar i parlamentarikers insyn. I Nederländerna har parlamentarikerna som ställt frågor om Natomedlemskapet och de Natoövningar som Nederländerna deltar i inte fått några svar av regeringen, eftersom det anses vara säkerhetsklassat av Nato och därav inte en relevant fråga för parlamentet.²⁶

22 Sokolova (2022). NATO's Transparency/Secrecy Policies. I Farazmand, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.

23 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel i oktober 2023.

24 Möten med representanter vid Natos högkvarter i Bryssel i oktober 2023.

25 Möte med representant från Norges delegation vid Nato i Bryssel den 17 oktober 2023.

26 Tweede Kamer (2023). *Kamerstukken. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2023* | Tweede Kamer der Staten-Generaal [20231130]

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

Så kallad *nuclear sharing* är en central del av Natos kärnvapenstrategi.²⁷ Det innebär bland annat att kärnvapen, genom bilaterala avtal, kan lagras i Natoländer som inte har egna kärnvapen.²⁸ 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. Denna brist på insyn visar på låg demokratisk förankring för detta. Många i den yngre generationen i Nederländerna är till exempel omedvetna om att det finns kärnvapen placerade i landet.²⁹ Även i Belgien, ett land som likt Nederländerna har amerikanska kärnvapen på sitt territorium, är kännedomen låg. En undersökning från 2020 visade att endast 46% av befolkningen visste att det fanns kärnvapen stationerade i Belgien.³⁰

När Belgiens regering 1962 antog en lag som möjliggjorde för Natostyrkor att stationeras i landet ville det belgiska parlamentet inkludera en artikel om att förbjuda utplacering av kärnvapen på landets territorium. Artikelns ströks 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 innebär att beslutet om att placera kärnvapen i Belgien sannolikt redan var fattat när utrikesministern försäkrade riksdagen om att det inte skulle ske.

En annan fråga är i vilka situationer kärnvapen kan komma att föras in i en Natomedlems territorium, även om kärnvapen inte är utplacerade i landet. Det gäller i första hand flygplan och ubåtar. I dagsläget bedöms ingen kärnvapenstat ha kärnvapen på ytfartyg. Norge har en policy mot kärnvapen på norskt territorium i fredstid, men ställer inte frågor om kärnvapen finns ombord när amerikanska fordon befinner sig inom norskt territorium.³² USA delger heller aldrig den informationen, och om inga frågor eller krav ställs behöver USA inte avslöja vilka fordon som bär eller inte bär kärnvapen.³³ Policyn brukar kallas *don't ask, don't tell*.

I samtal med anställda på Natos högkvarter, bland annat med Natos *Defense Policy and Planning Committee* (DPPC) lyfts flera gånger att insyn och transparens är viktigt för Nato, och att alliansen utvecklat detta under åren. DPPC är det seniora rådgivande organet till Nordatlantiska rådet (NAC) i frågor som rör försvar. Ett exempel som lyfts handlar om Natos årliga kärnvapenövning *Steadfast Noon*. I oktober 2023 deltog 13 allierade, varav endast några länder är öppna med

27 Nato, Public Diplomacy Division (2022). Faktablad, *NATO's Nuclear Sharing Arrangements*. https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf [20231130]

28 Nato, Public Diplomacy Division (2022). Faktablad, *NATO's Nuclear Sharing Arrangements*. https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf [20231130]

29 Svenska Läkare mot Kärnvapen (2023). *Nuclear sharing: Nederländerna*. <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-nederlanderna/> [20231130]

30 ICAN (2020). *77% of Belgians support joining the TPNW - Poll*. https://www.icanw.org/77_of_belgians_support_joining_the_tpnw_poll [20231130]

31 Svenska Läkare mot Kärnvapen (2023). *Nuclear sharing: Belgien*. <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-belgien/> [20231130]

32 Möte med representant från Norges delegation vid Nato i Bryssel den 17 oktober 2023.

33 Amerikanska försvarsdepartementet (2023). DOD Instruction 5230.16: *Public Affairs Guidance for Nuclear Weapon and Radiological Material Incidents*. https://irp.fas.org/doddir/dod/i5230_16.pdf [20231130]

att de deltar. Syftet med dessa övningar är att öka Natos kapacitet vad gäller kärnvapenavskräckning och Nato själva menar att de ökat transparensen kring övningen sedan 2020.³⁴ Exempelvis är det inte längre hemligt att övningen genomförs, Nato släpper också ett pressmeddelande när övningen inleds, Ryssland blir informerade om att den sker och övningen genomförs inte längre nära Rysslands gräns. Syftet med dessa förändringar är att övningen inte ska uppfattas som ett ökat hot mot Ryssland. Samtidigt är det från Natos sida hemligt vilka allierade som deltar och datumet tillkännages inte i förväg. 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.³⁵

KAPITEL 4 - SLUTSATSER

Så kan insyn och transparens påverkas

NATO PRÄGLAS I HÖG GRAD AV SEKRETESS och det är svårt att få information om Natos verksamhet, i synnerhet om Natos beslutsfattande processer och kärnvapenpolitik. Flera Natomedlemmar har vid Natointrädet snabbt behövt anta nya lagar för att kunna leva upp till Natos sekretessnivå. Sverige väntas vid en Natoanslutning tillträda ett antal avtal, bland annat informationssäkerhetsavtalet som innebär att Sverige blir skyldiga att skydda och bevara säkerhets- skyddsklassificerade dokument.

ÄVEN OM SVERIGE REDAN SEDAN 1994 HAR AVTAL MED NATO om att säkerhetsskydda vissa uppgifter skulle Sverige som Natomedlem behandla uppgifter i större utsträckning och fler uppgifter skulle således behöva säkerhetsskyddas genom Nato. Som Natomedlem kommer en stor del av Sveriges arbete med utrikes- och försvarspolitiska frågor vara inom och gentemot Nato. Det gör att det finns risk att ett Natomedlemskap skulle innebära mindre insyn i försvars- och säkerhetspolitiska frågor, för såväl medborgare som riksdagsledamöter. Samtidigt är insynen i dessa frågor redan låg idag. 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 liten insyn i Natos verksamhet och insynen är ännu mer begränsad, nära obefintlig, vad gäller kärnvapenpolitik. Det gäller särskilt Natos strategi om *nuclear sharing* och när kärnvapen kan vistas på en medlemsstats territorium.

34 Nato (2023). *NATO holds long-planned annual nuclear exercise*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219443.htm [20231130]

35 Nato (2023). *For Your Eyes Only*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_138449.htm [20231130]

KAPITEL 5

HUR PÅVERKAS DEN SVENSKA VAPENEXPORTEN?

Gynnas den svenska vapenindustrin och den svenska vapenexporten av ett svenskt Natomedlemskap? I den proposition om ett svenskt medlemskap i Nato som röstades igenom av riksdagen i mars 2023 fastställdes att ett Natomedlemskap skulle förändra förutsättningarna för exporten av krigsmateriel.¹ Flera aktörer inom svensk vapenindustri har också fört fram hur den svenska vapenindustrin skulle kunna påverkas, då framför allt positivt.² På Sveriges största vapenföretag Saabs bolagsstämma i april 2023 berättade företagets VD om framtiden som företag i ett Natoland framför en skärm där det stod "Nato är bra för Saab". Den svenska vapenindustrin är samtidigt på många sätt redan Natoanpassad och exporterar till de flesta Natoländer. Det här kapitlet reder ut hur och på vilka sätt den svenska krigsmaterielexporten kan påverkas av ett svenskt Natomedlemskap.

Oberoende och samarbete i svensk vapenexportpolitik

Den svenska vapenexporten motiverades länge med att den var ett nödvändigt ont för att Sverige skulle kunna stå oberoende och utanför allianser, som en del av den svenska alliansfrihets- och neutralitetspolitiken.³ Trots att neutralitetspolitiken började tonas ned i de svenska utrikesdeklarationerna på tidigt 2000-tal, för att sedan helt överges och ersätts av "militär alliansfrihet", har denna syn på exporten levt kvar. Bilden av vapenexporten som något som gör svensk militär alliansfrihet möjlig har regelbundet och närmast rutinmässigt använts för att motivera vapenexport också till länder som i mångas ögon ses som mycket problematiska, däribland hårdföra diktaturer, krigförande länder och länder som inte respekterar internationell rätt eller mänskliga rättigheter. Under riksdagsdebatten om vapenexport i juni 2021 motiverade Socialdemokraternas utrikespolitiska talesperson Kenneth G Forslund vapenexporten till diktaturena Saudiarabien och Förenade Arabemiraten med att det var för att hålla Sverige utanför Nato. "Utan vapenexport får vi antingen lägga mer pengar själva på det svenska försvaret eller gå med i Nato för att få hjälp med det svenska försvaret", argumenterade Forslund. I debatten året efter, när den svenska Natoansökan lämnats in, togs denna aspekt inte upp.⁴

1 Regeringskansliet (2022). *Sveriges medlemskap i Nato*. Ds 2022:24. Stockholm: Utrikesdepartementet.

2 Svensk försvarsindustri välkomnar Natobeskedet (2023, 11 juli). *NyTeknik*. <https://www.nyteknik.se/industri/svensk-forsvarsindustri-valkomnar-natobeskedet/3926119> [20231123]

Kennegård (2023, 11 juli). *Natobesked långsiktigt lyft för försvarsindustrin*. *Dagens Industri*. <https://www.di.se/nyheter/natobesked-langsigtigt-lyft-for-forsvarsindustrin/> [20231123]

Österberg (2022, 8 maj). *Nato öppnar dörrar för försvarsindustrin*. *Tidningen Näringslivet*. <https://www.tn.se/article/16961/nato-oppnar-dorrrar-for-forsvarsindustrin/> [20231123]

Vi har kontaktat flera av de stora svenska vapenföretagen med frågor om hur deras verksamhet kan tänkas påverkas av ett Natomedlemskap men inte fått svar.

3 Åkerström (2023). *Den svenska vapenexporten*. Stockholm: Leopard förlag.

4 Riksdagsdebatt (2021). *Strategisk exportkontroll 2020 - krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/strategisk-exportkontroll-2020-krigsmateriel-och_h801uu9/

Skulle ett medlemskap i Nato kraftigt förändra motiven bakom den svenska vapenexportpolitiken, eftersom det då inte längre finns något oberoende eller någon militär alliansfrihet att upprätthålla? För de som lyssnat på de politiker som under decennier bemött kritik, till exempel mot Sveriges omfattande vapenexport till diktaturer, med att denna export varit det pris Sverige får betala för att vara utanför Nato kan det ligga nära till hands. Få med insyn i exporten drar dock denna slutsats. Parallellt med den militära alliansfriheten har, i officiella dokument, vikten av samarbete med andra länder växt fram som ett centralt argument bakom den svenska vapenexportpolitiken.⁵ Vapenindustrin i Sverige har också i linje med detta sedan länge anpassats till samarbete med Nato på ett flertal sätt.⁶ Frågan är om den militära alliansfriheten, i alla fall de senaste decennierna, har spelat rollen mer av ett argument för att försvara vapenexporten inför en kritisk opinion än ett verkligt skäl bakom satsningar och regelverk.

Vapenindustrin i Natofördraget: Artikel 3

Artikel 3 fastställer att allierade stater är skyldiga att utveckla och upprätthålla sin individuella och kollektiva förmåga att försvara sig mot väpnade angrepp.⁷ En överenskommelse säger, med hänvisning till det, att Natomedlemmar ska lägga minst 2% av BNP på militärt försvar, något som även Sverige beslutat om.⁸ Sverige spenderade historiskt mycket på militär upprustning 2022 och var ett av de länder i världen som lade mest på sitt militära försvar under 2022 jämfört med tidigare år.⁹ Sedan Rysslands fullskaliga krig mot Ukraina inleddes har Saab rapporterat att företaget kraftigt ökat sin försäljning och företagets aktiekurs gick upp 78% under 2022.¹⁰ Långsiktigt stärker ett Natomedlemskap militariseringstrenden och är därmed positivt för den svenska vapenindustrin. Att Sverige förpliktigar sig att lägga mer på det militära försvaret påverkar också. Sannolikheten är större att Sverige som Natomedlem håller försvarsanslagen på 2% av BNP, eller mer, och ett medlemskap skulle göra det svårare att sänka försvarsanslaget under denna nivå i framtiden. Samtidigt är den stora upprustning vi nu ser något som startade redan innan ett svenskt medlemskap i Nato var på agendan, en trend som kraftigt förstärktes av responsen på Rysslands storskaliga invasion av Ukraina.

Natos generalsekreterare sedan 2014, Jens Stoltenberg, har uttalat sig om hur medlemsländers nationella vapenindustrier är en viktig del av alliansens avskräckning och försvar. Enligt

Stoltenberg finns ”utan industrin inget försvar, ingen avskräckning och ingen säkerhet”.¹¹ Stoltenberg har också sagt att Sverige, och inte minst den svenska vapenindustrin, kommer att göra Nato starkare.¹² Även vapenindustrins lobbyorganisation Säkerhets- och försvarsföretagen (Soff) har lyft hur ett Natomedlemskap borde leda till att industrin i större utsträckning ses som en resurs.¹³

Vapenforum inom Nato

Nato har en rad olika avdelningar, underordnade grupper och byråer som berör handel med krigsmateriel. Även om Nato som organisation inte har några egna militära förmågor är alliansen i vissa fall inblandad i upphandling av krigsmateriel för medlemmarnas räkning (genom så kallade ramavtal) samt för alliansens egna övningar, operationer och logistik. Talespersoner för vapenföretaget Saab hör till de som sagt att ett Natomedlemskap är en viktig fråga för företaget eftersom de då kan engagera sig mer i dessa forum.¹⁴ Avdelningen *Defence Investment Division* ingår i Natos civila del och innefattar en rad underordnade grupper som samordnar olika delar av försvaret, till exempel flygvapen, missilsystem och ammunition. Bland dessa underordnade grupper finns också de som stödjer vapenföretag, exempelvis *Industry relations* som försöker identifiera affärsmöjligheter i olika Natoorgan och *Nato Industrial Advisory Group* (NIAG) som är en rådgivande undergrupp bestående av industripersoner från Natos medlemsländer.¹⁵

Natos struktur innefattar också ett underordnat organ som samordnar upphandling, *Nato Support And Procurement Organisation* (NSPO), som alla Natomedlemmar är med i.¹⁶ På uppdrag av NSPO arbetar *Nato Support And Procurement Agency* (NSPA), Natos support- och upphandlingsbyrå, med direktupphandling och logistikstöd inom Nato. I synnerhet fokuserar NSPA på stöd till Natooperationer och övningar, hantering av vapensystem från idé och utveckling till dess avveckling samt förvaltning och samordning av Natos system av rörledningar som används för att leverera bränsle till luft- och markfordon, *Central Europe Pipeline System*.¹⁷ Denna upphandling får vapenindustrin i Sverige tillgång till redan som ansökande stat. I mars 2023, när Sveriges ansökan om Natomedlemskap var under behandling, tecknade Saab ett ramavtal om markstridsvapen med NSPA värt 350 miljoner kronor. I samband med detta avtal sa en talesperson för Saab att de ramavtal de tecknar stärker Saabs relation till Nato ytterligare

5 Åkerström (2023). *Den svenska vapenexporten*. Stockholm: Leopard förlag.

6 Saab (2005). *Gripen successfully completes air-to-air refueling campaign with NATO standard compatible tanker*. <https://www.saab.com/newsroom/press-releases/2005/gripen-successfully-completes-air-to-air-refueling-campaign-with-nato-standard-compatible-tanker> [20231124]

Natobeskedet för Saab i Huskvarna: "Nato-kompatibla" (2023, 12 juli). *Jönköpings-Posten*.

<https://www.jp.se/2023-07-12/natobeskedet-for-saab-i-huskvarna-nato-kompatibla> [20231124]

Saab (2019). *Saab Receives Order to Expand Czech Republic Tactical Training System*. <https://www.saab.com/newsroom/press-releases/2019/saab-receives-order-to-expand-czech-rep> [20231124]

7 Nato (2023). *The North Atlantic Treaty*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm [20231128]

8 Regeringskansliet (2023). *Regeringens budgetsatsningar på det militära området 2024*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/09/regeringens-budgetsatsningar-pa-det-militara-området-2024/> [20231128]

9 Radlovacki & Gyllander (2023, 24 april). Sverige ett av länderna som rustar upp mest i världen. *SVT Nyheter*.

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sverige-ett-av-landerna-som-rustar-upp-mest-i-varlden> [20231128]

10 Saab (2023). *Saab Annual & Sustainability Report 2022*.

Föreläsning av Sam Perlo Freeman. Senior vapenhandelsforskare, SIPRI. Seminarium för ENAAT och Vedesactie om EU:s militarisering den 8 juni 2023.

11 Nato (2023). *Secretary General at NATO-Industry Forum: without industry there is no defence*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219571.htm?utm_medium=email&utm_campaign=NATO%20Update%20week%2043&utm_content=NATO%20Update%20week%2043+CID_470b14c60211acb3e0a9a8362f2657e3&utm_source=Email%20marketing%20software&utm_term=Read%20more [20231124]

12 Öhrn (2023, 24 oktober). Stoltenberg: "Sveriges medlemskap kommer att göra Nato starkare". *Dagens industri*.

<https://www.di.se/nyheter/stoltenberg-sveriges-medlemskap-kommer-att-gora-nato-starkare/> [20231124]

13 Soff (2023). *Promemorian Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), remissvar från Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)*. Stockholm: Utrikesdepartementet. <https://soff.se/dokument/promemorian-angaende-sveriges-medlemskap-i-nato/>

14 Saab ökar vinsten: "Intensiva tider" (2023, 20 juli). *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/saab-okar-vinsten-intensiva-tider> [20231124]

15 Nato (2023). *NATO Industrial Relations*. <https://diweb.hq.nato.int/indrel/Pages/Default.aspx> [20231124]

Nato (2023). *NATO Industrial Advisory Group (NIAG)*. <https://diweb.hq.nato.int/niag/Pages/Anonymous/Default.aspx>

[20231124]

16 Nato (2022). *NATO Support and Procurement Agency (NSPA)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_88734.htm

[20231124]

17 Nato (2022). *NATO Support and Procurement Agency (NSPA)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_88734.htm

[20231124]

och förenklar processen för medlemsländerna att lägga beställningar på produkterna.¹⁸ Redan i slutet av 1990-talet ingicks dock samarbetsavtal som ger Sverige tillträde till vissa delar av Natos materiellarbete, till exempel kring vissa vapensystem.¹⁹ Sverige har också redan innan Natoansökan skickades in samarbetat med *Nato Communications and Information Agency* (NCIA), Natos kommunikations- och informationsbyrå, som bland annat verkar inom områdena ledningssystem och cyber- och missilförsvar. Samarbetet har framför allt varit för att Sverige ska kunna delta i multinationella internationella insatser tillsammans med länder vars ledningssystem följer Natostandard.²⁰

Innovationsfonden *Nato Innovation Fund* (NIF) är en riskkapitalfond ägd av flera olika stater som investerar i nystartade teknik- och vapenföretag.²¹ 23 Natomedlemmar deltar i fonden och sommaren 2023 meddelade det svenska Försvarsdepartementet att Sverige, när Natoansökan beviljats, också kommer att kunna vara med.²² Nato investerar också i teknik- och vapenföretag genom innovationsprogrammet Diana, *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic*. Diana samlar företag som arbetar som ”inkubatorer” som snabbar på tiden från idé till färdig produkt och företag som erbjuder testning av produktprototyper.²³ Hösten 2023 gav regeringen Försvarsmakten och innovationsmyndigheten Vinnova i uppdrag att föreslå lämpliga kandidater till Diana,²⁴ bland annat skickade det svenska företaget *Marin Technology Center* in en ansökan om att ingå i innovationsprogrammet.²⁵

Säkerhets- och försvarsföretagen (Soff) har delvis som uppgift att främja goda förutsättningar för vapenföretagens export. Under hösten 2023 håller Soff tillsammans med Försvarets materielverk (FMV) i studiebesök på Natoorgan som NCIA, NSPA och NIAG såväl som seminarium om ändrade förutsättningar och ökade möjligheter för industrin.²⁶

Inom Nato finns även programmet *Defence Trade and Security Initiative* (DTSI) som syftar till ökad interoperabilitet och standardisering i exportkontrollen bland Natos allierade, alltså inte enbart för medlemsländer. Sverige har varit inkluderat i DTSI sedan 2001, något som enligt Inspektionen för strategiska produkter (ISP), inte har haft någon påverkan på den svenska

exportkontrollen.²⁷ De flesta vapensystem från vapenföretag i Sverige är redan av så kallad Nato-standard och tillverkning av vapensystem sker redan i många fall genom samarbeten mellan flera olika länder, både inom och utanför Nato.²⁸

I oktober 2023 stod Försvarets materielverk (FMV), den myndighet som dels ansvarar för upphandling av krigsmateriel men även för exportstöd, värd för *Nato Industry Forum*, Natos viktigaste plattform för samarbete inom vapenindustrin. Forumet samlar deltagare från Natos ledningsstrukturer, medlemsländernas försvarsmakter, regeringar och vapenindustrier.²⁹ Detta var första gången som ett land som inte är Natomedlem stod värd för evenemanget.

