



SVERIGE

I NATO

DELRAPPORT 2

**KÄRNVAPEN PÅ
SVENSKT TERRITORIUM
ÄR INTE UTESLUTET**

Denna delrapport är skriven av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen i samarbete med Svenska Läkare mot Kärnvapen, och är en del av en större rapport som kommer att lanseras i december 2023. För frågor om delrapporten: kontakta rebecka.lindholm.schulz@svenskafreds.se



SVENSKA LÄKARE
MOT KÄRNVAPEN



KÄRNVAPEN PÅ SVENSKT TERRITORIUM ÄR INTE UTESLUTET

Kärnvapen är det mest kraftfulla vapen som existerar. Sprängverkan ger en tryckvåg och värmestrålning som i ett slag kan utplåna städer och förånga hela kroppar.¹ Sverige har en lång tradition av opinion och arbete mot kärnvapen² som nu utmanas av att ett svenskt Natomedlemskap innebär ett godkännande av, och åtagande till Natos kärnvapendoktrin. En central fråga är den om kärnvapen på svenskt territorium.³

Nato och kärnvapen

Kärnvapen är en central del av Natos avskräckning och försvar.⁴ Nato äger inga egna kärnvapen men USA, Frankrike och Storbritannien har kärnvapen och de amerikanska kärnvapnen utgör kärnan i Natos militära strategi om avskräckning.⁵ Kärnvapen finns dock i fler Natoländer än så. Runt 100 amerikanska B61-kärnvapen beräknas vara utplacerade i Europa⁶ genom så kallade *nuclear sharing arrangements* i Belgien, Italien, Nederländerna, Turkiet och Tyskland.⁷ Natos medlemsstater har nationell beslutanderätt över kärnvapen på det egna territoriet⁸, men *nuclear sharing* är en central del av Natos kärnvapenstrategi.⁹ Det innebär bland annat att kärnvapen kan lagras i Natoländer som inte har egna kärnvapen genom bilaterala avtal.¹⁰ Det strategiska koncept som fastställer att Nato är en kärnvapenallians är ett politiskt dokument och, till skillnad från det Nordatlantiska fördraget som alliansen vilar på¹¹, inte juridiskt bindande.¹² Flera Natoländer, som Norge, Danmark, Spanien och Island, har nationella policies mot att kärnvapen får placeras på deras territorier i fredstid. Islands policy gäller även i krigstid.¹³ Finland och Litauen har lagstiftat mot att kärnvapen får placeras på deras territorium i både freds- och krigstid.^{14, 15}

Är nuclear sharing i konflikt med icke-spridningsavtalet?

Nato som allians strävar efter att efterleva icke-spridningsavtalet (NPT)¹⁶ som trädde i kraft 1970. Avtalet innebär att kärnvapenstater 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 Även om USA:s utplacerade kärnvapen förblir under amerikansk kontroll, övar både stater som omfattas av *nuclear sharing arrangements* och andra stater inom Nato på att använda och hantera kärnvapen.¹⁸ Det finns därför de, både stater och civilsamhälle, som har lyft att Natos *nuclear sharing* strider mot NPT.¹⁹

Vad har sagts i den svenska politiska debatten?

I februari 2023 deklarerade Sveriges regering att Sverige ska ha en hållning som liknar de policies som finns i Danmark och Norge.²⁰ I propositionen (2022/23:74) om ett svenskt Natomedlemskap som röstades igenom i mars 2023 betonas att det inte finns skäl att ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid.²¹ Riksdagen har genom det antagit en slags hållning mot kärnvapen i Sverige i fredstid, men det är oklart om det endast omfattar utplacering av kärnvapen genom *nuclear sharing arrangements* eller om det omfattar all införsel. Miljöpartiet²² och Vänsterpartiet²³ tycker inte att en policy räcker, och har motionerat för att Sverige ska införa förbud mot införsel av kärnvapen på svenskt territorium som också gäller i krigstid.



**En svensk policy om
att inte ha kärnvapen i
Sverige i fredstid utesluter
inte att kärnvapen
kan komma att placeras på
svenskt territorium längre
fram.**

Kärnvapen i Sverige?

Argumenten för *nuclear sharing* handlar om att bidra till Natos kollektiva försvar och att ansvaret och riskerna med kärnvapenavskräckning fördelas mellan alliansens medlemmar. Det är också ett sätt att förankra kärnvapens roll i Nato och att alla alliansens medlemmar stödjer kärnvapendoktrinen.²⁴ I nuläget har ingen av Natos kärnvapenstater uttalat vilja att placera kärnvapen permanent i Sverige.²⁵ Det är dock svårt att veta vilka påtryckningar inom Nato som skulle kunna påverka frågan i en situation av ökade spänningar eller krig. Natos avskräckande arbete handlar bland annat om militär närvaro, och närvaro av amerikanska kärnvapenbestyckade ubåtar i Europa har ökat de senaste åren.²⁶ Under de senaste åren har amerikanska bombflygplan med kärnvapenkapacitet, av modellen B52, övat i svenskt luftrum.²⁷ Det kan indikera att kärnvapen kan föras in i Sverige, och väcker frågor om den hållning som antogs i riksdagen gäller även införsel och transport inom allt svenskt territorium, alltså även luftrum och territorialvatten. Det går dock att införa begränsningar. 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.²⁸

Att vilja minska riskerna för spänningar och för att bli en måltavla är argument för att införa lagar eller policies mot kärnvapen på det egna territoriet. Det kan också handla om att det finns en stor folkopinion mot kärnvapen i landet.²⁹ Den hållning som antogs i Sveriges riksdag mars 2023 är, utöver att det inte är tydligt vad den faktiskt omfattar, väldigt begränsad och inte lika starkt bindande som lagstiftning. 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 1958-1965.³⁰ Ett annat exempel är Belgien; när landets regering 1962 antog en lag som möjliggjorde för Natostyrkor att stationeras på belgiskt territorium ville det belgiska parlamentet inkludera en artikel om att