Nya marknader?

Att ett Natomedlemskap skulle öppna upp nya marknader för vapenindustrin är något som förts fram av flera debattörer under och efter Sveriges ansökan lämnades in.³⁰ Tillgång till NSPA:s upphandling kan sägas vara en liten, men ändå ny, marknad för svenska vapenföretag. Vissa menar att det finns en ökad vilja bland Natos medlemsstater att köpa från andra Natomedlemmar och att detta skulle kunna påverka försäljningen till dessa stater.³¹ Svenska vapenföretag exporterade redan innan Sveriges Natoansökan krigsmateriel till alla utom fyra Natomedlemsstater. De flesta Natoländer är medlemmar av EU och utgångspunkten i de svenska vapenexportprövningarna är att det inte anses finnas några utrikespolitiska hinder för export till dessa samt en rad andra samarbetsländer.³²

De fyra Natoländer som Sverige vid tiden för ansökan inte exporterade krigsmateriel till är Turkiet, Albanien, Montenegro och Nordmakedonien.³³ Bortsett från Turkiet, som har Natos näst största krigsmakt efter USA och är en betydande importör, handlar det om länder som idag har en liten import av krigsmateriel.³⁴ 2019 stoppades all export av krigsmateriel från Sverige till Turkiet, med hänvisning till landets olagliga invasion av norra Syrien. I och med Sveriges ansö-

27 Åkerström (2023). *Den svenska vapenexporten*. Stockholm: Leopard förlag. 128.

28 Saab (2005). *Gripen successfully completes air-to-air refueling campaign with NATO standard compatible tanker*. <https://www.saab.com/newsroom/press-releases/2005/gripen-successfully-completes-air-to-air-refueling-campaign-with-nato-standard-compatible-tanker> [20231128]

Natobeskedet för Saab i Huskvarna: ”Nato-kompatibla” (2023, 12 juli). *Jönköpings-Posten*. <https://www.jp.se/2023-07-12/natobeskedet-for-saab-i-huskvarna-nato-kompatibla> [20231128]

Saab (2019). *Saab Receives Order to Expand Czech Republic Tactical Training System*. <https://www.saab.com/newsroom/press-releases/2019/saab-receives-order-to-expand-czech-republic-tactical-training-system> [20231128]

29 Regeringskansliet (2023). *Uppdrag till Försvarets materielverk att vara värd för NATO Industry Forum 2023*. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2023/03/uppdrag-till-forsvarets-materielverk-att-vara-var-d-for-nato-industry-forum-2023/> [20231124].

Försvarets materielverk (2023). *Anmälan till NATO Industry Forum i Stockholm*. <https://www.fmv.se/aktuellt-press/aktuella-handelser/anmalan-oppnen-till-nato-industry-forum-i-stockholm/> [20231124]

30 Wohlin Lidgard et al. (2023, 4 oktober). Låt det svenska entreprenörsundret gifta sig med försvarsindustrin. *Dagens Industri*. <https://www.di.se/debatt/lat-det-svenska-entreprenorsundet-gifta-sig-med-forsvarsindustrin/> [20231124]

Österberg (2022, 8 maj). Nato öppnar dörrar för försvarsindustrin. *Tidningen Näringslivet*. <https://www.tn.se/article/16961/nato-oppnar-dorrrar-for-forsvarsindustrin/> [20231123]

31 Ohlin (2022, 8 maj). Svenska techbolag kan gynnas av ett Natomedlemskap. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/ekonomi/sa-paverkas-svenska-foretag-av-ett-nato-medlemskap> [20231124]

32 Regeringens skrivelse 2022/23:114. *Strategisk exportkontroll 2022 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*.

33 Regeringens skrivelse 2021/22:114. *Strategisk exportkontroll 2021 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*.

34 Wezeman, Gadon & Wezeman (2023). *Trends in International Arms Transfers, 2022*. SIPRI Fact Sheet. 6.

18 Saab (2023). *Saab tecknar ramavtal för markstridsvapen med Natos inköpsorganisation*. <https://www.saab.com/sv/newsroom/press-releases/2023/saab-tecknar-ramavtal-for-markstridsvapen-med-natos-inkopsorganisation> [20231124]

19 Lodin & Carell (2014). *Materielsamarbete med och inom Nato. I Neretnieks. (red.) Nato för och emot*. Stockholm: Kungl Krigsvetenskapsakademien. 27-28.

20 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2. uppl. Lund: Celanders förlag. 168-169

21 NIF (2023). *NATO Innovation Fund*. <https://www.nif.fund/> [20231124]

22 Regeringskansliet (2023). *Sverige redo att delta i Natos innovationsfond*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/08/sverige-redo-att-delta-i-natos-innovationsfond/> [20231124]

23 Nato (2023). *About DIANA*. <https://www.diana.nato.int/about-diana.html> [20231124]

24 Vinnova (2023). *Intrösseanmälan för svensk medverkan i Natos innovationsprogram Diana*. Arkiverat från original 2023, 26 oktober. [https://www.vinnova.se/e/utlysning-for-strategiska-satsningar-2019-02930/intrösseanmalan-for-svensk-medverkan-i-2023-02538/](https://web.archive.org/web/20231026140752/https://www.vinnova.se/e/utlysning-for-strategiska-satsningar-2019-02930/intrösseanmalan-for-svensk-medverkan-i-2023-02538/) [20231124]

25 Eriksson (2023, 22 september). Vill uppfinna försvarsmateriel med Nato. *Sveriges Radio*. <https://sverigesradio.se/artikel/vill-uppfinna-forsvarsmateriel-med-nato> [20231124]

26 Soff (2023). *Möt NSPA*. <https://soff.se/event/besok-nspa/> [20231124].

Soff (2023). *Möt NCIA*. [https://soff.se/event/mot-ncia/](https://soff.se/event/besok-ncia/) [20231124].

Soff (2023). *Nato och försvarsföretagen*. <https://soff.se/event/nato-och-forsvarsforetagen-2/> [20231124].

Soff (2023). *Nato vecka i Stockholm – Industry Forum och NIAG Plenary*. <https://soff.se/event/nato-veck-i-stockholm-industry-forum-och-niag-plenary/> [20231124]

kan till Nato, som behöver godkännas av samtliga medlemsländer, ställde Turkiet bland annat krav på att alla hinder för svensk vapenexport till landet skulle tas bort. Efter att den svenska Natoansökan skickats in beviljades också, med direkt hänvisning till den svenska ansökningsprocessen, export till Turkiet och Albanien.³⁵ Detta trots att Turkiet fortsatt att hota med invasion av Syrien och också genomfört attacker mot Irak och Syrien.³⁶

Ytterligare ett sätt som ett svenskt Natomedlemskap skulle kunna påverka vapenexporten på är genom att samarbetet med andra medlemsstater ges större tyngd. Redan nu värderas samarbete med många av alliansens medlemmar högt, men eventuellt skulle även försäljning till andra länder som Natomedlemsstater i sin tur samarbetar med kunna bli aktuellt. Detta även om det gäller stater som Sverige vanligtvis inte skulle godkänna att företag i Sverige exporterade till. Det finns exempel på att Sverige har godkänt export för att affären har skett i samarbete med ett viktigt samarbetsland, till exempel att det handlat om vapen till ett större system som det aktuella samarbetslandet i sin tur exporterar. 2018 godkände den myndighet som ansvarar för svensk exportkontroll, Inspektionen för strategiska produkter (ISP) till exempel export av radar-systemet *Sea Giraffe AMB* från Saab till Filippinerna som beväpning till amerikanska krigsskepp, något som bröt mot en lång praxis att inte exportera till Filippinerna.³⁷ Saab exporterade först radarsystemet till den amerikanska marinen, som sedan med Sveriges godkännande och genom ett eget avtal med Filippinerna exporterade systemet vidare till den filippinska marinen. Att Sverige godkände affären påverkades av att materielsamarbetet med USA väjde säkerhetspolitiskt tungt, trots de stora problemen med väpnad konflikt och mänskliga rättigheter i Filippinerna.³⁸ Ett medlemskap innebär dock ingen skyldighet att exportera vapen till alla allierade, eller något land de samarbetar med. Till exempel stoppade också Natoländer som Tyskland och Frankrike vapenexporten till Natomedlemmen Turkiet 2019.³⁹

De flesta konsekvenser av ett Natomedlemskap som lyfts vad gäller dess effekt på svensk vapenexport är positiva utifrån industrins perspektiv. Ett Natomedlemskap kan däremot också tänkas innebära vissa utmaningar, till exempel kan det skapa större konkurrens bland företagen.⁴⁰ Vapenföretag inom ett Natoland konkurrerar med alla andra Natomedlemsstater, däribland några av de länder i världen med störst militära resurser och störst vapenindustrier. Utanför Nato har svenska företag i vissa sammanhang använt Sveriges militära alliansfrihet som

35 Regeringens skrivelse 2022/23:114. *Strategisk exportkontroll 2022 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*.

36 Ismail & Masri (2023, 10 oktober). As Turkey intensifies war on Kurdish militants in Iraq, civilians are suffering. *Reuters*. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/iraq-turkey-airstrikes/> [20231128],

Turkiet hotar med ny invasion av Syrien (2022, 23 maj). *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/turkiet-hotar-med-ny-invasion-av-syrien> [20231129],

Shachar (2022, 22 november). Få protester från omvärlden då Turkiet bombar och hotar med invasion. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/varlden/fa-protester-fran-omvarlden-da-turkiet-bombar-och-hotar-med-invasion/> [20231129]

37 Holmqvist & Resare (2018, 14 februari). Sverige ska exportera vapensystem till mordarregim. *Aftonbladet*. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/m6Q2j4/sverige-ska-exportera-vapensystem-till-mordarregim> [20231128]

38 Wesslén (2018, 9 juli). USA-samarbete smäller högre än demokratikrav. *Dagens ETC*. <https://www.etc.se/inrikes/usa-samarbete-smaller-hogre-demokratikrav> [20231128]

39 Turkey: Which countries export arms to Turkey? (2019, 23 oktober). *BBC*. <https://www.bbc.com/news/50125405> [20231128]

40 Svensk försvarsindustri välkomnar Natobeskedet (2023, 11 juli). *NyTeknik*. <https://www.nyteknik.se/industri/svensk-forsvarsindustri-valkomnar-natobeskedet/3926119> [20231128]

ett sätt att marknadsföra sina produkter. Saab har till exempel marknadsfört Jas Gripen till Indien som *the independent choice*, ett argument som inte kan användas som företag i ett Natoland.⁴¹ Forskning har visat att just Sveriges "opartiskhet" har varit ett centralt budskap i marknadsföringen av svensk krigsmateriel.⁴²

Påverkas regelverket för svensk vapenexport eller hur det tillämpas?

I regeringens promemoria om ett svenskt medlemskap i Nato anfördes att ett Natomedlemskap kommer att förändra förutsättningarna för krigsmaterielexport men att det kan ske inom ramarna för Sveriges nationella regelverk.⁴³ Det svenska regelverket har inga strikta kriterier utan listar en rad aspekter som ska tas med i bedömningen när det avgörs om en ansökan att få exportera ska beviljas. Regelverket kan beskrivas som en olöst kompromiss där olika, ofta mycket motstridiga, politiska intressen möts. Det som brukar kallas en "totalbedömning" görs av vapenexportmyndigheten ISP. Eftersom mycket lite är skrivet i sten i regeltexten, i alla fall vad gäller försvars- och säkerhetspolitiken, är regelverket också lätt att anpassa till nya försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningar. Ett Natomedlemskap skulle på många sätt påverka svensk försvars- och säkerhetspolitik, något som i förlängningen också kan påverka tolkningen av regelverket.

Soff har under lång tid drivit på för vad de kallar ett *level playingfield*, att konsolidera de svenska regelverken och riktlinjerna med EU:s och FN:s regelverk och riktlinjer, vilka generellt ligger till grund för mindre strikta prövningar.⁴⁴ Detta skulle innebära utökade möjligheter för den svenska vapenindustrin att till exempel exportera till odemokratiska och krigförande stater samt regeringar som förtrycker mänskliga rättigheter. Det nuvarande regelverket hänvisar bland annat till folkrättsliga regler om neutralitet och säger att vapenexport inte bör beviljas till stater som befinner sig i en väpnad konflikt med en annan stat, även om denna sorts mottagarländer inte på något sätt är uteslutna för export.⁴⁵ Det svenska regelverket uppdaterades senast 2018 efter en mycket lång process. I november 2023 tillsatte regeringen en utredning för att se över det svenska regelverket i ljuset av ett svenskt medlemskap i Nato och ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Utredningen ska bland annat titta på hur regeringens riktlinjer kan uppdateras för att bland annat anpassas till artikel 5 och 3 i Natofördraget.⁴⁶ Det finns stora risker att förändringar i vapenexportregelverket i detta läge, och med dessa hänsyn, kommer att innebära en mindre strikt exportkontroll. Utredningen ska redovisas i november 2024.

41 Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (2009). *The independent choice*. <https://svenskafreds.wordpress.com/2009/02/08/the-independent-choice/> [20231128]

42 Coetzee, Larsson & Berndtsson (2023). Branding 'progressive' security: The case of Sweden. *Cooperation and Conflict*.

43 Regeringskansliet (2022). *Sveriges medlemskap i Nato*. Ds 2022:24. Stockholm: Utrikesdepartementet.

44 Soff (2023). *Promemorian Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), remissvar från Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)*. Stockholm: Utrikesdepartementet. <https://soff.se/dokument/promemorian-angaende-sveriges-medlemskap-i-nato/>

45 Utdrag ur proposition 2017/18:23. *Riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan*.

46 Regeringskansliet (2023). *Utredning om en modern exportkontroll av krigsmateriel i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/11/utredning-om-en-modern-exportkontroll-av-krigsmateriel-i-ljuset-av-ett-svenskt-natomedlemskap/> [20231128]

Efter Turkiets krav i och med Sveriges Natoansökan bedömdes de försvarspolitiska skälen för export ha förändrats. ISP bedömde att Sveriges Natoansökan ”i hög grad” stärker skälen att tillåta vapenexport till Turkiet.⁴⁷ Detta visar på att även om det svenska regelverket inte ännu har förändrats, har tolkningen av regelverket påverkats av Natoansökan. Det är inte omöjligt att fler aspekter av ett medlemskap kan komma att väga in i bedömningarna, på bekostnad av de kriterier som lyfter väpnad konflikt, risk för väpnad konflikt samt respekt för mänskliga rättigheter och demokrati i mottagarlandet.

KAPITEL 5 - SLUTSATSER

Så kan den svenska vapenexporten påverkas av ett Natomedlemskap

FÅ VÄNTAR SIG NÅGRA OMVÄLVANDE POSITIVA OCH DIREKTA EFFEKTER av ett svenskt Natomedlemskap för den svenska vapenindustrin. I vissa fall kan det dock påverka och eftersom det handlar om stora affärer som sträcker sig över lång tid kan en liten fördel spela stor roll. Till stor del har vapenindustrin redan anpassat sig till Nato; den stora delen av svensk krigsmateriel håller till exempel Natostandard och redan innan Natoansökan skickades in exporterade svenska företag krigsmateriel till nästan alla Natos medlemsstater. Att vapenexporten återupptogs till Turkiet 2022 visar att Natomedlemskapet anses väga så starkt som försvars- och säkerhetspolitiskt skäl att det kan trumfa kriterier om demokratisk status och respekt för internationell rätt. Natoprocessen har således redan påverkat tolkningen av regelverket. Det finns stora risker att den utredning som ska redovisas i november 2024, och som ska se över vapenexportregelverket utifrån ett Natomedlemskap och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar, landar i slutsatser som innebär en mindre strikt exportkontroll.

PÅ LÅNG SIKT STÄRKER ETT NATOMEDLEMSKAP MILITARISERINGSTRENDEN, vilket i förlängningen är positivt för den svenska vapenindustrin. Den globala upprustningen har pågått sedan innan Sveriges ansökan till Nato skickades in och förstärktes ytterligare av kriget i Ukraina. Det är därmed svårt att avgöra vad som har mest påverkan på den svenska vapenexporten: den globala upprustningen, Ukrainakriget eller ett svenskt Natomedlemskap.

47 Holm & Anderberg (2022, 21 november). ISP: Svensk Natoansökan stärker skälen för export. *Expressen*. <https://www.expressen.se/nyheter/isp-svensk-natoansokan--starker-skalen-for-export/> [20231128]

KAPITEL 6

SVENSKA VÄRNPLIKTIGA I NATO?

Sveriges Natoansökan väcker nya frågor om värnplikten. Om, och i så fall hur, kan värnpliktiga användas för militära operationer utomlands i en framtid som Natoland? I rapporten *Allvarstid*, som Försvarsberedningen lämnade till regeringen 19 juni 2023, fastslås att svenska förband med värnpliktiga blir en del i Natos kollektiva försvar.¹ Frågan om på vilka sätt kvarstår dock. Det här kapitlet reder ut hur, och på vilka sätt, svenska värnpliktiga kan komma att påverkas av ett svenskt Natomedlemskap.

FAKTA OM VÄRNPLIKT

Värnplikten består av fyra delar: grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Militär grundutbildning, eller lumpen som det ofta kallas, är det första steget för den som kallas till värnplikt. Den som genomför grundutbildningen arbetar inte inom försvaret till vardags men får en så kallad krigsplacering och kan kallas till repetitionsutbildning för att öva på och upprätthålla sina kunskaper från grundutbildningen. Den som är krigsplacerad kan också kallas till beredskapstjänstgöring under höjd beredskap eller till krigstjänstgöring under krig. De som är krigsplacerade är skyldiga enligt lag att delta om de kallas in för övningar eller tjänstgöring och kan straffas om de inte deltar. Politiska beslut avgör när det är höjd beredskap eller krig.

Värnplikten idag

Värnplikten är en del av totalförsvarsplikten. Totalförsvarsplikt innebär att alla svenska medborgare i åldrarna 16-70 är skyldiga att bidra till att försvara Sverige i en situation av krig. Det finns tre typer av totalförsvarsplikt: värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Den som är värnpliktig är enligt lagen skyldig att bidra till Sveriges militära försvar.² Att det är en plikt innebär att personer enligt lagen kan tvingas genomföra värnplikt. Värnplikten börjar med en militär grundutbildning. Utöver grundutbildning består värnplikten av repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Repetitionsutbildning innebär att den som gjort klart sin grundutbildning och är krigsplacerad inom det militära försvaret kan kallas in för övning eller utbildning. Detta i syfte att öva på att upprätthålla sin egen, och genom det också krigsförbandets, stridsförmåga. Som mest kan en person kallas till repetitionsutbildning två gånger om

1 Regeringskansliet (2023). *Allvarstid: försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. Stockholm: Försvarsdepartementet.

2 Krisinformation (2023). Totalförsvarsplikt. <https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/hojd-beredskap-och-krig/totalforsvarsplikt> [20231027]

året, under totalt maximalt 34 dagar. Under 2023 beräknas cirka 3000 värnpliktiga att kallas till repetitionsutbildning.³ Den som är krigsplacerad kan också kallas in till beredskapstjänstgöring i en situation av höjd beredskap, eller till krigstjänstgöring i en situation av krig, i syfte att bidra till det militära försvaret.⁴ Att vara värnpliktig innebär alltså mer än att ”göra lumpen”, det vill säga militär grundutbildning. Efter att ha legat vilande sedan 2010 återaktiverades värnplikten 2017, bland annat eftersom Försvarsmakten inte kunde fylla sitt personalbehov genom frivillig rekrytering.⁵

Den som vägrar värnplikt kan bli straffad med fängelse i upp till ett år, och fyra år under krig eller höjd beredskap.⁶ Sedan värnplikten återaktiverades 2017 har den ett så kallat ”inslag av frivillighet”. Det innebär att inställning och motivation till att göra militär grundutbildning ska väga in i beslutet om vem som kallas till värnplikt.⁷ Mellan 2017–2022 dömdes dock 34 personer till fängelse för brott mot totalförsvarspikten.⁸

Kommer fler behöva göra värnplikt?

I mars 2022 föreslog regeringen Andersson en höjning av försvarsanslagen, från 1,26% till 2% av BNP. Den dåvarande regeringen uttalade i samband med detta att fler unga ska förbereda sig på att bidra till det militära försvaret.⁹ Att försvaret ska rustas upp till en budget motsvarande 2% av BNP kan också ses som en del i att förbereda Sverige för ett Natomedlemskap. Detta då Nato har som riktlinje att varje allierad ska lägga minst denna andel av BNP på sitt militära försvar för att kunna bidra till det kollektiva försvaret och förmågan att stå emot väpnade angrepp.¹⁰

I dagsläget kallas runt 6 000 unga till värnplikt per år, men enligt gällande försvarsbeslut ska antalet öka till 8 000 värnpliktiga per år från och med 2025.¹¹ Majoriteten av riksdagspartierna är överens om att antalet ska fortsätta öka efter 2025. Både den regering som tillträdde hösten 2022 och tidigare regering har uttalat att så många som 10 000 per år kan behöva göra värnplikt framöver.¹² När försvaret ska stärkas är ett ökat antal värnpliktiga nödvändigt för personalförsörjningen.¹³ Även om motivation och frivillighet fortsatt ska väga in, innebär fler värnpliktiga att fler som inte vill göra värnplikt kommer att kallas. Försvarsmakten meddelade till exempel i januari 2023 att fler 18-åringar som inte frivilligt vill göra värnplikten, kommer att kallas till militär grundut-

3 Försvarsmakten (2022). *Övningar 2023 gör att 3 000 kallas till repetitionsutbildning*. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2022/11/ovningar-2023-gor-att-3-000-kallas-till-repetitionsutbildning/> [20231027]

4 SFS 2022:1574. Lag om totalförsvarspikt. & Krisinformation (2023). *Totalförsvarspikt*. <https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/hojd-beredskap-och-krig/totalforsvarspikt> [20231027]

5 Statens offentliga utredningar (2016). *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63). Stockholm.

6 SFS 1994:1809. Lag om totalförsvarspikt.

7 Statens offentliga utredningar (2016). *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63). Stockholm.

8 Statistik från Brå. Tabell 420. *Lagföringsbeslut, efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2017- 2022*.

9 Just nu: ”Fler unga måste förbereda sig på att göra värnplikt” (2022, 10 mars). *Sveriges Radio*. <https://sverigesradio.se/artikel/just-nu-statsministern-haller-presstraff--3> [20220514]

10 Nato (2023). *Funding NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm [20231027]

11 Statens offentliga utredningar (2016). *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63). Stockholm.

12 Hambraeus Bonnevier (2022, 26 mars). Så tycker partierna om försvarspolitiken. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/special/sa-tycker-partierna-om-forsvaret/> [20231027]

Eriksson (2022, 24 augusti). Socialdemokraterna vill öka antalet värnpliktiga till 10 000 per år. *Sveriges Radio*.

<https://sverigesradio.se/artikel/socialdemokraterna-vill-oka-antalet-varnpliktiga-med-10-000-per-ar> [20231027]

13 Mål: 10 000 värnpliktiga före 2016 (2022). *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/snabbkollen/mal-10-000-varnpliktiga-fore-2035> [20231027]

bildning.¹⁴ I september 2023 rapporterade Sveriges Radio att fler unga som inte vill göra militär grundutbildning, så många som 4000, tvingas mönstra mot sin vilja det året. Motsvarande siffra för 2022 var 1000 unga. Hälften av de unga som fyller i mönstringsunderlaget vill inte heller göra värnplikt.¹⁵ Ökade försvarsanslag och ökat personalbehov kommer att innebära att allt fler unga kommer tvingas göra värnplikt mot sin vilja.

Värnpliktiga på övning utomlands?

I dagsläget krävs riksdagsbeslut för att skicka svenska soldater utomlands, men regeringen kan besluta om att skicka väpnade styrkor för övning och/eller utbildning inom ramen för militärt samarbete. Detta efter en lagändring som började gälla 1 juli 2016, dessförinnan kunde regeringen endast besluta om att skicka väpnad styrka utomlands för övning och för utbildning i fredsfrämjande syfte.¹⁶ I regel krävs samtycke för att delta i militära övningar eller repetitionsutbildningar utomlands inom ramen för internationellt militärt samarbete. Samtycke krävs dock inte i de fall utbildningen eller övningen bedöms vara del av grundutbildningen eller en repetitionsutbildning för den som är totalförsvarspiktig. Det innebär att värnpliktiga redan idag enligt lag kan tvingas delta i militära övningar utomlands.¹⁷

Att värnpliktiga med gällande lagstiftning kan skickas för militära övningar utomlands innebär att värnpliktiga redan idag kallas till att delta i militära övningar med Nato.¹⁸ I samtal med övningshandläggare för armén på Försvarsmakten framkommer att det inte förs någon statistik över hur många värnpliktiga under grund- eller repetitionsutbildning som deltar i militära övningar utomlands men att det är vanligt förekommande. Det görs ingen skillnad i statistiken i dessa fall mellan värnpliktiga och yrkessoldater. Exempelvis deltar svenska förband sedan 2010 i övningen *Cold Response* i Norge, en Natoövning många Natomedlemmar och samarbetsländer till Nato deltar i.¹⁹ Övningen beskrivs förbättra alliansens krigsförmåga i svåra förhållanden, som kallt väder, genom att öva på ett fiktivt scenario där Norge utsätts för väpnat angrepp och artikel 5 aktiveras.²⁰ Som Natomedlem kan det bli aktuellt att värnpliktiga i större utsträckning används för övning och/eller utbildning utomlands inom ramen för militärt samarbete.

Nato beskriver militära övningar som en viktig del av Natos strategiska försvarsförmåga och avskräckande arbete.²¹ Frågan är om Natos övningar verkligen kan ses som skilda från alliansens avskräckning och hur den svenska lagstiftningen ska se på värnpliktiga som deltar i detta arbete.

14 Eriksson (2023, 27 januari). Fler omotiverade behöver göra värnplikten. *Sveriges Radio* <https://sverigesradio.se/artikel/fler-omotiverade-behover-gora-varnplikten> [20231027]

15 Eriksson (2023, 20 september). Fler som inte vill göra lumpen tvingas mönstra. *Sveriges Radio* <https://sverigesradio.se/artikel/fler-som-inte-vill-gora-lumpen-tvingas-monstra> [20231027]

16 SFS 1994:588. Lag om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

17 SFS 1994:588. Lag om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

SFS 1994:1809. Lag om totalförsvarspikt.

18 SFS 1994:588. Lag om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

19 Samtal med Övningshandläggare Armé, Försvarsmakten 20231005

20 Nato (2022). *NATO Allies demonstrate strength and unity with exercise Cold Response in Norway*.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193199.htm [20231122]

21 Nato (2023). *Deterrence and defence*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm [20231027]

Värnplikten i andra Natoländer

Sju av Natos medlemsstater har värnpliktssystem: Danmark, Estland, Finland, Norge, Grekland, Litauen och Turkiet. Det har varit svårt att hitta information om dessa Natomedlemmar kan använda värnpliktiga för utlandsuppdrag inom Nato. I Norge ingår övningar och utbildning utomlands i tjänstgöringsplikten för värnpliktiga, men det gäller inte internationella operationer. Endast militär personal får beordras till internationell tjänst och värnpliktiga är enligt lagen inte militär personal.²² Uppdrag som har koppling till Norges förpliktelser gentemot Nato, men som inte klassas som internationella operationer kan dock omfatta värnpliktiga. Exempel på ett sådant uppdrag är *Enhanced Forward Presence* i Litauen som handlar om att öka Natos militära närvaro i syfte att verka avskräckande och stärka försvaret av Natos territorium.²³

Värnpliktiga på Natouppdrag utomlands?

I en intervju med SVT i december 2022 sa försvarsminister Pål Jonson att ”Lagen säger att värnpliktiga ska användas vid försvar av Sverige, det är ju en definitionsfråga var det börjar”. En departementsutredning som slutredovisas i slutet av 2023 tittar bland annat på lagstiftningen kring hur värnpliktiga får användas utanför Sverige.²⁴ Försvarsministerns uttalande har dock väckt frågan om värnpliktiga redan med gällande lagstiftning kan komma att inkluderas i militära operationer utomlands. I juli 2023 sa försvarsministern också att värnpliktiga under utbildning inte kommer att skickas utomlands i krigssituationer mot sin vilja.²⁵ Även om försvarsministern sagt att värnpliktiga under utbildning inte kan användas utomlands i en krigssituation, utesluter inte det att krigsplacerade värnpliktiga, det vill säga personer som genomfört grundutbildning och kan bli inkallade vid krig eller kris, kan skickas utomlands för Natouppdrag.

Militär närvaro i Östeuropa är en av de åtgärder som nämns i Natos strategiska koncept, där linjerna dras upp för hur Nato ska fylla sitt syfte att ”avskräcka och försvara”.²⁶ 2017 etablerades *Enhanced Forward Presence* som innebär att krigsförband bestående av styrkor från alliansens medlemsländer är placerade i Estland, Lettland, Litauen och Polen.²⁷ En månad efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina utökades denna närvaro till att även inkludera militär närvaro i Bulgarien, Ungern, Rumänien och Slovakien. Nato har alltså trup-

per stationerade i åtta länder i östra Europa.²⁸ Detta är i sin tur en del av Natos arbete för att uppfylla artikel 3 om att gemensamt kunna stå emot en väpnad attack.²⁹ I maj 2023 rapporterade Dagens Nyheter att Nato vill att Sverige ställer upp med en pansarbrigad på 5 000 soldater med stridsvagnar, stridsfordon, artilleri och underhållsresurser. Det kan handla om en brigad som ska gå att sätta in i norra Finland, i de baltiska staterna eller längre söderut.³⁰ Att svenska soldater vid ett Natomedlemskap kan komma att sättas in i Natoländer och bli en del av Natos kollektiva försvar slås också fast i Försvarsberedningens rapport *Allvarstid*.³¹ Sveriges försvar bygger till stor del på värnpliktiga, det vill säga både de som genomgår grundutbildning och de som efter grundutbildning krigsplacerats, och rapporten fastställer också att värnpliktiga fortsatt är grunden för försvarets personalförsörjning.³² En fråga är om värnpliktiga, som tillsammans med officerare och anställda utgör Sveriges krigsförband, skulle ingå i de förband som placeras i andra Natoländers territorium och hur tillräckligt antal soldater annars går att få ihop.³³

I samband med Folk och Försvars Rikskonferens i början av 2024 meddelade statsminister Ulf Kristersson att Sverige ska bidra med en trupp på omkring 800 soldater till Lettland från 2025, som en del av Natos *Enhanced Forward Presence*. När denna rapport trycks är det fortfarande oklart om svenska värnpliktiga skulle kunna ingå i en sådan trupp, men överbefälhavare Micael Bydén har uttryckt att det kan bli så på sikt. Frågan om svenska värnpliktiga kan användas för skarpa insatser utomlands har utretts och bereds i början av 2024 i regeringskansliet.³⁴

Kärnan i Nato är dess artikel 5, som fastställer att en attack mot ett medlemsland innebär en attack mot hela alliansen.³⁵ I den proposition om Sveriges medlemskap i Nato som i mars 2023 röstades igenom i riksdagen framhålls att Sverige försvaras bäst genom Nato.³⁶ Ett sätt att motivera användning av värnpliktiga inom Nato i en krigssituation skulle kunna vara att argumentera för att försvar av Sverige som Natomedlem innebär försvar av Natos territorium. Å andra sidan är det ett stort och dramatiskt politiskt beslut att mobilisera genom plikt, särskilt när det handlar om att placera personal utomlands som då tvingas lämna jobb, utbildning, familj och sammanhang i Sverige för Natos räkning. Det är troligt att det finns de värnpliktiga

22 Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (försvarsloven) (2 §, 49 § och 3 §). <https://lovdata.no/nav/lov/2016-08-12-77/> Tolkning av lagen har gjorts i kontakt med Norges Fredsråd och Forsvarets høyskole.

23 E-post från Kjersti C. Klæboe. Det kongelige forsvarsdepartement. [20230721]

24 Öbrink (2022, 23 december). Regeringen vill att fler gör lumpen – kan bli 10 000 värnpliktiga om året. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rikeren-vill-att-fler-gor-lumpen-kan-bli-10-000-varnpliktiga-om-aret> [20231121]

25 Hernvall (2023, 13 juli). Ministern: Värnpliktiga under utbildning kommer inte skickas till krig. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/sverige/ministern-varnpliktiga-kommer-inte-skickas-till-krig/> [20231121]

26 Nato (2022). *Strategic concepts*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm [20231115]

Nato (2023). *Deterrence and defence*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm [20231115]

27 Nato (2023). *Deterrence and defence*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm [20231115]

28 Nato (2023). *NATO's military presence in the east of the Alliance*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm [20231115]

29 Nato (2023). *Resilience, civil preparedness and Article 3*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm [20231115]

30 Holmström (2023, 19 maj). Källor: Nato vill ha svensk armétrupp på 5 000 soldater. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/sverige/kallor-nato-vill-ha-svensk-armetrupp-pa-5-000-soldater/> [20231121]

31 Holmström (2023, 19 juni). Svensk militär ska kunna sättas in i sex Natoländer. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/sverige/svensk-militar-ska-kunna-sattas-in-i-sex-natolander/> [20231121]

32 Regeringskansliet (2023). *Allvarstid: försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. Stockholm: Försvarsdepartementet.

33 Regeringskansliet (2023). *Allvarstid: försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. Stockholm: Försvarsdepartementet.

34 Haglund och Wallberg (2024, 8 januari). Regeringens första steg: soldater till Lettland. *Aftonbladet*. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/KnwenX/sverige-vill-bidra-med-bataljon-till-lettland> [20240111]

35 Nato (2022). *Founding treaty*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67656.htm [20231115]

36 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

som ser skillnad på att ställa upp på att försvara Sveriges och Natos territorium. Det väcker frågor om vilken demokratisk förankring och vilken transparens som finns kring värnpliktigas roll i Nato. Den mycket korta debatten som hanns med inför Sveriges ansökan lämnade inte rum för denna sorts avväganden eller information.

Hur ställer sig riksdagspartierna till värnpliktiga i övningar och operationer utomlands?

I samtal och möten med riksdagsledamöter från Liberalerna, Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet framkommer att värnpliktiga med största sannolikhet kommer att kunna, och behöva, användas i en krigssituation om artikel 5 aktiveras.³⁷ Argumenten för detta handlar om att Sverige förväntar sig att andra Natoländer ska ställa upp och försvara Sverige, och att Sverige då måste kunna göra detsamma. Även om mycket pekar på att värnpliktiga kommer att kunna användas i en krigssituation är det inte helt fastställt om det med gällande lagstiftning går att använda värnpliktiga utomlands om artikel 5 aktiveras, eller om lagstiftningen behöver ändras. Den fråga där det, när denna rapport trycks, råder störst osäkerhet kring handlar dock om hur, och om, värnpliktiga kommer kunna användas även för Natouppdrag utomlands i fredstid.

I en enkät som Svenska Freds skickade ut i juni 2023 har sex av åtta riksdagspartier svarat på hur de ställer sig till att använda värnpliktiga utomlands.³⁸ Flera partier svarar att de inväntar den utredning som ska redovisas i december 2023. Två partier, Moderaterna och Liberalerna, lyfter att värnpliktigas deltagande i militära utbildningar utomlands kan vara ett bra verktyg för att förbättra Sveriges försvarsförmåga med allierade. Moderaterna menar att det är viktigt att Sverige i samband med inträde i Nato harmoniserar svensk lagstiftning så att den ligger i linje med de andra medlemsländernas och att de är beredda på att genomföra rättsliga förändringar. Liberalernas utgångspunkt är att frivillighet och den egna motivationen är en viktig grund när det gäller utlandstjänstgöring men de ser också ett värde i att värnpliktiga kan öva tillsammans med andra länder som är med i Nato.

Socialdemokraterna lyfter att normalfallet bör vara att värnpliktiga inte används för militära operationer utomlands eftersom det kräver kunskap och erfarenhet. De ser det som självklart att svenska värnpliktiga ska fullgöra sin militära utbildning i Sverige. När det gäller övningsverksamhet tycker Socialdemokraterna att det kan vara aktuellt med övningar inom ramen för de militära samarbeten som Sverige ingått. Vänsterpartiet motsätter sig att värnpliktiga tjänstgör utomlands och Miljöpartiet är skeptiska till att värnpliktiga tjänstgör i Natooperationer i fredstid.

³⁷ Samtal med riksdagsledamöter från flera politiska partier (L, MP, S, V), 2023.

³⁸ Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna svarade inte.

KAPITEL 6 - SLUTSATSER

Så kan värnpliktiga påverkas

DET FINNS EN MISSUPPFATTNING ATT GRUPPEN VÄRNPLIKTIGA endast omfattar personer under militär grundutbildning, alltså de som gör lumpen, trots att värnplikten också omfattar repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Även de som genomfört sin militära grundutbildning och är krigsplacerade omfattas alltså av pliktlagstiftningen, och kan påverkas av ett Natomedlemskap. Det är troligt att fler unga kommer att behöva göra värnplikten när försvaret rustas upp. Det är därför också troligt att fler kommer behöva göra värnplikt mot sin vilja. Därtill skulle värnpliktiga kunna påverkas av ett Natomedlemskap genom att skickas utomlands. Det finns tre olika situationer där detta skulle kunna bli aktuellt;

- 1** för att delta i övning och utbildning inom ramen för militärt samarbete (något som görs redan idag men som kan bli mer vanligt),
- 2** för att delta i Natotrupper i syfte att bevaka Natos territorium i fredstid som en del av Natos avskräckande arbete,
- 3** för att strida för Nato i en krigssituation.

VID ETT SVENSKT NATOMEDLEMSKAP ÄR DET TROLIGT att värnpliktiga kommer att kunna användas i en situation av väpnad konflikt om artikel 5 aktiveras, men det finns frågetecken om det går att tvinga personer att delta i militära operationer utomlands för Natos räkning inom ramen för gällande pliktlagstiftning. Det finns också gråzoner vad gäller om övning/utbildning utomlands, inom ramen för militärt samarbete, faktiskt kan klassas som enbart övning/utbildning, eller om det snarare är en del av Natos militära arbete. Detta då Natos militära övningsverksamhet är en del av alliansens arbete kring strategiskt försvar och avskräckning, samt att övningarna har som syfte att visa upp militär förmåga och på så sätt skrämna fiender från att angripa.

FRÅGAN OM VÄRNPLIKTIGAS ROLL I NATO handlar också om demokratisk förankring och transparens. De som redan mönstrat eller är krigsplacerade har sannolikt inte, när de tog ställning till värnplikt, vägt in möjligheten att det skulle kunna innebära att skickas utomlands för Natos räkning. Mer debatt och diskussion behövs kring vad det skulle innebära att värnpliktiga skickas utomlands inom Nato.

KÄRNVAPEN PÅ SVENSKT TERRITORIUM

Kärnvapen är det mest kraftfulla vapen som människan någonsin skapat. Sprängverkan ger en tryckvåg och en värmestrålning som i ett slag kan utplåna städer och förånga hela människokroppar. Konsekvenserna av att använda kärnvapen är förödande för människor och klimat, både omedelbart och under en lång tid efteråt.¹ Sverige har en lång tradition av att arbeta mot kärnvapen och det har länge funnits en stor folkopinion för kärnvapenedrustning i Sverige.² Denna tradition ställs nu mot ett svenskt Natomedlemskap som innebär ett godkännande av, och anslutning till, Natos kärnvapendoktrin.³ I februari 2023 deklarerade Sveriges regering att Sverige ska ha en hållning som liknar de policier som Danmark och Norge har, mot kärnvapen på eget territorium i fredstid.⁴ I den proposition om ett svenskt Natomedlemskap, som röstades igenom i Sveriges riksdag i mars 2023, betonas att det inte finns skäl att ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid.⁵ Riksdagen har genom detta antagit en hållning mot kärnvapen i Sverige i fredstid, men det är otydligt om denna endast omfattar permanent utplacering av kärnvapen eller även all införsel och transit samt vad som gäller när det inte är fredstid. Det här kapitlet reder ut frågetecken kring hur Natos kärnvapenstrategi kan komma att påverka Sveriges position till kärnvapen.

Vad händer om kärnvapen används?

Kärnvapen är det mest inhumana vapen som någonsin skapats. Två gånger har kärnvapen använts i krig, mot de två japanska städerna Hiroshima och Nagasaki i slutet av andra världskriget 1945. Än idag behandlar sjukhus i Hiroshima strålscadade och dokumenterar nya sjukdomar hos överlevare och deras barn. Utöver det har över 2 000 kärnvapentester ägt rum.⁶ Provsprängningarna har likt bomberna över Japan, fått katastrofala humanitära konsekvenser för människor och miljö runt om i världen.⁷ Majoriteten av provsprängningarna har skett på kärnvapenstaternas dåvarande kolonier eller där ursprungsbefolkning bor.⁸

1 Svenska FN-förbundet (2023). *Vi säger nej till kärnvapen!* <https://fn.se/vi-gor/fred-sakerhet-nedrustning/karnvapen/> [20231122]

2 Olof Palmes Internationella Center (2020). *SKRIV UNDER KÄRNVAPENFÖRBUDET!* <https://www.palmecenter.se/skriv-under-karnvapenforbudet/> [20231122]

3 Regeringskansliet (2023). *Allvarstid: försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. Stockholm: Försvarsdepartementet.

4 Regeringskansliet (2023). *Regeringens deklaration: vid 2023 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 15 februari 2023*. Stockholm: Utrikesdepartementet.

5 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

6 Lär om kärnvapen (2023). *Hiroshima och Nagasaki*. <https://laromkarnvapen.se/historia/hiroshima-och-nagasaki/> [20231122]

7 Lär om kärnvapen (2023). *Provsprängningar*. <https://laromkarnvapen.se/konsekvenser/provsprangningar/> [20231122]

8 Lär om kärnvapen (2023). *Provsprängningsplatser*. <https://laromkarnvapen.se/konsekvenser/provsprangningar/provsprangningsplatser/> [20231122]

Nato som kärnvapenallians

Kärnvapen är en central del av Natos politik för avskräckning och försvar, vilket 2010 fastställs i Natos strategiska koncept.⁹ Det strategiska konceptet som fastställer att Nato är en kärnvapenallians är ett politiskt dokument och inte juridiskt bindande, till skillnad från det Nordatlantiska fördraget som alliansen vilar på.¹⁰ Nato äger inga egna kärnvapen men medlemsstaterna USA, Frankrike och Storbritannien har kärnvapen. Av dessa kan Nato som organisation begära tillgång till USA:s och Storbritanniens kärnvapen medan Frankrikes kärnvapen står utanför dessa arrangemang. De amerikanska kärnvapnen ingår i Natos strategiska planering, och är grunden för både Natos kärnvapenavskräckning samt Natos koncept om *nuclear sharing*.¹¹ Natos medlemsstater har nationell beslutanderätt över utplacering av kärnvapen på det egna territoriet och det finns inget formellt krav från Nato om att nya utplaceringar av kärnvapen ska ske.¹²

Tabell: Kärnvapen i Natoländer¹³

NATOLÄNDER SOM INNEHAR KÄRNVAPEN	Frankrike, Storbritannien, USA
NATOLÄNDER SOM HAR AMERIKANSKA KÄRNVAPEN PLACERADE PÅ SINA TERRITORIER	Belgien, Italien, Nederländerna, Turkiet, Tyskland
LÄNDER SOM TIDIGARE HAFT AMERIKANSKA KÄRNVAPEN UTPLACERADE PÅ SINA TERRITORIER	Danmark (Grönland), Grekland, Island, Kanada, Storbritannien

Nuclear sharing

Nuclear sharing är en central del av Natos kärnvapenstrategi. Det innebär bland annat att kärnvapen genom bilaterala avtal kan stationeras i Natoländer som inte har egna kärnvapen. Argumenten för *nuclear sharing* handlar om att fördela ansvaret, fördelarna och riskerna med kärnvapenavskräckning mellan alliansens medlemmar och gemensamt verka för alliansens kollektiva försvar. Det är också ett sätt att förankra kärnvapnens roll i Nato och säkerställa att alla alliansens medlemmar stödjer kärnvapendoktrinen.¹⁴ Som en del av detta finns amerikanska kärnvapen utplacerade i Europa, vapen som förblir under USA:s kontroll, men som stationerats på andra Natoländers territorier.¹⁵ Det finns inga offentliga, officiella beslut eller dokument kring USA:s utplacering av kärnvapen men USA beräknas ha omkring 100 kärn-

9 Nato (2010). *Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Preface.

10 Nato (2019). *The North Atlantic Treaty*. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm [20231122]

11 Nato (2023). *NATO's nuclear deterrence policy*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm [20231122]

12 FOI (2022). *Så fungerar Nato*. <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2022-05-11-sa-fungerar-nato.html> [20231122]

13 Lär om kärnvapen (2023). *Nato*. <https://laromkarnvapen.se/politik/nato/> [20231122]

14 Nato (2022). *NATO's Nuclear Sharing Arrangements*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf

15 Nato (2022). *NATO's Nuclear Sharing Arrangements*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf

vapen av typen B-61 utplacerade i fem Natoländer.¹⁶ Detta genom bilaterala avtal, så kallade *nuclear sharing arrangements*, med Belgien, Italien, Nederländerna, Turkiet och Tyskland.¹⁷ Beslut om *nuclear sharing arrangements* fattas alltså inte av Nato som organisation, utan av USA och värdlandet i fråga.¹⁸

1997 undertecknades ett avtal mellan Nato och Ryssland där Nato försäkrade att alliansen, i rådande läge, inte skulle placera kärnvapen eller trupper på de nya östliga Natomedlemmarnas territorium.¹⁹ Nato som allians har uttalat strävan att efterleva Icke-spridningsavtalet (NPT), vilket trädde i kraft 1970.²⁰ Avtalet innebär att de enligt avtalet erkända kärnvapenländerna (Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA) inte får överlåta kärnvapen till kärnvapenfria stater eller uppmuntra stater att utveckla kärnvapen, medan kärnvapenfria stater åtar sig att inte ta emot eller skaffa kärnvapen. Avtalet syftar även till att främja användningen av kärnteknik för fredliga ändamål samt att kärnvapenstaterna ska förhandla om total nedrustning av existerande arsenaler.²¹ Nato och deras allierade menar att deras *nuclear sharing* inte strider mot NPT eftersom dessa avtal slöts innan NPT trädde i kraft, och för att USA fortfarande kontrollerar kärnvapnen då de är på amerikanska baser samt att NPT ändå inte gäller i tider av krig. Flera aktörer, både stater och civilsamhället har dock lyft att *nuclear sharing* ändå står i strid mot NPT och dess anda, och att utplaceringarna borde ha avslutats när staterna anslöt till NPT.²² Det har varit en konflikt inom NPT i flera decennier hur avtalets artikel I och II som rör överföring av kärnvapen ska tolkas.²³ Det har också framförts att NPT gäller även i detta fall, bland annat enligt Wienkonventionen om traktaträtt som trädde i kraft 1980.²⁴ Inte många stater kände till dessa utplaceringar när NPT förhandlades fram vilket ytterligare stärker tesen om att utplaceringarna strider mot NPT.²⁵

16 Arms Control Association (2023). *Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance*. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat> [20231122]; Kristensen & Korda (2021). *United States nuclear weapons, 2021*. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 77(1), 43-63.

17 Lär om kärnvapen (2023). *Nato*. <https://laromkarnvapen.se/politik/nato/> [20231122]

18 Sauer (2012). US Tactical Nuclear Weapons in Europe after NATO's Lisbon Summit: Why their Withdrawal is Desirable and Feasible. *International relations*, 26(1):78-100.

19 USA:s utrikesdepartement (1997). *NATO-Russia Founding Act*. https://1997-2001.state.gov/regions/eur/fs_nato_white-house.html [20231208]

20 Regeringskansliet (2023). *Allvarstid: försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. Stockholm: Försvarsdepartementet.

21 United Nations Office for Disarmament Affairs (2023). *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*. <https://disarmament.unoda.org/wmd/nuclear/npt> [20231122]

22 House of Commons Defence Committee. (2007). The future of NATO and European defence. *Ninth Report of Session*, 8, 32. No Nukes (2022). *PAX recommendations to the 2022 NPT RevCon: nuclear sharing within NATO*. <https://nonukes.nl/pax-recommendations-to-the-2022-npt-revcon-nuclear-sharing-within-nato/> [20231122]

23 BITS (1997). *NATO Nuclear Sharing and the NPT - Questions to be Answered*. <https://www.bits.de/public/researchnote/rn97-3.htm> [20231206]

24 Spagnuolo (2009). NATO nuclear burden sharing and NPT obligations. *BASIC Getting to Zero Papers*, 13.

25 BITS (1997). *NATO Nuclear Sharing and the NPT - Questions to be Answered*. <https://www.bits.de/public/researchnote/rn97-3.htm> [20231206]

Nuclear sharing arrangements

Det finns inga officiella uppgifter att tillgå angående omfattning av *nuclear sharing arrangements*. Den information som finns att tillgå kommer från läckta dokument och till exempel avslöjanden från tidigare premiärministrar.²⁶

Tabell: Utplacerade amerikanska kärnvapen i Natoländer²⁷

VÄRDLAND	SEDAN NÄR?	VILKEN FLYGBAS?
Belgien	1963	Kleine-Brogel
Italien	1955	Aviano & Ghedi
Nederländerna	1960-talet	Volkel
Turkiet	1950-talet	Incirlik
Tyskland	1950-talet	Büchel

I *nuclear sharing arrangements* förblir kärnvapnen under USA:s försvar och kontroll i fredstid. I händelse av krig kan USA:s president godkänna användningen av kärnvapnen och överföra dem för användning till värdlandet.²⁸ Avtalen innebär också att piloter övar på att kunna överföra kärnvapen för användning i landet, till exempel övar tyska piloter på att släppa kärnvapen.²⁹ Turkiet skiljer sig från de andra fyra värdlandsstaterna genom att Turkiet aldrig godkände att ha amerikanska stridsflygplan på plats, och att det inte finns någon uppgörelse om att ansvaret över de utplacerade kärnvapnen ska kunna lämnas över till turkisk militär.³⁰

26 Svenska Läkare mot Kärnvapen (2023). *Nuclear sharing: Nederländerna*. <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-nederlanderna/> [20231122]

27 Nuti (1992). "Italy and the Nuclear Choices of the Atlantic Alliance, 1955-63". In Heuser & Thomas (eds.). *Securing Peace in Europe, 1945-62: Thoughts for the Post-Cold War Era*. New York: St. Martin's Press. 222-245.

ICAN (2023). *Italy*. <https://www.icanw.org/italy> [20231122]

Nuclear Threat Initiative (2023). *Nuclear Disarmament Italy*. <https://www.nti.org/analysis/articles/italy-nuclear-disarmament/> [20231122]

Norris & Kristensen (2011). US tactical nuclear weapons in Europe, 2011. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 67(1), 64-73.

Svenska Läkare mot Kärnvapen (2023). *Nuclear sharing: Tyskland*. <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-tyskland/> [20231122]

Svenska Läkare mot Kärnvapen (2023). *Nuclear sharing: Turkiet*.

<https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-turkiet/> [20231122]

28 Nato (2022). *NATO's Nuclear Sharing Arrangements*. https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf

Learn about newclear weapons (2023). *Nato*. <https://learnabouteukes.com/policy/nato/> [20231122]

29 Bulletin of the Atomic Scientists (2022). *Germany's nuclear weapons policy and the war: Money for nukes, words for disarmament*. <https://thebulletin.org/2022/10/germanys-nuclear-weapons-policy-and-the-war-money-for-nukes-words-for-disarmament/> [20231128]

30 Norris & Kristensen (2011). US tactical nuclear weapons in Europe, 2011. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 67(1), 64-73.

Det finns flera exempel, till exempel från Belgien, Italien och Tyskland, som lyfter bristen på insyn och i vissa fall även demokratisk förankring vad gäller *nuclear sharing arrangements*. Belgien antog 1962 en lag som möjliggjorde för Natostyrkor att stationeras på belgiskt territorium, och som gav regeringen befogenhet att ingå bilaterala avtal utan parlamentets godkännande. I samband med detta ville det belgiska parlamentet inkludera en artikel om att förbjuda utplacering av kärnvapen. Artikeln ströks då utrikesministern försäkrade att regeringen ändå aldrig skulle tillåta kärnvapen i Belgien. Senare visade det sig att regeringen hade kringgått parlamentet och 1963 placerades amerikanska kärnvapen i Belgien.³¹ Beslutet var sannolikt redan fattat när utrikesministern försäkrade parlamentet om att så inte skulle ske.

Under 50-talet växte en opinion mot kärnvapen fram i Italien som stärktes ytterligare under 60- och 70-talet. Kärnvapenavskräckning hade inte stöd av befolkningen. När amerikanska kärnvapen placerades i Italien gjorde regeringen det i skymundan utan befolkningens vetskap, och även utan parlamentets insyn om vad avtalet med USA innehöll.³² Opinionsundersökning mot USA:s kärnvapen är fortsatt stark i Italien. Enligt en opinionsundersökning från 2020 vill 74% av italienarna att kärnvapnen ska avlägsnas från Italien.³³

I mars 2010 röstade Tysklands parlament igenom en resolution om att arbeta för att de amerikanska kärnvapnen på tyskt territorium skulle dras tillbaka.³⁴ Att Natos strategiska koncept senare samma år för första gången fastställde att Nato är en kärnvapenallians anses vara en reaktion på detta.³⁵ Det fick avsedd effekt och gjorde det svårare att driva frågan både i Tyskland och på andra ställen, och än idag finns kärnvapnen i Tyskland kvar.³⁶

Tidigare fanns amerikanska kärnvapen utplacerade i Danmark (Grönland), Grekland, Island, Kanada och Storbritannien. Enligt uppgifter ska de sista kärnvapnen i Grekland ha avlägsnats 2001, detta har aldrig bekräftats av USA och exakt orsak till avlägsnandet har inte angivits.³⁷ I Grekland finns baserna kvar för beredskap att snabbt ta emot kärnvapen om behov uppstår.³⁸ I Kanada avlägsnades de amerikanska kärnvapnen 1984 efter att Kanadas dåvarande premiärminister drivit på för detta under lång tid.³⁹ Det uttrycktes oro att detta skulle påverka

Kanadas relation till USA på ett negativt sätt.⁴⁰ Det finns således ett flertal utmaningar och hinder för att avlägsna amerikanska kärnvapen från sitt territorium när de väl är på plats, även om det uppenbarligen är möjligt, om det finns politisk vilja. I tillägg till detta pågår det 2023 en diskussion om och förberedelser för att åter placera amerikanska kärnvapen i Storbritannien.⁴¹

Måste Natomedlemmar tillåta kärnvapen på sitt territorium?

Flera Natoländer har policier eller lagstiftning mot kärnvapen på sina territorier. Omfattning och utformning av dessa skiljer sig åt. Danmark har sedan 1957 haft en policy som förbjuder kärnvapen på danskt territorium under fredstid. Policyn hindrade dock inte Danmark från att ha amerikanska kärnvapen placerade på Grönland 1958-1965.⁴² Norges policy finns nedskrivet och bekräftad senast 2017 medan Danmarks policy antogs 1957 och har gällt sedan dess.⁴³ Island har en policy som även gäller i krigstid.⁴⁴ Finland och Litauen har gått längre och har lagstiftning mot att kärnvapen får placeras på deras territorium i både freds- och krigstid.⁴⁵ Spanien har också en lagstiftning mot kärnvapen på sitt territorium men det är inte helt tydligt om detta omfattar enbart Spaniens invånare eller också staten, de har åtminstone som minimum en policy mot utplacering av kärnvapen i fredstid.⁴⁶ 1984 släpptes en lista över Natoländer som kunde ta emot amerikanska kärnvapen i en krigssituation. Island var med på listan och krävde då amerikansk försäkran om att kärnvapen inte skulle placeras på isländskt territorium utan Islands medgivande. Detta eftersom amerikansk militär genom ett bilateralt avtal med Island har tillgång till isländskt territorium och bland annat kan lagra amerikanskt krigsmateriel på Island.⁴⁷ Dessa exempel visar att det är fullt möjligt att sätta gränser för kärnvapen på sitt territorium som Nato-medlem och att det är fritt att utforma det som varje stat önskar.

Huruvida Sverige tillåter kärnvapen på svenskt territorium är således ett suveränt, nationellt beslut. Sverige har tidigare tagit ställning mot att kärnvapen ska få föras in i Sverige genom tidigare regeringars och ministrars uttalanden att kärnvapen på svenskt territorium inte

31 Svenska Läkare mot Kärnvapen (2023). *Nuclear sharing: Belgien*. <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-belgien/> [20231122]

32 Evangelista (2011). "Atomic Ambivalence: Italy's Evolving Attitude to Nuclear Weapons". Giacomello et al. (red.) *Italy's Foreign Policy in the Twenty-first Century: The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*. Lanham: Lexington Books. 115–134.

33 ICAN (2023). *Italy*. <https://www.icanw.org/italy> [20231122]

34 Deutsche Welle (2020). *US set to upgrade its nukes in Germany*. <https://www.dw.com/en/us-set-to-upgrade-controversial-nukes-stationed-in-germany/a-52855886> [20231122]

35 Egeland (2020). Spreading the burden: How NATO became a 'nuclear' alliance. *Diplomacy & statecraft*, 31(1), 143-167.

36 Deutsche Welle (2020). *US set to upgrade its nukes in Germany*. <https://www.dw.com/en/us-set-to-upgrade-controversial-nukes-stationed-in-germany/a-52855886> [20231122]

37 ICAN (2023). *Greece*. <https://www.icanw.org/greece> [20231122]

Nuclear Threat Initiative (2020). *U.S. Has Removed All Nukes From Greece, Study Says*. <https://web.archive.org/web/2020021174525/https://www.nti.org/gsn/article/us-has-removed-all-nukes-from-greece-study-says/> [20231122]

38 Federation of American Scientists (2022). *NATO Steadfast Noon Exercise And Nuclear Modernization In Europe*. <https://fas.org/publication/steadfast-noon-exercise-and-nuclear-modernization> [20231201]

39 The New York Times (1982). *Canada to allow U.S. to test cruise missiles*. <https://www.nytimes.com/1982/04/11/world/canada-to-allow-us-to-test-cruise-missiles.html> [20231122]

40 Brunet (2019). Unhelpful Fixer? Canada, the Euromissile Crisis, and Pierre Trudeau's Peace Initiative, 1983–1984. *The International History Review*, 41(6), 1145–1167.

41 Federation of American Scientists (2023). *Increasing evidence that the US Air Force's nuclear mission may be returning to UK soil*. <https://fas.org/publication/increasing-evidence-that-the-us-air-forces-nuclear-mission-may-be-returning-to-uk-soil/> [20231122]

42 Fuhrmann & Sechser (2014). Nuclear Strategy, Nonproliferation, and the Causes of Foreign Nuclear Deployments. *The Journal of Conflict Resolution*, 58(3), 455–480.

43 Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2017). *Setting the course for Norwegian foreign and security policy*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0688496c2b764f029955cc6e2f27799c/en-gb/pdfs/stm201620170036000engpdfs.pdf>

Erästö (2023). *The Role of Umbrella States in the Global Nuclear Order*. Sipri.

44 Erästö (2023). *The Role of Umbrella States in the Global Nuclear Order*. Sipri.

45 Lär om kärnvapen (2023). *Nato*. <https://laromkarnvapen.se/politik/nato/> [20231122]

46 Ministerio de Justicia (2016). *Criminal code*. https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/Documents/Criminal_Code_2016.pdf

Nuclear Umbrella Arrangements and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (2018). International Human Rights Clinic.

47 Ingimundarson (2022). Unarmed sovereignty versus foreign base rights: enforcing the US-Icelandic defence agreement 1951–2021. *The International History Review*, 44(1), 73-91, 84.

är aktuellt. Bland annat skrev Sten Tolgfors, tidigare försvarsminister, i en skriftlig fråga 2008 att "Det är inte förenligt med bestämmelserna i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att utan tillstånd föra in atomdrivna eller kärnvapenbestyckade fartyg på svenskt territorium".⁴⁸ 2016 skrev den dåvarande socialdemokratiska regeringen i en proposition om samförståndsavtal med Nato att "Kärnvapen får inte placeras på svenskt territorium".⁴⁹ Att kärnvapen inte får placeras på svenskt territorium motiveras i propositionen med hänsyn till Sveriges decennier långa position om att sådana vapen inte får föras in i Sverige.⁵⁰ Denna position verkar dock ha svängt på senare tid, och det kraftigt. I ett brev från dåvarande utrikesminister Ann Linde till Jens Stoltenberg i juli 2022 skriver hon att Sverige är berett att sätta in militära styrkor för "alla alliansens uppdrag" och "accepterar kärnvapnens avgörande roll".⁵¹ I november 2022 sa överbefälhavare Micael Bydén att Sverige inte ska ha några förbehåll om kärnvapen på svenskt territorium.⁵² Försvarsberedningen har också uttalat att Sverige, genom sin Natoansökan, ställer sig bakom Natos kärnvapendoktrin och att ett svenskt Natomedlemskap också innebär ett åtagande till Natos kärnvapenstrategi.⁵³ Hur och på vilka sätt Sverige kommer att förhålla sig till, och bidra till, Natos kärnvapendoktrin är otydligt och behöver klargöras.

Kärnvapen på svenskt territorium?

I den proposition om Sveriges medlemskap i Nato, som röstades igenom i riksdagen i mars 2023, betonas att Sveriges Natoansökan lämnas in utan förbehåll, men att det inte finns skäl att ha kärnvapen eller permanenta baser på svenskt territorium i fredstid.⁵⁴ Den hållning som antogs, i och med propositionen om ett svenskt Natomedlemskap, är mycket begränsad i omfattning och inte lika starkt bindande som lagstiftning. Riksdagens hållning liknar den policy som finns i Norge och Danmark, mot kärnvapen på eget territorium i fredstid. Vad Sveriges hållning innebär i praktiken, och vad som gäller när det inte är fredstid, är dock inte tydligt definierat.

I nuläget har ingen av Natos kärnvapenstater uttalat vilja att placera kärnvapen permanent i Sverige.⁵⁵ Det finns däremot inga garantier mot att sådana förfrågningar eller påtryckningar skulle komma i framtiden, i en situation av ökade spänningar eller krig. Miljöpartiet och Vänsterpartiet är de enda riksdagspartier som anser att en policy inte räcker, och som därför under 2023 har motionerat för att Sverige ska införa ett förbud mot införsel av kärnvapen på svenskt territorium och att detta också ska gälla i krigstid.⁵⁶ Flera företrädare för Socialdemokraterna

48 Skriftlig fråga 2008/09:982 av Peter Rådberg (MP). Kärnvapen på svensk mark.

49 Prop. 2015/16:152. *Samförståndsavtal om världlandsstöd*.

50 Prop. 2015/16:152. *Samförståndsavtal om världlandsstöd*.

51 Brev från Ann Linde till Jens Stoltenberg den 5 juli 2022. <https://www.regeringen.se/contentassets/27aef1765766464886d678d6db840d98/sveriges-avsiktsforklaring.pdf> [20231121]

52 Kajsa Ekström (2022, 1 november). Överbefälhavare Micael Bydén om kärnvapen på svensk mark: "Inga förbehåll". *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forsvarsmakten-haller-presstraff-1> [20231122]

53 Regeringskansliet (2023). *Allvarstid: försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. Stockholm: Försvarsdepartementet.

54 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

55 Olsson (2022, 9 november). Fråga-svar: Så fungerar Danmarks och Norges förbehåll mot kärnvapen. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/expert-sa-fungerar-danmark-och-norges-undantag-fran-karnvapen>

56 Motion 2022/23:2349. Med anledning av prop. 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato.

Motion 2022/23:2348. Med anledning av prop. 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato.

motionerade 2021 om ett förbud mot införsel av kärnvapen i Sverige.⁵⁷ När propositionen om ett svenskt Natomedlemskap röstades igenom i mars 2023 lämnade Socialdemokraterna dock inga följdmotioner om detta. En lagstiftning om förbud mot kärnvapen på svenskt territorium är ett sätt att minska spänningar och således även riskerna för att kärnvapen används. De argument som framförts för att anta ett kärnvapenförbud är bland annat att ett svenskt förbud skulle minska risken att Sverige blir en måltavla för kärnvapen och att det finns en stor folkopinion mot kärnvapen.⁵⁸

Natos avskräckande arbete handlar bland annat om militär närvaro och de senaste åren har amerikanska kärnvapenbestyckade ubåtar blivit alltmer vanligt förekommande i Europa.⁵⁹ Under de senaste åren har även amerikanska bombflygplan med kärnvapenkapacitet, av modellen B52, övat i svenskt luftrum.⁶⁰ En fråga är om den hållning som antogs i riksdagen mars 2023 även gäller införsel och transport inom allt svenskt territorium, alltså också luftrum och territorialvatten. För att klargöra vad som gäller skulle det behöva uttryckas tydligt i en policy eller lag. Norges policy, om att inte ha kärnvapen i Norge i fredstid, innefattar till exempel att utländska militärfartyg som bär kärnvapen inte får lägga till i norska hamnar, även om Norge inte ställer frågor om vad som finns ombord, utan uttrycker att de litar på att gäster följer den norska policyn.⁶¹

Vad gäller när det inte längre är fredstid?

Ytterligare en begränsning med Sveriges hållning till frågan är att den, liksom Danmarks och Norges, men till skillnad från Island vars policy gäller i alla situationer, endast gäller i fredstid.⁶² Det är otydligt vad Sveriges position är kring kärnvapen på svenskt territorium när det inte är fredstid; om det per automatik kan placeras kärnvapen då eller om ytterligare beslut måste tas, och i så fall vem som har mandat att fatta dessa.

I propositionen om ett svenskt Natomedlemskap gjordes lagändringar som möjliggör för regeringen att besluta om att ta emot militärt stöd av Nato, eller ett Natoland, under krig eller i krigsfara. Detsamma gäller för att hindra kränkningar av svenskt territorium i fred och i krig.⁶³ Det är regeringen som bedömer situationen, om Sverige är utsatt för väpnat angrepp samt om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara.⁶⁴ Vad exakt krigsfara är finns det ingen definition av. Ett annat stort frågetecken handlar om huruvida regeringen i dessa fall behöver få riksdagens godkännande för att placera eller motta kärnvapen på svenskt territorium. När propositionen röstades igenom sa Socialdemokraternas utrikespolitiska talesperson Morgan Johansson under en interpellationsdebatt att: "en framtida regering måste gå tillbaka till riksdagen om man tänker

57 Motion 2021/22:3341. Förbud mot införsel av kärnvapen.

58 Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*, 96. 2.uppl. Lund: Studentlitteratur.

59 Föreläsning av Hans Kristensen. Director, Nuclear Information Project på Federation of American Scientists. Uppsala universitet den 12 juni 2023.

60 Olsson (2022, 9 november). Fråga-svar: Så fungerar Danmarks och Norges förbehåll mot kärnvapen. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/expert-sa-fungerar-danmark-och-norges-undantag-fran-karnvapen>

61 Erästö (2023). *The Role of Umbrella States in the Global Nuclear Order*. Sipri.

62 Erästö (2023). *The Role of Umbrella States in the Global Nuclear Order*. Sipri.

63 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

64 E-post från rättsakkunnig på Försvarsdepartementet.

ompröva den hållning som vi nu riksdagsfäster.”⁶⁵ Riksdagspartierna har dessutom olika tolkningar kring huruvida regeringen har befogenhet att ensamma besluta om att motta kärnvapen i en krigssituation. Det finns både de som gjort tolkningen att riksdagen behöver besluta om detta, och de som menar att det bör vara upp till regeringen att besluta om vilken typ av militärt stöd som mottas.⁶⁶ Att en sådan viktig fråga ligger öppet för tolkning är oroväckande och detta måste klargöras.

KAPITEL 7 - SLUTSATSER

Kärnvapen i Sverige?

NATOS STRATEGI OM NUCLEAR SHARING innebär i dagsläget att cirka 100 amerikanska kärnvapen är utplacerade i fem Natoländer. Idag finns ingen förväntan på att kärnvapen ska utplaceras i Sverige, från något av Natos kärnvapenländer.

I SAMBAND MED ANTAGANDET AV PROPOSITIONEN om svenskt Natomedlemskap i mars 2023 framfördes hållningen att kärnvapen inte förväntas utplaceras i Sverige. Den är dock ytterst begränsad. Inte bara för att det är en hållning och inte lagstiftning, utan också då den saknar viktiga definitioner och beslutspunkter. En otydlighet är om regeringen har egen befogenhet att besluta om att ta emot kärnvapen på svenskt territorium i en krigs- eller krissituation utan riksdagens godkännande. En annan otydlighet handlar om vad och vem som definierar krig och krigsfara, och således när en svensk hållning om att inte ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid slutar gälla. Idag verkar det vara upp till tolkning, vilket gör det svårt att veta hur Sveriges hållning utvecklas över tid beroende på vilket eller vilka partier som innehar regeringsmakten. En riksdagshållning eller policy utesluter inte att kärnvapen kan föras in eller placeras på svenskt territorium. I det fall kärnvapen skulle placeras på svenskt territorium skulle det vara ett brott mot Sveriges åtagande gentemot Icke-spridningsavtalet (NPT) då det i dess artikel II är förbjudet att ta emot kärnladdningar.

DET ÄR FULLT MÖJLIGT ATT SOM NATOLAND välja att förbjuda såväl utplacering som införsel och transport av kärnvapen på landets territorium i både freds- och krigstid, kapitlet visar flera sådana exempel.

65 Sveriges Riksdag (2023). *Debatt om förslag, Sveriges medlemskap i Nato*. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/sveriges-medlemskap-i-nato_ha01uu16/?pos=5851 [20231122]

66 Möten och kontakt med flera riksdagspartier (L, M, MP, S, V), hösten 2023.

KAPITEL 8

UTLÄNDSKA BASER OCH TILLGÅNG TILL SVENSKT TERRITORIUM

I den proposition om ett svenskt Natomedlemskap, som röstades igenom i Sveriges riksdag i mars 2023, betonas alltså att det inte finns skäl att ha varken kärnvapen eller utländska militärbaser på svenskt territorium i fredstid.¹ I rapporten *Allvarstid*, som Försvarsberedningen lämnade till regeringen 19 juni 2023, nämns dock att Sverige förväntas kunna upplåta territorium, bland annat genom att utgöra ett så kallat uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter.² Det väcker frågor om hur, och på vilket sätt, utländsk militär vid ett medlemskap i Nato kan komma att få tillgång till svenskt territorium. Frågan om kärnvapen och utländska militärbaser nämns ofta i samma kontext men det finns ett behov av att utreda frågorna separat. Det handlar också om hur ett Natomedlemskap kan påverka frågan om närvaro av utländsk militär, vilka lagar som gäller och vad som händer med svenskt territorium i en krigssituation där artikel 5 aktiveras.

Natomedlemmar med utländska militärbaser

Nato har idag militär närvaro i ett stort antal medlemsländer. Närvaron kan bestå både av Nato-styrkor, som leds av Nato, och av amerikanska styrkor - en närvaro som regleras i bilaterala avtal. Alliansen har, som tas upp i kapitel 2 "Hur är Nato uppbyggt?", inga egna styrkor utan de Natostyrkor som finns är sammansatta av de soldater medlemsländerna väljer att ställa till Natos förfogande. 2022 beräknades Polen till exempel ha 1200 "Natosoldater" och 5700 amerikanska soldater på sitt territorium.³ Frågan om utländsk närvaro och militärbaser handlar främst om utländska - framför allt amerikanska - soldater vid flott- och flygbaser och utplacering av olika typer av krigsmateriel, såsom missilsystem, ammunition eller stridsfordon. Fem Natoländer: Belgien, Italien, Nederländerna, Turkiet och Tyskland, har avtal om utplacering av amerikanska kärnvapen på dess territorier, så kallade *nuclear sharing arrangements* med USA, vilket har redogjorts för i kapitel 7 "Kärnvapen på svenskt territorium".

Det finns allt fler bilaterala militärväntal i världen, och det har skett en tydlig ökning av dessa sedan 1990-talets början.⁴ De Natoländer som har amerikanska baser på sitt territorium har även bilaterala avtal med USA, vilket sker utanför Nato rent juridiskt men är tätt sammanlänkat till Nato.⁵ USA har en rad bilaterala avtal med olika Natoländer gällande amerikansk militär

1 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

2 Regeringskansliet (2023). *Allvarstid: försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. Stockholm: Försvarsdepartementet.

3 Picheta & Pettersson (2022, 10 februari). Here's where Alliance forces are deployed across Eastern Europe. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2022/02/10/europe/nato-troops-eastern-europe-map-intl-cmd/index.html> [20231204]

4 Kinne (2018). Defense Cooperation Agreements and the Emergence of a Global Security Network. *International Organization*, 72(4), 799-837.

5 Niclas Vent (2023, 1 november). Avtal öppnar svenska militärbaser för USA. *Aftonbladet*. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/xg0eB8/avtal-oppnar-svenska-militarbas-for-usa> [20231204]

närvaro vid, och tillgång till baser på landet i frågas territorium. Avtalen kallas *Defence Cooperation Agreements* (DCA) och finns i nuläget slutna mellan USA och bland annat Natoländerna Estland, Lettland och Litauen. 2023 förhandlar Danmark, Finland och Sverige om liknande avtal. Sveriges avtal blev klart i slutet av 2023 men behandlas av riksdagen först 2024.⁶

Ett stort antal av Natos medlemsländer har närvaro av Nato och utländska styrkor på sitt territorium. I östra Europa är försvaret framskjutet mot gränsen till Ryssland och det är större militär närvaro där än i västra Europa. Många av de östeuropeiska länderna har militär närvaro i form av utplacerade missilsystem och Natobaser med styrkor sammansatta av soldater från flera olika Natoländer.⁷ Eftersom Sverige, precis som Finland, ligger geografiskt nära Ryssland och har en mycket lång kust mot Östersjön, kan det tänkas att Nato och USA kan se ett värde i en omfattande militär närvaro i Sverige, i likhet med de östeuropeiska länder som gränsar till Ryssland.

Utländska baser i Sverige?

Varje Natomedlem har nationell beslutanderätt över vilka utländska baser och styrkor som ska finnas på det egna territoriet. I samband med att Norge och Danmark blev medlemmar i Nato valde de att begränsa sitt engagemang såtillvida att varken kärnvapen eller permanent utplacering av konventionella styrkor tilläts på ländernas territorium i fredstid. Undantaget är *Thule Air Base* på Grönland. Vid ett medlemskap har Sverige möjlighet att fatta ett liknande beslut.⁸

Magdalena Andersson, som var statsminister när Natoansökan lämnades in, anförde att Sverige i likhet med Danmark och Norge bör deklarera att Sverige inte ska ha kärnvapen eller permanenta baser på svenskt territorium, men att Sveriges ansökan om medlemskap i Nato lämnas in utan förbehåll.⁹ Regeringen Kristersson säger att det inte finns skäl för att ha kärnvapen eller permanenta baser på svenskt territorium i fredstid.¹⁰ Det är också den hållning som röstades igenom i Sveriges riksdag i mars 2023.¹¹ Vid sidan av det har Liberalerna uttryckt att de är positivt inställda till utländska baser i Sverige, även i fredstid, och menar att det vid ett Natomedlemskap är likställt med svenska baser eftersom ett medlemskap i Nato innebär att Sverige blir en del av Natos kollektiva försvar.¹² Miljöpartiet och Vänsterpartiet är emot utländska baser i Sverige och vill införa nationell lagstiftning mot detta.¹³

6 Nytt avtal ska ge USA tillgång till militärbaser i Sverige (2023, 23 oktober). *Dagens Nyheter*.

<https://www.dn.se/sverige/nytt-avtal-ska-ge-usa-tillgang-till-militarbas-i-sverige/> [20231204] Regeringskansliet (2023). *Avtal om försvarssamarbete med USA under tecknat*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/avtal-om-forsvarssamarbete-med-usa-undertecknat/> [20231206]

7 Henry Foy (2022, 6 april). Military briefing: Nato's 'eyes in the sky' keep watch as Ukraine war rages. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/2c7340bc-3f45-4948-b878-2d1d490ab94b> [20231204]

Picheta & Pettersson (2022, 10 februari). Here's where Alliance forces are deployed across Eastern Europe. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2022/02/10/europe/nato-troops-eastern-europe-map-intl-cmd/index.html> [20231204]

8 FOI (2022). *Så fungerar Nato*. <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2022-05-11-sa-fungerar-nato.html> [20231101]

9 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

10 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

11 Prop. 2022/23:74. *Sveriges medlemskap i Nato*.

12 Lova Olsson (2023, 3 september). Liberalerna säger ja till permanenta Nato-baser i Sverige. *Sveriges Radio*.

<https://sverigesradio.se/artikel/liberalerna-sager-ja-till-permanenta-nato-baser-i-sverige> [20231204]

13 Möten med politiker från L, M, MP, S, V

Precis som med Sveriges hållning om att inte ha kärnvapen på svenskt territorium, gäller hållningen om att inte ha utländska baser i Sverige endast i fredstid. Det är ovisst vad Sveriges position angående utländska baser är när det inte är fredstid, samt vilka befogenheter regeringen har när det är krig eller krigsfara. I propositionen om ett svenskt Natomedlemskap gjordes lagändringar som möjliggör för regeringen att besluta om att ta emot militärt stöd av Nato, eller ett Natoland, under krig eller i krigsfara. Liksom frågan om kärnvapen på svenskt territorium tycks det, enligt samtal med partiföreträdare, vara en tolkningsfråga huruvida det anses vara ett regeringsbeslut eller ett riksdagsbeslut att bestämma om utländska baser på svenskt territorium.

Roterande permanent närvaro av utländsk militär

Island och Norge är två Natoländer som har permanent närvaro av amerikansk militär, men eftersom den militära personalen roterar brukar länderna argumentera för att det inte är att betrakta som permanenta baser. Det finns ingenting i Natostadgarna om rättigheter till militärbaser på medlemsstaternas territorium utan det är upp till varje land. Nato har inte heller rätt att hindra medlemsstater från att ingå bilaterala militäravtal om det skulle vara aktuellt. I och med det bilaterala avtalet mellan Island och USA 1951 fick USA exklusiv tillgång till Islands territorium.¹⁴ Även om avtalet är bilateralt är det nära kopplat till Nato och det framgår tydligt i avtalet att det upprättats å Natos vägnar för att kunna skydda inte bara Island utan även Nato i stort.¹⁵

1984 släpptes en lista över Natoländer som kunde ta emot amerikanska kärnvapen i en krigssituation. Island var med på listan vilket skapade politisk debatt i landet och Islands utrikesminister krävde amerikansk försäkran om att kärnvapen inte skulle placeras på Island utan dess medgivande. USA hade tomma förråd för kärnvapenförvar i landet och farhågan var att det inte skulle gå att stoppa USA från att använda isländskt territorium för utplacering i händelse av krig.¹⁶ USA accepterade detta, trots att de tidigare inte velat ge sådana försäkringar.

I Islands och USAs bilaterala avtal framgår tydligt att det är upp till den isländska regeringen att avgöra på vilket sätt och i vilken utsträckning amerikansk närvaro ska tillåtas.¹⁷ Island är det enda landet i Nato utan egen militärmakt och därför har Nato och försvarsavtalet med USA fått särskilt stor försvarspolitisk betydelse.¹⁸ Att Island inte har egen försvarsmakt gör att Island har svårare att ha full kontroll och insyn över vilka styrkor som är stationerade på ön, jämfört med exempelvis Natoländer som ger tillgång till redan befintliga, nationella militärbaser.¹⁹ År 2006

14 Ingimundarson (2022). Unarmed sovereignty versus foreign base rights: enforcing the US-Icelandic defence agreement 1951–2021. *The International History Review*, 44(1), 73–91, 78–87.

15 No. 110/1951. Act giving legal effect to the Defence Agreement between Iceland and the United States and on the legal status of US Forces and properties. <https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1419e84c-c33a-11e9-9446-005056bc530c>

16 Ingimundarson (2022). Unarmed sovereignty versus foreign base rights: enforcing the US-Icelandic defence agreement 1951–2021. *The International History Review*, 44(1), 73–91, 84.

17 No. 110/1951. Act giving legal effect to the Defence Agreement between Iceland and the United States and on the legal status of US Forces and properties. <https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1419e84c-c33a-11e9-9446-005056bc530c>

18 Iceland Monitor (2023). *An Icelandic army is not on the agenda*. https://icelandmonitor.mbl.is/news/news/2023/03/07/an_icelandic_army_is_not_on_the_agenda/ [20231204]

19 Ingimundarson (2022). Unarmed sovereignty versus foreign base rights: enforcing the US-Icelandic defence agreement 1951–2021. *The International History Review*, 44(1), 73–91, 75.

slöt Island och USA en gemensam överenskommelse om att amerikanska trupper skulle dra sig tillbaka från Island till förmån för en mer mobil närvaro.²⁰ Till följd av ett förändrat och upptrappat säkerhetsläge skrevs dock 2016 en tilläggsdeklaration som fastställer att isländskt territorium och faciliteter får användas av USA samt övriga Natoländer för att försvara Island och Natoområdet.²¹

Norges avtal med USA är nyare och 2021 tecknades ett nytt tilläggsavtal som möjliggör etableringen av fyra amerikanska försvarsanläggningar på norsk mark. Avtalet ger USA tillåtelse att införa och förvara utrustning och militär personal i Norge. Avtalet ger också USA rätt att tillämpa amerikansk lag, bland annat gäller amerikansk lag för de amerikanska soldater som vistas i Norge.²²

Utländsk militär i Sverige?

I december 2023 undertecknade Sverige och USA ett bilateralt militäravtal, ett så kallat *Defence Cooperation Agreement* (DCA), som innebär att USA får tillgång till 17 svenska anläggningar och områden samt möjlighet att förhandslagra militär utrustning i Sverige. Även om avtalet är bilateralt, mellan USA och Sverige, så öppnar det också upp för närmare samarbete inom Nato. Avtalet behöver godkännas med tre fjärdedelars riksdagsmajoritet för att kunna träda i kraft och regeringen beräknar att avtalet kan implementeras i slutet av 2024.²³ I maj 2016 undertecknade Sverige och USA en gemensam avsiktsförklaring om fördjupat bilateralt försvarssamarbete. Kontakter om ett militäravtal påbörjades när Socialdemokraterna satt i regeringsställning och innan Natoansökan hade skickats in.²⁴

I det liknande avtalet mellan Norge och USA finns inskrivet att Norge inte accepterar förhandslagring eller övning med kärnvapen på sitt territorium, en klausul som inte ingår i Sveriges avtal med USA. Försvarsminister Pål Jonson menade i december 2023 att ett förbehåll mot kärnvapenlagring- och övning inte behöver skrivas in i avtalet och sa att ”Den svenska positionen är mycket välkänd utav USA och vi har förmedlat den också. Det finns inga förväntningar från amerikansk sida och det finns heller inga behov från svensk sida beträffande detta.”²⁵

I Försvarsberedningens rapport *Allvarstid* från 2023 nämns att ”Sverige förväntas kunna upplåta territorium, bland annat genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter samt tillhandahålla försörjnings- och transiteringsområden för

20 Gemensam överenskommelse mellan USA:s regering och Islands regering (2006). *Joint Understanding*. https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-for-Foreign-Affairs/Joint_Understanding.pdf [20231204]

21 Gemensam överenskommelse mellan USA:s regering och Islands regering (2016). *Joint declaration*. <https://www.stjornaradid.is/library/04-Raduneytin/Utanrikisraduneytid/PDF-skjol/Joint-Declaration--Signed-.PDF> [20231204]

22 Gemensam överenskommelse mellan USA:s regering och Norges regering (2021). *Supplementary defence cooperation agreement*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/077c7bbef47a4ea4bc756b1703ea9c9d/avtaltetekst-sdca-engelsk.pdf> [20231204]

23 Regeringskansliet (2023). *Avtal om försvarssamarbete med USA undertecknat*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/avtal-om-forsvarssamarbete-med-usa-undertecknat/> [20231206]

24 Nytt avtal ska ge USA tillgång till militärbaser i Sverige (2023, 23 oktober). *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/sverige/nytt-avtal-ska-ge-usa-tillgang-till-militarbas-i-sverige/> [20231204]

Regeringskansliet (2023). *Sverige och USA har påbörjat förhandlingar om avtal om fördjupat försvarssamarbete*. <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2023/01/sverige-och-usa-har-paborjat-forhandlingar-om-avtal-om-fordjupat-forsvarssamarbete/> [20231204]

25 Karin Eriksson (2023, 6 december). Sverige har undertecknat avtalet om militärbaser med USA – ”mycket djupt samarbete”. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/varlden/avtal-om-fordjupat-forsvarssamarbete-med-usa-undertecknat/> [20231206]

allierades styrkor”.²⁶ Förberedelser för detta har också påbörjats, exempelvis vad gäller utbyggnad av järnvägar för att kunna tillgodose att transporter fungerar.²⁷ De militära styrkor Nato har till sitt förfogande är, som tidigare nämnts, de styrkor som medlemsländerna väljer att lämna över. Natomedlemmar kan välja att låta olika stora delar av sina militära förband styras direkt av Natos generaler, alltifrån att till exempel endast överlåta flygstyrkor som vaktar gränsen till att överlåta hela försvaret. I juli 2023 öppnade försvarsminister Pål Jonson för att det för Sveriges del kan handla om att överlåta en stor del av försvarets enheter till Natos förfogande.²⁸

Vilken lagstiftning gäller för utländsk militär på svensk mark?

När Sverige tillträdde det så kallade värdlandsavtalet med Nato år 2016 gjordes förbehåll för användning av andra länders lagar på svenskt territorium, eftersom det inte ansågs finnas några behov av det.²⁹ När den svenska Natoansökan skickades in 2022 och frågor kring närvaro av utländsk militär på svenskt territorium blev mer aktuella gjordes en översikt av rådande lagar och en rad nya lagförändringar och -tillägg presenterades. Sverige ska till exempel tillträda Parisprotokollet, ett avtal som innebär att andra länder ges rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion och verkställa påföljder på svenskt territorium, det vill säga att andra länders soldater och personal lyder under sina nationella lagar, inte Sveriges.

I Försvarsberedningens rapport beskrivs föreslagna lagändringar och -tillägg bland annat handla om frågor som amerikansk militär personals rättsliga status, tillgång till baser, förhandslagring av materiel, skatter och tullar. I promemorian *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal* beskrivs att medlemmar från utländska styrkor inte behöver söka om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd i Sverige och att andra regler än vanligt ska gälla om personer besöker eller flyttar till Sverige inom ramen för samarbetet.³⁰

DCA-avtalet mellan USA och Sverige, om amerikansk tillgång till svenska militärbaser, innebär enligt försvarsminister Pål Jonson att amerikanska förband får roterande närvaro i Sverige. De amerikanska soldaterna som vistas i Sverige ska i huvudsak lyda under amerikansk lagstiftning.³¹ Amerikanska lagar skiljer sig från svenska lagar i vissa avseenden, exempelvis vad gäller rattonykterhet, droger, prostitution och våldtäkt. Norge har ett liknande avtal med USA som skapat en del kontroverser, bland annat gällande åtalsrätt då avtalet ger USA rätt att åtala soldater som begår brott inom norskt territorium även utanför tjänsten.³²

26 Regeringskansliet (2023). *Allvarstid: försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. Stockholm: Försvarsdepartementet.

27 Andreas Carlson (KD) om Natos krav på svensk järnväg (2023, 18 november). *Sveriges Radio*. <https://sverigesradio.se/avsnitt/andreas-carlson-kd-om-natos-krav-pa-svensk-jarnvag> [20231204]

28 Mats Eriksson (2023, 4 juli). Nato kan få styra över stor del av svenska försvaret. *Sveriges Radio*. <https://sverigesradio.se/artikel/stor-del-av-svenska-styrkor-kan-stallas-under-nato-befal> [20231204]

29 Embassy of Sweden (2022). *Sveriges partnerskap med Nato*. <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/brussels-nato/faq-to-the-embassy/sveriges-partnerskap-med-nato/#> [20231129]

30 Regeringskansliet (2023). *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal*. Ds 2023:22. Stockholm: Försvarsdepartementet. 46ff.

31 Nytt avtal ska ge USA tillgång till militärbaser i Sverige (2023, 23 oktober). *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/sverige/nytt-avtal-ska-ge-usa-tillgang-till-militarbas-i-sverige/> [20231204]

32 Niclas Vent (2023, 1 november). Avtal öppnar svenska militärbaser för USA. *Aftonbladet*. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/xg0eB8/avtal-oppar-svenska-militarbas-for-usa> [20231204]

Den tidigare lagstiftningen om immunitet och privilegier är på många sätt redan anpassad för Nato, till följd av tillägg som gjordes 1994 i samband med Sveriges medverkan i Partnerskap för fred. Därför är de föreslagna tilläggen år 2023 i lagen om immunitet små.³³ Närvaro av utländska trupper på svenskt territorium väcker dock frågan om hur och på vilket sätt immunitet kan användas, och vad det kan få för följder. I flera andra länder har utländska baser på landets territorium visat sig innebära ökat våld och en ökad osäkerhet för kvinnor genom genusbaserat våld, exploatering och trafficking.³⁴

KAPITEL 8 - SLUTSATSER

Så kan svenskt territorium användas

ETT SVENSKT NATOMEDLEMSKAP KAN INNEBÄRA att Nato och utländsk militär ges tillgång till svenskt territorium på flera sätt. Det handlar dels om att det kan komma att bli aktuellt för Sverige att ha permanenta, utländska baser men också om hur och på vilket sätt Nato och utländsk militär får använda svenskt territorium för till exempel övning, trupptransporter och annan närvaro. Huruvida en Natomedlem tillåter utländska baser på sitt territorium är ett nationellt beslut, och Sveriges hållning är i dagsläget att det inte finns anledning att ha permanenta baser i fredstid. Samtidigt är Island och Norge exempel på att en policy inte utesluter permanent utländsk närvaro ändå. Vad gäller frågan om utländska baser i Sverige är det, precis som med frågan om kärnvapen på svenskt territorium, inte heller tydligt vad som gäller i krigstid och på vilka sätt utländsk militär skulle få använda svenskt territorium.

SVERIGES DEFENCE COOPERATION AGREEMENT (DCA) MED USA INNEBÄR, om det röstas igenom av riksdagen, att USA ges tillgång till 17 svenska militärbaser och möjlighet att förhandslagra militär utrustning i Sverige. Det föreslagna avtalet innehåller inga förbehåll mot lagring av kärnvapen på svenskt territorium vilket väcker frågan om huruvida kärnvapen kan komma att lagras i Sverige, och i vilka situationer det kan handla om. Ytterligare ett frågetecken handlar om hur svenskt territorium kan komma att användas av Nato och Natoländers trupper i krig om artikel 5 aktiveras. Det finns indikatorer på att närvaron av utländsk militär kan komma att öka vid ett Natomedlemskap, särskilt mot bakgrund av att det beskrivits att Sveriges geografiska läge och då inte minst Östersjön, innebär att svenskt territorium blir ett viktigt uppmarschområde.

³³ Regeringskansliet (2023). *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal*. Ds 2023:22. Stockholm: Försvarsdepartementet. 14f.

³⁴ Acheson. (2017). Remote warfare and sexual violence in Djibouti. *Report for the Women's International League for Peace and Freedom*, 27.

KAPITEL 9

KAN SVERIGE ARBETA AKTIVT FÖR NEDRUSTNING SOM NATOMEDLEM?

Sverige har länge setts som en stark aktör för fred, internationell rätt och nedrustning, genom att Sveriges regering historiskt tagit flera initiativ för kärnvapennedrustning.¹ Sverige har också en lång tradition av stark folklig opinion mot kärnvapen.² Nato å sin sida är en kärnvapenallians. I Regeringens promemoria om ett svenskt Natomedlemskap från oktober 2022 framhålls att Sverige även som Natomedlem kan fortsätta främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik: stå upp för folkrätt, mänskliga rättigheter och jämställdhet och vara en stark röst för rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning.³ Det här kapitlet redogör för hur den svenska positionen förändrats redan under processen mot ett Natomedlemskap och undersöker hur ett medlemskap ytterligare skulle kunna påverka Sveriges nedrustningspolitik och i synnerhet ställningstaganden för kärnvapennedrustning.

Sveriges engagemang för nedrustning

Sverige har en lång tradition av stark opinion och engagemang mot kärnvapen. Olof Palmes Internationella Center genomför regelbundet Sifundersökningar om det svenska folkets inställning till FN:s konvention om förbud mot kärnvapen (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW*). Denna undersökning har i flera år i rad visat att runt 80% av den svenska befolkningen vill att Sverige ska ansluta sig till konventionen.⁴ Sverige har också historiskt tagit flera politiska initiativ för nedrustning. 1961 gjorde Östen Undén, dåvarande utrikesminister, ett uttalande mot kärnvapen som lades fram av Sverige i FN:s generalförsamling. Uttalandet bidrog till att formulera resolutionen Undénplanen som innebar att de stater som inte har kärnvapen förbinder sig till att inte själva tillverka eller lagra kärnvapen på det egna territoriet, ett fördokument till Icke-spridningsavtalet (NPT).⁵ Olof Palme förde också en politik med nedrustningsinitiativ på 1980-talet, bland annat med fokus på en kärnvapenfri zon i Europa.⁶ 2003 tillsatte Anna Lindh en internationell kommission om massförstörelsevapen, *The Weapons of Mass Destruction Commission*, med Hans Blix som ordförande.⁷ Sverige har därtill ratificerat ett antal internationella förbud mot olika vapentyper, såsom konventionerna om förbud mot klustervapen och antipersonella minor.⁸

¹ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2. uppl. Lund: Celanders Förlag. 36-37.

² Olof Palmes internationella center (2022). *Skriv under kärnvapenförbudet!*. <https://www.palmecenter.se/skriv-under-karnvapenforbudet/> [20231201]

³ Regeringskansliet (2022). *Sveriges medlemskap i Nato*. Ds 2022:24. Stockholm: Utrikesdepartementet.

⁴ Olof Palmes internationella center (2022). *Skriv under kärnvapenförbudet!*. <https://www.palmecenter.se/skriv-under-karnvapenforbudet/> [20231201]

⁵ Lär om kärnvapen (2023). *Svenska kärnvapenprogrammet*. <https://laromkarnvapen.se/historia/svenska-karnvapenprogrammet/> [20231201]

⁶ Motion 1981/82:527. *Internationell nedrustning*.

⁷ Blix et al. (2016). *Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten*. 2. uppl. Lund: Celanders Förlag. 36-37.

⁸ Cluster Munition Coalition (2023). *Treaty status*. <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/the-treaty/treaty-status.aspx> [20231201]

Utrikesminister Anna Lindhs svar på skriftlig fråga 2001/02:619. *Om Ottawakonventionen*.

Har Sveriges position förändrats sedan beslutet om ansökan togs?

Den svenska politiken för fred, internationell rätt och nedrustning har redan under ansöknings-tiden genomgått stora förändringar som direkt kan härledas till Sveriges relation till Nato. Ett tydligt exempel kom hösten 2022 med nyheten att svensk vapenexport beviljas till Natomedlemmen Turkiet.⁹ All vapenexport till landet stoppades helt 2019, mot bakgrund av Turkiets militära invasion i norra Syrien i strid mot folkrätten, samt att Turkiet vid flera tillfällen hotat om att åter invadera regionen. Beslutet att återigen tillåta vapenexport till Turkiet togs på grund av att Turkiet krävt att så skulle ske för att landet skulle godkänna Sveriges Natoansökan. Myndigheten Inspektionen för strategiska produkter (ISP) som kontrollerar svensk vapenexport, motiverade beslutet med att Natoansökan i hög grad ansågs stärka de försvars- och säkerhetspolitiska skäl som talar för att bevilja export.¹⁰

Sveriges kärnvapenpolitik har synbart förändrats sedan Natoansökan skickades in. Sverige var med och förhandlade fram FN:s kärnvapenförbud (TPNW) 2017, vilket sedan trädde i kraft 2021. Konventionen innebär ett totalförbud mot alla aspekter av kärnvapen med ett omfattande regelverk av förbjudna aktiviteter. När avtalet blev klart övervägde regeringen Löfven att underteckna konventionen. Regeringen Löfven beslutade sedan att inte göra det men att hålla dörren öppen till efter översynskonferensen av Icke-spridningsavtalet 2020. Alltsedan beslutet togs att ansöka om Natomedlemskap har dörren dock stängts helt, med hänvisning till att avtalet inte är kompatibelt med ett Natomedlemskap. På det första statspartsmötet för kärnvapenkonventionen i juni 2022 deltog Sverige som observatör medan regeringen Kristersson införde det andra statspartsmötet i november/december 2023 meddelade att de inte skulle närvara, mot bakgrund av att konventionen inte skulle vara kompatibel med Natoåtaganden.¹¹ Även om Sverige inte skrivit under TPNW har det ett symboliskt värde att delta som observatör eftersom det stärker förutsättningarna för dialog och för att minska polarisering i frågan om kärnvapenedrustning, såväl som för att visa att Sverige fortsatt är en röst för nedrustning. Det ger också legitimitet till avtalet.

Därtill har Sverige sedan 2014 stått bakom det så kallade humanitära initiativet. Det är ett ställningstagande som betonar de humanitära konsekvenserna av kärnvapen och som uttrycker att kärnvapen är ”särskilt inhumana vapen som inte får användas under några omständigheter”. Sverige lämnade det humanitära initiativet 2022 med hänvisning till att Sverige inte längre kunde skriva under på denna formulering då den ansågs gå emot Natos kärnvapendoktrin.¹² Den svenska kärnvapenpolitiken har därmed förändrats fundamentalt redan innan Sve-

9 Inspektionen för Strategiska Produkter (2022). *Tillstånd för följdlieferanser av krigsmateriel till Turkiet*. <https://isp.se/nyheter/tillstand-for-foljdlieferanser-av-krigsmateriel-till-turkiet/> [20231201]

10 Sverige öppnar för vapenexport till Turkiet (2022, 30 september). *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/oppnar-for-vapenexport-till-turkiet> [20231201]

11 Skriftlig fråga 2023/24:250 av Laila Naraghi (S), besvarad av Utrikesminister Tobias Billström (M).

12 *Joint Humanitarian Statement* (2022). X Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2022/statements/22Aug_HINW.pdf [20231201]

rige har blivit medlem i Nato. Framför allt har förändringen skett genom att acceptera kärnvapen som en del av den svenska säkerhetspolitiska strategin och kärnvapen har gått från att ses som något farligt, till något säkerhetsskapande. Detta försvårar Sveriges ställningstaganden och möjligheter att arbeta för kärnvapenedrustning.

Vad säger riksdagspartierna om möjligheterna till nedrustning?

Genom samtal med ledamöter från Liberalerna, Miljöpartiet, Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet framkommer olika resonemang vad gäller möjligheterna att arbeta för nedrustning inom Nato. Representanter från de olika partierna har dels lyft att ett Natomedlemskap kan försvåra möjligheterna till nedrustningsinitiativ men också att det skulle kunna öppna för nya möjligheter. Liberalerna menar att ett Natomedlemskap kan stärka Sveriges förutsättningar att verka för kärnvapenedrustning eftersom det kan ge större möjligheter att förhandla, och för att nedrustningsinitiativ från alliansen skulle ha större tyngd. Flera partier lyfter också möjligheten att inom Nato alliera sig med andra nordiska stater för att tillsammans driva på för kärnvapenedrustning. Miljöpartiet, som varit emot ett svenskt Natomedlemskap, ser både för- och nackdelar med att vara med i Natos forum för kärnvapenplanering, *Nuclear Planning Group* (NPG). Å ena sidan lyfter de att det kan vara positivt att kunna vara en del av beslutsfattandet och på det sättet påverka Nato i en annan riktning, å andra sidan riskerar det att legitimeras kärnvapen. Även Vänsterpartiet lyfter liknande argument, även om partiet är emot Nato, att en möjlighet med ett medlemskap skulle kunna vara att driva andra värderingar som främjar nedrustning inom Nato. Samtidigt betonas att Nato inte är den främsta arenan för detta.¹³

Natos arbete för nedrustning

I möten på Natos högkvarter beskriver anställda att Nato är en möjlig plattform för nedrustningsinitiativ och att även om nedrustning i sig inte är målet, är det ett medel för att nå säkerhet. Det vidhålls samtidigt att nedrustningsinitiativen behöver formuleras så att de inte strider mot Natos kärnvapenavskräckning. Vi har försökt reda ut i vilka forum eller organ som nedrustningsinitiativ skulle kunna tas och drivas inom Nato. Vid möte med *Defence Policy and Planning Committee* (DPPC) på Natos högkvarter i Bryssel lyftes att vapenkontroll och *extended nuclear deterrence*, det vill säga att amerikanska kärnvapen utgör skydd även för allierade utan kärnvapen, är viktiga verktyg för att nå den stabilitet och balans som anses krävas för att avskräcka fiendliga attacker.¹⁴ Det forum i vilket alliansens kärnvapenpolitik främst planeras är Natos *Nuclear Planning Group* (NPG). Även om det är frivilligt att vara med i NPG tyder mycket på att Sverige kommer att delta i forumet, eftersom Sverige går med i Nato utan några förbehåll. NPG beskrivs framför allt som ett forum för att utvärdera och uppdatera Natos kärnvapenpolicy,

13 Möten med riksdagsledamöter från flera politiska partier (L, M, MP, S, V), 2023.

14 Möte med representant från Defence Policy and Planning Division, Natos högkvarter i Bryssel den 18 oktober 2023.

i syfte att säkerställa avskräckningsstrategins effektivitet.¹⁵ *Nuclear Planning Group* (NPG) verkar med andra ord i nuläget för kärnvapenplanering och avskräckning, snarare än för kärnvapen-nedrustning.

Sedan kalla kriget har de kärnvapen som ställts till förfogande för Natos försvar reducerats med över 90%. Samtidigt har Natos kärnvapenpolicy de senaste åren blivit en alltmer framträdande del av Natos strategi och alliansen uttrycker inga ambitioner om att vilja vara en ledande aktör för nedrustning. I alliansens strategiska koncept från 2010, och de efterföljande, fastställs att så länge kärnvapen finns kommer Nato att vara en kärnvapenallians. I det strategiska konceptet beskrivs att alliansen ska sträva efter ett säkerhetsklimat där kärnvapenedrustning är möjligt.¹⁶ I praktiken innebär det att Nato inte ämnar nedrusta några kärnvapen förrän det finns ett fördelaktigt säkerhetsklimat för alliansens alla medlemsstater. Det skulle i förlängningen kunna innebära att Nato inte tänker driva kärnvapenedrustning förrän konventionell nedrustning (det vill säga nedrustning av vapentyper som inte klassas som massförstörelsevapen) skett av motståndare som innehar kärnvapen, främst Ryssland och Kina. Natos hållning till nedrustning och avskräckning skapar genom det ett moment 22. Detta genom att Natos avskräckningspolitik bidrar till att motverka ett säkerhetsklimat där nedrustning är gynnsamt.

NATO OCH NEDRUSTNING

Natos arbete kring nedrustning samordnas av *Arms Control, Disarmament, and WMD Non-Proliferation Centre* (ACDC) som är en del av Natos avdelning *Political Affairs and Security Policy Division*. ACDC samordnar de kommittéer som arbetar med vapenkontroll, nedrustning och ickespridning. Politisk vägledning kring frågor om nedrustning ges genom det Nordatlantiska rådet (NAC) och militära råd inhämtas från Militärkommittén.

Nato, Icke-spridningsavtalet och FN:s kärnvapenförbud

Icke-spridningsavtalet, *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT) trädde i kraft 1970. Avtalet innebär, som beskrivits i Kapitel 7 "Kärnvapen på svenskt territorium", att avtalets fem erkända kärnvapenländer (Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA) inte får överlåta kärnvapen till kärnvapenfria stater eller uppmuntra stater att utveckla kärnvapen, medan kärnvapenfria stater åtar sig att inte ta emot eller skaffa kärnvapen.¹⁷ Avtalet syftar även till att främja användning av kärnteknik för fredliga ändamål samt att kärnvapenstaterna ska förhandla om total nedrustning av existerande arsenaler. Trots avtalets syfte ökar åter antalet kärnvapen i världen och kärnvapenstaterna moderniserar sina kärnvapenarsenaler.¹⁸ Idag har 191 stater

15 Nato (2022). *Nuclear Planning Group (NPG)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm [20231201]

16 Nato (2023). *Arms control, disarmament and non-proliferation in NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48895.htm [20231201]

17 Svenska Läkare mot Kärnvapen (2023). *Lär om kärnvapen - Utbildningsmaterial*. <https://slmk.org/om-karnvapen/lar-om-karnvapen/> [20231201]

18 Stockholm International Peace Research Institute (2023). *Försämrade geopolitiska relationer leder till ökade investeringar i kärnvapen*. <https://www.sipri.org/sites/default/files/PR%20WNF%202023%20SWE.pdf> [20231205]

anslutit sig till avtalet, även de europeiska Natostater som har amerikanska kärnvapen på sina territorier.¹⁹ Sedan 2019 verkar Sverige tillsammans med 15 andra icke-kärnvapenstater, både Natostater och alliansfria stater, för att stärka genomförandet av Icke-spridningsavtalet (NPT) genom det så kallade Stockholmsinitiativet. Syftet med Stockholmsinitiativet är att ta konkreta steg på vägen mot en värld fri från kärnvapen.²⁰ Initiativet ifrågasätter däremot inte kärnvapeninnehav eller hot om användning av kärnvapen. Dess stegvisa punkter hänvisar endast till redan åtagna löften från kärnvapenstaterna om främst transparens och riskreducering.²¹

Natoländernas gemensamma hållning är att nedrustning ska ske steg för steg. På flera översynskonferenser för NPT har Natoländer uttryckt följande steg som del i den processen: ikraftträdande av det fullständiga provstoppsavtalet, *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT), diskussioner om förbud mot produktion av klyvbart material som kan användas i kärnvapen *Fissile Material Cut-Off Treaty* (FMCT), upprättandet av en zon fri från kärnvapen och andra massförstörelsevapen i Mellanöstern, samt transparens och förtroendebyggande åtgärder. Så gott som samtliga förslag har stött på politiskt motstånd inifrån Natos egen medlemskrets. Bland annat har USA aldrig ratificerat CTBT.²² Flera Natoländer blockerade också utkomsten av 2015 års översyn av NPT å Israels vägnar på grund av skrivelser om zon fri från kärnvapen och andra massförstörelsevapen i Mellanöstern.²³

Till skillnad från NPT, som fokuserar på icke-spridning, handlar FN:s kärnvapenförbud (TPNW) om total kärnvapenedrustning och om att stärka normen mot kärnvapen. TPNW förbjuder alla kärnvapenrelaterade aktiviteter, såsom att utveckla, testa, tillverka, anskaffa, inneha, lagra, använda eller hota med att använda kärnvapen och att stödja andra länders kärnvapenprogram. Vid möte med Natos avdelning för försvarsplanering, *Defence policy and planning committee* (DPPC), förklaras Natos hållning handla om att FN:s kärnvapenförbud (TPNW) underminerar NPT.²⁴ Det går dock att argumentera för att TPNW uppfyller NPT:s sjätte artikel, som innebär att parterna är förpliktigade att förhandla ett avtal om fullständig avrustning. De åtaganden som kärnvapenländerna har förbundit sig till enligt NPT har de länge negligerat, liksom de slutdokument med handlingsplaner som antagits vid översynskonferenserna. Därmed ger kärnvapenförbudet tvärtom styrka och trovärdighet till NPT.²⁵

19 Förenta Nationerna (2023). *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*. <https://disarmament.unoda.org/wmd/nuclear/npt/> [20231201]

20 Regeringskansliet (2022). *Nedrustning, icke-spridning och exportkontroll*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/nedrustning--ickespridning-och-exportkontroll/> [20231201]

21 Svenska ambassaden (2020). *Ministerial meeting of the Stockholm Initiative for Nuclear Disarmament*. <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/un-geneva/current/news/stockholm-initiative-for-nuclear-disarmament/> [20231201]

22 Kubiak (2021). Reviewing NATO's Non-proliferation and Disarmament Policy. *IAI Papers*, 21(4).

23 Acheson (2015). Editorial: Uprising. *NPT News in Review*, 13(17), 1-2.

24 Möte med representant från Defence Policy and Planning Division, Natos högkvarter i Bryssel den 18 oktober 2023.

Nato (2017). *North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_146954.htm [20231201]

Nato (2020). *North Atlantic Council Statement as the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons Enters Into Force*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180087.htm [20231201]

25 Sipri (2019). *The NPT and the TPNW: Compatible or conflicting nuclear weapons treaties?* <https://www.sipri.org/commentary/blog/2019/npt-and-tpnw-compatible-or-conflicting-nuclear-weapons-treaties> [20231206]

Nato anser att en Natostat inte kan vara part till FN:s kärnvapenförbud (TPNW) och att det är olämpligt att ens delta som observatör på konventionens statspartsmöten.²⁶ Nato har också uttalat att alliansen aldrig kommer att erkänna att TPNW:s bestämmelser är sedvanerättsligt bindande, det vill säga att konventionens principer kan komma att bli bindande även för stater som inte är part till konventionen, såsom exempelvis de flesta principerna inom Genèvekonventionerna är. Flera internationella experter på juridik och folkrätt menar dock att det inte finns några juridiska hinder att som Natomedlem skriva under konventionen, men att flera avståndstaganden mot Natos kärnvapenpolicies behöver göras.²⁷ Det finns också flera exempel på andra nedrustningsavtal som Natomedlemmar ratificerat trots att USA, som den största militärmakten i Nato, inte gjort det, exempelvis konventionerna om förbud mot klustervapen och förbud mot antipersonella minor. Inom dessa förbud har så kallade interkompatibilitetsklausuler tagits fram för att säkerställa att militära samarbeten mellan stater som både har anslutit sig och inte anslutit sig kan ske utan att avtalen bryts.²⁸ Möjligheten finns att något liknande skulle kunna tas fram i kärnvapenkonventionen eller i staters implementeringsplaner av avtalet och att Natoländer således skulle kunna ratificera TPNW som ett viktigt steg mot kärnvapenedrustning. I praktiken är dock svårigheterna många. Detta bland annat då ett totalförbud mot kärnvapen går emot själva kärnan i Natos kärnvapenstrategi.

Natos policy om att förbli en kärnvapenallians så länge kärnvapen existerar, och att bygga sin strategi på hot om att använda kärnvapen, strider mot TPNW:s syfte och mål. Det gör det svårt att politiskt acceptera både Natos kärnvapenavskräckning och TPNW:s förbud mot användning och hot om användning av kärnvapen. Att ratificera TPNW som Natomedlem skulle därför troligen medföra betydande politiska utmaningar. För att kunna ratificera TPNW skulle ett medlemsland behöva avsäga sig allt arbete som är kopplat till planering för, eller hot om, att använda kärnvapen. Det skulle till exempel kunna handla om att inte delta i kärnvapenövningar och att stå utanför Natos kärnvapenplanering. Det är med andra ord stora delar av Natos kärna som Natostater skulle behöva ta avstånd från. Om det finns politisk vilja finns det dock, även som Natomedlem, alltså juridiska möjligheter att ratificera TPNW. Inte minst skulle det underlätta om flera Natoländer gick samman för detta mål.

Enskilda Natomedlemmars initiativ till nedrustning

Ingen Natomedlem driver i dagsläget någon individuellt stark nedrustningspolitik, varken inom eller utanför Natos ramar. I debatten lyfts Norge ofta som ett framgångsexempel och som en Natomedlem som fortfarande driver nedrustningsfrågor. Norge är dock inte så aktiva i att driva på för kärnvapenedrustning som det framställs, till exempel bojkottade Norge förhandlingarna om FN:s kärnvapenförbud (TPNW) 2017 och har därefter konsekvent röstat emot FN:s generalförsamlings

26 Möte med representant från Defence Policy and Planning Division, Natos högkvarter i Bryssel den 18 oktober 2023. Nato (2017). *North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_146954.htm [20231201]

Nato (2020). *North Atlantic Council Statement as the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons Enters Into Force*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180087.htm [20231201]

27 *Nuclear Umbrella Arrangements and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons* (2018). International Human Rights Clinic.

Norska regeringen (2018). *Review of the consequences for Norway of ratifying the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*. https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/review_tpnw/id2614520/ [20231201]

28 Cluster Munition Coalition (2022). *Cluster Munition Monitor 2022*. & International Campaign to Ban Landmines (2022). *Landmine Monitor 2022*.

årliga resolutioner om förbudet, senast under 2022.²⁹ Förvisso arrangerade landet 2013 den första konferensen om kärnvapnens humanitära effekter, men den handlade inte om att förbjuda kärnvapen utan var en expertkonferens med stater inbjudna.

Vissa ansträngningar för nedrustning har dock gjorts. Dessa har lyckats såtillvida att det har skapat diskussion men sällan lett till någon verklig förändring.³⁰ I slutet av 2000-talet var den folkliga opinionen i Tyskland starkt för att avveckla de amerikanska kärnvapen som är utplacerade på tyskt territorium genom så kallade *nuclear sharing agreements*. 2009 röstade Tysklands parlament igenom en resolution för att avskaffa kärnvapen från sitt territorium och liknande diskussioner pågick åren därpå även i Turkiet och Nederländerna.³¹ År 2010 fastställdes för första gången i Natos strategiska koncept att Nato är en kärnvapenallians.³² Detta sägs vara en reaktion på att Tyskland ville avskaffa kärnvapen från sitt territorium och att det även diskuterades i andra värdlandsstater.³³ Än idag är kärnvapnen i Tyskland och i de övriga Natoländerna kvar.³⁴ Tysklandsexemplet visar att det som Natomedlem kan vara svårt att driva igenom förändring inom Nato.

Flera Natoländer har på olika vis visat engagemang för TPNW. Belgien, Nederländerna, Norge och Tyskland, deltog på det första statspartsmötet i Wien 2022. Norge och Tyskland deltog även på det andra statspartsmötet i New York 2023.³⁵ På amerikansk inrådan har Natoländer uppmanats att rösta emot TPNW och att inte delta i förhandlingarna som pågick 2017.³⁶ Nederländerna fick dock specialtillstånd och deltog dessutom i förhandlingarna där landet ville få fram ett avtal som var kompatibelt med Natos avskräckningsideologi, inklusive skrivningen om att Nato förblir en kärnvapenallians så länge det finns kärnvapen.³⁷ När den slutliga konventionen av TPNW lades fram röstade Nederländerna nej, med hänvisning till att Natomedlemskapet omöjliggjorde att landet anslöt sig till konventionen som texten är formulerad.³⁸

I Italien, som är ett av de fem europeiska länder som har amerikanska kärnvapen placerade på sitt territorium, pågick 2023 diskussioner i det italienska parlamentet om avveckling av amerikanska kärnvapen.³⁹ Det italienska parlamentet antog 2023 en resolution med åtaganden

29 ICAN (2023). *Nuclear weapons Ban Monitor: TPNW is gaining global traction*. https://www.icanw.org/nuclear_weapons_ban_monitor_2023 [20231204]

30 Snyder (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(4).

31 Fitzpatrick (2016). Removing Nuclear Weapons from Turkey, *Survival*, 58(5).

Motion nr 65 i Nederländernas kammare (2012, 20 december). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2013*. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121220/gewijzigde_motie_van_het_lid_9/document3/f=/vj64ki5j05zr.pdf [20231204]

32 Werkhäuser & Conrad (2020, 26 mars). US set to upgrade its nukes in Germany. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/us-set-to-upgrade-controversial-nukes-stationed-in-germany/a-52855886> [20231204]

33 Möte med representant från Defence Policy and Planning Division, Natos högkvarter i Bryssel den 18 oktober 2023.

34 Werkhäuser & Conrad (2020, 26 mars). US set to upgrade its nukes in Germany. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/us-set-to-upgrade-controversial-nukes-stationed-in-germany/a-52855886> [20231204]

35 War on the Rocks (2023). *NATO'S Nordic Enlargement and Nuclear Disarmament: the End of Bridge Building*. <https://warontherocks.com/2023/02/natos-nordic-enlargement-and-nuclear-disarmament-the-end-of-bridge-building/> [20231204]

36 ICAN (2023). Croatia. <https://www.icanw.org/croatia> [20231204]

37 Shirobokova (2018). The Netherlands and the prohibition of nuclear weapons, *The Nonproliferation Review*, 25(1-2), 43.

38 NTI (2022). *Nuclear Disarmament Netherlands*. <https://www.nti.org/analysis/articles/netherlands-nuclear-disarmament/> [20231205]

39 Rete Italiana Pace e Disarmo (2023). *With the Resolution passed in the Parliament, Italy has the opportunity to take concrete steps towards nuclear disarmament*. <https://retepacedisarmo.org/english/2023/with-the-resolution-passed-in-the-parliament-italy-has-the-opportunity-to-take-concrete-steps-towards-nuclear-disarmament/> [20231204]

om att arbeta för en kärnvapenfri värld, att fortsätta utvärdera FN:s kärnvapenförbud (TPNW) och i samråd med Nato vara med som observatör för TPNW:s statspartsmöte.⁴⁰ Detta har mycket starkt folkligt stöd då hela 74% av det italienska folket vill avveckla amerikanska kärnvapen och 87% vill att landet ansluter sig till TPNW.⁴¹ Italien avstod från att delta som observatör på statspartsmötet 2023.

Påverkas Sveriges roll i Nato av vilka som är i regeringsställning?

Historiskt sett har stödet för Nato följt en tydlig höger-vänster-skala där de som sympatiserar med partier till höger är mer positiva till Natomedlemskap än de som sympatiserar med partier till vänster. År 2021 såg statistiken ut enligt följande när det gäller andel av väljarna som var positiva till ett svenskt Natomedlemskap: M (45%), KD (41%), SD (40%), C (36%), L (33%), S (19%), V (11%) och MP (9%).⁴² År 2022 förändrades opinionen markant bland sympatisörer till samtliga partier, troligtvis framför allt till följd av Rysslands invasion i Ukraina. Störst var ökningen bland Socialdemokraternas väljare och glappet är inte längre lika stort mellan de rödgröna väljarna och övriga riksdagspartier. Skalan från höger till vänster finns dock kvar och såhär såg den ut 2022: M (81%), L (81%), KD (79%), SD (74%), C (73%), S (63%), MP (34%), V (20%).⁴³

Den socialdemokratiskt ledda regeringen Löfven, som satt vid regeringsmakten när förhandlingarna om TPNW genomfördes, tog efter några års överväganden beslut om att inte skriva under konventionen. Detta beslutades innan ansökan om ett svenskt Natomedlemskap skickades in. Regeringen menade att konventionen i sin nuvarande form inte var redo för att undertecknas, men sa att Sverige skulle vara observatör till förbudet.⁴⁴ Frågan om anslutning lämnades dock öppen till efter översynskonferensen av Icke-spridningsavtalet (NPT) 2020, men någon omprövning gjordes aldrig. Sedan Rysslands invasion i Ukraina, och den svenska Natoansökan skickades in, sa den dåvarande socialdemokratiska statsministern Magdalena Andersson att hon såg kärnvapen som en del av Natos avskräckning och att hon inte vill leva i en värld där Ryssland är det enda land som har kärnvapen.⁴⁵

I samtal med riksdagsledamöter från Liberalerna, Miljöpartiet, Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet hösten 2023 framkommer olika bilder av avskräckning och kärnvapenpolitik. Partier mer högerut accepterar i högre utsträckning kärnvapenavskräckning och menar att det är ett verktyg för att öka säkerheten. Partier mer vänsterut är skeptiska till kärn-

vapenavskräckning och ett Natomedlemskap, och är emot kärnvapen. Socialdemokraterna, som svängde i Natofrågan till att vara för ett medlemskap i Nato 2022, framhåller ett Natomedlemskap som ett nödvändigt ont till följd av den ryska invasionen. Som det ser ut hösten 2023 driver inget av riksdagspartierna en stark politisk linje för kärnvapenedrustning men det är möjligt att Sveriges roll och ställningstaganden för nedrustning inom Nato skulle kunna skilja sig beroende på vilket eller vilka partier som sitter i regeringsställning.

Vilken roll kan Sverige komma att ta inom Nato?

En väsentlig fråga, som kan komma att påverka Sveriges möjligheter att verka för kärnvapenedrustning, inklusive möjligheterna att skriva under FN:s kärnvapenförbud (TPNW), handlar om vilken roll Sverige kommer att ta i Nato. Kommer Sverige att delta i Natos kärnvapenrelaterade aktiviteter, såsom att delta i *Nuclear Planning Group* (NPG) eller i Natos kärnvapenövningar? Kommer Sverige, i den mån det går, driva frågor om nedrustning eller transparens inom Nato? Oavsett om en Natomedlem har eller inte har kärnvapen kan den delta i Natos kärnvapenplanering genom *Nuclear Planning Group*, vilken arbetar med frågor som säkerhetsbedömningar, kärnvapenkontroll och mot kärnvapenspridning.⁴⁶ Hösten 2023 var majoriteten av riksdagspartierna för att Sverige som Natomedlem ska vara en del av NPG. Miljöpartiet och Vänsterpartiet anser att Sverige inte ska delta i NPG men lyfter att det kan finnas fördelar genom att deltagande ger insyn i planeringen.⁴⁷

Att även Natoländer som inte har egna kärnvapen är med och övar på att hantera kärnvapen i olika kärnvapenövningar är en del av Natos kärnvapenavskräckning – och planering.⁴⁸ Av Natos många övningar är ett stort antal hemligstämplade, både vad gäller dess existens men också angående vilka medlemmar som deltar. *Support of Nuclear Operations with Conventional Air Tactics* (SNOWCAT) är Natos program för konventionell lufttaktik, som samordnar flygövningar där stater som inte har kärnvapen övar på att tillhandahålla och bistå med militära tillgångar för att stödja kärnvapenangrepp. Det kan handla om att öva på att eskortera det plan som är tänkt att bära kärnvapen vid en attack genom att flyga bredvid.⁴⁹ *Steadfast Noon* är en årlig kärnvapenövning, vilken ofta utgår från någon av de flygbaser där kärnvapen är placerade. Övningen går ut på att träna piloter från Natoländer utan egna kärnvapen att utföra kärnvapenangrepp med amerikanska kärnvapen.⁵⁰ 2023 utgick övningen från Italien och 13 länder deltog.⁵¹

40 Rete Italiana Pace e Disarmo (2023). *With the Resolution passed in the Parliament, Italy has the opportunity to take concrete steps towards nuclear disarmament.* <https://retepacedisarmo.org/english/2023/with-the-resolution-passed-in-the-parliament-italy-has-the-opportunity-to-take-concrete-steps-towards-nuclear-disarmament/> [20231204]

41 ICAN (2023). *Italy.* <https://www.icanw.org/italy> [20231204]

42 Berndtsson et al. (2022). Hultqvistdoktrinen uppgång och fall? Svensk försvarsopinion i en osäker tid. I Andersson et al. (red.). *Du skära nya värld.* Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet. 381.

43 Göteborgs universitet (2022). *Nato: största opinionsförändringen någonsin.* <https://www.gu.se/nyheter/nato-storsta-opinionsforandringen-nagonsin> [20231204]

44 Regeringen (2019). *Regeringens fortsatta arbete för kärnvapenedrustning.* <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-fortsatta-arbete-for-karnvapenedrustning/> [20231204]

45 Lönnaeus (2022, 23 augusti). Magdalena Andersson: "Jag vill inte leva i en värld där bara Ryssland har kärnvapen". *Sydsvenskan.* <https://www.sydsvenskan.se/2022-08-23/magdalena-andersson-jag-vill-inte-leva-i-en-varld-dar-bara-ryssland-har-karnvapen> [20231204]

46 Nato (2022). *Nuclear Planning Group (NPG).* https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm [20231204]

47 Möten med riksdagsledamöter från flera politiska partier (L, M, MP, S, V), 2023.

48 Learn About Nuclear Weapons (2023). *NATO.* <https://learnaboutnukes.com/policy/nato/> [20231204]

49 Albuquerque (2022, 22 september). *Nuclear deterrence 101: What Finland needs to know on the occasion of joining NATO.* Maanpuolustus. <https://www.maanpuolustus-lehti.fi/nuclear-deterrence-101/> [20231204]

50 Federation of American Scientists (2017). *NATO Nuclear Exercise Underway With Czech And Polish Participation.* <https://fas.org/publication/steadfast-noon-exercise/> [20231212]

50 Federation of American Scientists (2022). *NATO Steadfast Noon Exercise And Nuclear Modernization In Europe.* <https://fas.org/publication/steadfast-noon-exercise-and-nuclear-modernization> [20231204]

51 Nato (2022). *NATO's annual nuclear exercise gets underway.* https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_208399.htm [20231204] Nato (2023) *NATO holds long-planned annual nuclear exercise.* https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219443.htm [20231204]

Det är inget krav att delta i övningen utan ett beslut som är upp till varje medlemsland.⁵² De svenska riksdagspartierna har olika resonemang angående huruvida Sverige som medlemsstat i Nato bör delta i kärnvapenövningar såsom *Steadfast Noon*. Liberalerna är för att Sverige ska delta och lyfter att det är viktigt att Sverige är med och övar, och därigenom bidrar till, Natos kollektiva försvar. Socialdemokraterna menar att det som Natomedlem är svårt att ta ställning mot alla kärnvapenrelaterade aktiviteter eftersom ett Natomedlemskap handlar om att acceptera och stå bakom kärnvapendoktrinen. Miljöpartiet och Vänsterpartiet är emot att Sverige ska delta i kärnvapenövningar.⁵³ Huruvida Sverige deltar i kärnvapenövningar kan också påverka Sveriges trovärdighet i nedrustningsfrågor. Ett enda kärnvapen som släpps över en stor stad skulle kunna döda hundratusentals människor.⁵⁴ Internationell humanitär rätt reglerar hur parter får agera i krig och fastställer att attacker som riktas mot civila eller civila mål är att betrakta som krigsbrott.⁵⁵ Att öva på att använda kärnvapen, alltså att öva på massmord av civila, skulle därmed kunna betraktas som att öva för krigsbrott.

Ett initiativ som däremot verkar ha ett bredare stöd bland riksdagspartierna är *No first use*, ett åtagande om att inte använda kärnvapen först utan endast som svar på en kärnvapenattack.⁵⁶ I dagsläget saknar Nato ett sådant åtagande och alliansens policy är istället att Nato anser sig ha rätten att använda kärnvapen först, även om inte kärnvapen har använts mot alliansen eller någon av dess medlemmar. Att anta en *No first use*-policy skulle vara ett sätt att signalera att kärnvapen är till för avskräckning, och inte krigföring.⁵⁷ Kärnvapen skulle dock ändå fortsatt vara en del av Natos avskräckning och initiativet är därmed långt ifrån tillräckligt för att ensamt bidra till nedrustning. Ett frågetecken är också, kopplat till beslutskedjan, vad som faktiskt skulle gälla i praktiken om Nato antog en *No first use*-policy. Om Nato som allians ska använda kärnvapen krävs ett konsensusbeslut från Natos *Nuclear Planning Group* (NPG), men också beslut av USA:s president och Storbritanniens premiärminister.⁵⁸ Eftersom USA genom *nuclear sharing arrangements* har kontroll över de utplacerade kärnvapnen i Europa är det troligt att USA även utan konsensusbeslut från NPG skulle kunna besluta om att använda kärnvapen, inklusive de som är utplacerade i Europa. En *No first use*-policy skulle därför vara begränsad till Natos användning av kärnvapen och inte kunna kontrollera USA från att välja att använda kärnvapen, varken först eller som svar på en kärnvapenattack.

52 Federation of American Scientists (2022). *NATO Steadfast Noon Exercise And Nuclear Modernization In Europe*. <https://fas.org/publication/steadfast-noon-exercise-and-nuclear-modernization/> [20231204]

53 Möten med riksdagsledamöter från flera politiska partier (L, M, MP, S, V), 2023.

54 ICAN (2023). *What happens if nuclear weapons are used?*. https://www.icanw.org/catastrophic_harm [20231101]

55 Diakonia (2023). *Basic principles of IHL*. <https://www.diakonia.se/ihl/resources/international-humanitarian-law/basic-principles-ihl/> [20231101]

56 Möten med riksdagsledamöter från flera politiska partier (L, M, MP, S, V), 2023.

57 Center for Arms Control and Non-Proliferation (2023). *No First Use*. <https://armscontrolcenter.org/issues/no-first-use/> [20231204]

58 Nato (2022). *NATO's Nuclear Sharing Arrangements*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf [20231101]

KAPITEL 9 - SLUTSATSER

Så kan Sveriges nedrustningspolitik påverkas

DET ÄR TYDLIGT ATT DEN SVENSKA NATOPROCESSEN REDAN har påverkat Sveriges politik för fred och nedrustning. Att Sverige accepterar Natos kärnvapendoktrin gör det svårare att verka för nedrustning och Sverige ställer sig till exempel, som en konsekvens av detta, inte längre bakom det humanitära initiativet för kärnvapenedrustning. En del politiska företrädare har framfört att ett Natomedlemskap skulle kunna förbättra möjligheterna att verka för nedrustning, exempelvis genom att ett nedrustningsinitiativ från Nato skulle ge större legitimitet. Samtidigt förefaller möjligheterna för detta mycket små och flera av de försök till nedrustning som tagits av enstaka Natomedlemmar historiskt har motarbetats av Nato och inte genomförts.

DET ÄR JURIDISKT MÖJLIGT ATT SOM NATOMEDLEM ANSLUTA SIG till FN:s kärnvapenförbud (TPNW). Samtidigt får detta anses vara politiskt svårt eftersom TPNW utmanar den kärnvapenavskräckning som Nato bygger sin säkerhetspolitik på och förbjuder statsparter att uppmuntra till att hota om att använda kärnvapen. Att Sverige inte deltog som observatör under det andra statspartsmötet för TPNW 2023 är ett tydligt tecken på att Sverige ändrat sin position i frågan, och ett exempel på de stora politiska utmaningar som finns med att som Natomedlemsland ansluta till TPNW. Det väcker också frågetecken kring hur och på vilket sätt Sverige fortsatt ska vara en stark röst för kärnvapenedrustning efter att ett medlemskap godkänts. Mycket pekar på att Sverige i nuläget skulle delta i Natos kärnvapenrelaterade verksamhet, såsom att vara en del av *Nuclear Planning Group* (NPG) och att delta i kärnvapenrelaterade övningar. 2023 finns det inget brett parlamentariskt stöd för en stark, svensk nedrustningspolitik. Med de exempel som finns på hur Sverige redan ändrat sin nedrustningsposition, och svårigheterna med att verka för nedrustning inom Nato, är det tydligt att ett svenskt Natomedlemskap skulle riskera att ytterligare försvaga Sveriges röst för nedrustning.

AVSLUTNING

När riksdagen röstade för Sveriges inträde i Nato i mars 2023 var det ett beslut som togs utan någon grundlig analys av vad ett medlemskap skulle innebära för till exempel nedrustningspolitik, insyn och transparens. Denna rapport har haft som mål att reda ut en del av dessa frågor. I detta avslutande kapitel placeras de huvudsakliga slutsatserna i ett större sammanhang kring vad Sverige i Nato kan komma att innebära.

Sverige i Nato

Även om Sverige över tid successivt närmat sig Nato innebär ett medlemskap en stor politisk omställning, som det idag saknas en plan för. En väsentlig fråga som kvarstår, efter de efterforskningar som har gjorts i arbetet med denna rapport, är hur medborgare och riksdagsledamöter kan få insyn i Natos politik och hur stor påverkan de skulle kunna ha på vilken Sveriges roll i Nato blir. En Natoanslutning förändrar i grunden förutsättningarna för svensk försvarspolitik och innebär att försvaret av Sverige inte längre bara handlar om att försvara Sveriges territorium utan alla Natos medlemsländers territorium. Det gör att Sverige skulle få ett mycket nära militärt samarbete med såväl Nato som andra Natoländer. Sverige har dessutom lämnat in Natoansökan utan några förbehåll. Att Sveriges försvarsminister, i december 2023, undertecknade ett *Defence Cooperation Agreement* (DCA) med USA är därmed inte särskilt förvånande, även om det går att ifrågasätta processen och ramarna för avtalet. Innehållet i avtalet synliggör just vad ett Natomedlemskap handlar om; att det inte är en passiv anslutning till en allians, utan att det handlar om att aktivt delta i processer för att bidra till försvaret av Natos medlemsländer. Frågetecken som fortsatt kvarstår är hur och på vilka sätt Sverige ska göra det och vad kärnvapen har för roll i Sveriges engagemang i Nato.

Sveriges regering har beslutat att ett svenskt Natomedlemskap ska innebära att Sverige accepterar Natos strategi om kärnvapenavskräckning. Således blir kärnvapen genom detta en del av Sveriges försvarspolitik. Det leder till frågor om kärnvapen kan komma att föras in i Sverige och på vilket eller vilka sätt Sverige med detta kan vara en röst för kärnvapennedrustning. En av dessa frågor är huruvida regeringen har egen befogenhet att besluta om att ta emot kärnvapen på svenskt territorium i en krigs- eller krissituation utan riksdagens godkännande. Det gäller också vad och vem som definierar krig och krigsfara, och således när en svensk hållning om att inte ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid slutar gälla. Efter möten och intervjuer med företrädare för flera riksdagspartier framkommer det att det verkar vara upp till tolkning, vilket gör det svårt att veta hur Sveriges hållning utvecklas över tid beroende på vilka som innehar regeringsmakten. Under arbetet har vi sökt svar på dessa och en rad andra frågor kopplat till bland annat Sveriges representation i Nato och möjligheter till insyn. Trots att vi träffat såväl riksdagsledamöter och forskare som representanter på Natos högkvarter i Bryssel

har flera av frågorna inte kunnat besvaras. Det är därmed ännu inte tydligt vad Sverige som Natoland kommer att bidra med, och vad ett Natomedlemskap kan komma att innebära för Sverige såväl som för Sveriges utrikes- och försvarspolitik.

Det är redan tydligt att den svenska Natoprocessen har påverkat Sveriges politik för fred och nedrustning. Med de exempel som finns på hur Sverige redan ändrat sin nedrustningsposition, och svårigheterna med att verka för nedrustning inom Nato, är det tydligt att ett svenskt Natomedlemskap skulle riskera att ytterligare försvaga Sveriges röst för nedrustning. Även om mycket pekar på att Sveriges röst för nedrustning kan komma att försvagas, är det möjligt att vara medlem i Nato och arbeta för att kärnvapens roll begränsas, inom alliansen och i den egna försvars- och säkerhetspolitiken. Det är till exempel fullt möjligt att som Natoland välja att förbjuda såväl utplacering som införsel och transport av kärnvapen på landets territorium i både freds- och krigstid. Rapporten har visat flera sådana exempel. Det är också juridiskt möjligt att arbeta för nedrustning genom att som Natomedlem ansluta sig till FN:s kärnvapenförbud (TPNW), även om detta bör anses politiskt svårt eftersom TPNW utmanar den kärnvapenavskräckning som Nato bygger sin säkerhetspolitik på. Det är också möjligt att stå utanför Natos kärnvapenövningar. Natos hållning till nedrustning och avskräckning skapar dock ett moment 22. Detta genom att Nato uttryckt att nedrustning är aktuellt först när det finns ett gynnsamt säkerhetsklimat för det, samtidigt som Natos egna avskräckningspolitik motverkar att ett sådant kan växa fram.

Det är tydligt att det krävs mer debatt om vad ett Natomedlemskap kommer att innebära för Sveriges befolkning såväl som för de som arbetar med frågor kopplade till fred, säkerhet och nedrustning. Ett Natomedlemskap kommer att påverka hur aktörer som politiker, journalister och civilsamhällesorganisationer både får information om frågor kopplade till Nato, var frågorna hanteras och hur de går att påverka. Ett medlemskap innebär att nya frågor tillkommer och får en ny roll i politiken. Kärnvapen är en sådan fråga. Att Sverige står inför en stor omställning, och att Sveriges roll i världen kommer förändras är tydligt. Men vad kommer det att innebära exakt? Och vad kommer det att betyda för samhället i stort? Klart är att det finns behov av en bredare debatt om vad Nato är för organisation och om vad ett medlemskap kan innebära för Sverige.

ORDLISTA

ACO - Allied Command Operations, Natos operativa kommando

ACT - Allied Command Transformation, Natos transformationskommando

CEPS - Central Europe Pipeline System, Natos system av rörledningar som används för att leverera bränsle

CHOD - Chief of Defence, försvarschef

DCA - Defense Cooperation Agreement, bilaterala avtal med USA om amerikanska baser på annat lands territorium

Diana - Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic, Natos innovationsprogram

DPPC - Defence Policy and Planning Committee, det seniora rådgivande organet till Nordatlantiska rådet (NAC) i frågor som rör försvar

DTSI - Defence Trade and Security Initiative, Nato-program som syftar till ökad interoperabilitet och standardisering i vapenexportkontroll bland Natos allierade

EAPR - Euroatlantiska Partnerrådet, ett forum för politisk dialog som kompletterar det praktiska samarbetet i PFF

EFP - Enhanced Forward Presence, Natos avskräckningstaktik där krigsförband placeras i Östeuropa

EOP - Enhanced Opportunities Programme, ett individuellt partnerskap med Nato som ger landet möjlighet till politisk dialog, utbildning, övningar och informationsutbyte med Nato

FMV - Försvarets materielverk, den myndighet som dels ansvarar för upphandling av krigsmateriel och exportstöd

IFOR - Implementation Force, Natos insats i Bosnien och Hercegovina

ISP - Inspektionen för strategiska produkter, den myndighet som ansvarar för svensk vapenexportkontroll

ISAF - International Assistance Force, Natoinsats i Afghanistan

KFOR - Kosovo Force, Natoinsats i Kosovo

MC - Military Committee, Militärkommittén

MILREP - Military Representative, Natoländernas militära representation

NAC - North Atlantic Council, Nordatlantiska rådet

Nato - North Atlantic Treaty Organization

Nato Industry Forum - Natos viktigaste plattform för samarbete inom vapenindustrin

NCIA - NATO - Communications and Information Agency, Natos kommunikations- och informationsbyrå

NDPP - NATO - Defence Planning Process

NFU - No First Use, en policy om att inte vara först med att initiera en kärnvapenattack

NIAG - Nato Industrial Advisory Group, en rådgivande undergrupp till Defence Investment Division bestående av industripersoner från Natos medlemsländer

NIF - Nato Innovation Fund, en innovationsfond som investerar i nystartade teknik- och vapenföretag

NPG - Nuclear Planning Group, Natos grupp för kärnvapenplanering

NPT - Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Icke-spridningsavtalet

NSPA - NATO Support and Procurement Agency, Natos support- och upphandlingsbyrå

NSPO - Nato Support And Procurement Organisation, organ som samordnar upphandling

Nuclear sharing - En central del av Natos kärnvapenstrategi som bland annat innebär att kärnvapen kan stationeras i Natoländer som inte har egna kärnvapen genom bilaterala avtal

Nuclear sharing arrangements - Bilaterala avtal mellan USA och vissa Natoländer om utplacering av amerikanska kärnvapen

OUP - Operation Unified Protector, Natoinsats i Libyen

PFF - Partnerskap för Fred, ett samarbete mellan Nato och icke-medlemmar i Nato

RSM - Resolute Support Mission, Natoinsats i Afghanistan

SACEUR - Supreme Allied Commander Europe, Natos högsta operativa militära befälhavare

SFOR - Stabilization Force, Natos insats i Bosnien och Hercegovina

SNOWCAT - Support of Nuclear Operations with Conventional Air Tactics, ett program där Natoländer utan kärnvapen tränar på att stötta kärnvapenattacker med konventionella vapen

SOFA - Status of Forces Agreement, ett multilateralt avtal för Natomedlemmar och medlemmar i Partnerskap för fred, gällande utländska truppers status på annat lands territorium

Soff - Säkerhets- och försvarsföretagen, en lobbyorganisation för vapenindustrin

Steadfast Noon - Natos årliga kärnvapenövning

STO - NATO Science and Technology Organization, Natos organisation för forskning- och teknologi

TPNW - Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, FN:s konvention om förbud mot kärnvapen

SVERIGE I NATO

Så kan Sverige komma att påverkas
vid ett Natomedlemskap



SVENSKA LÄKARE
MOT KÄRNVAPEN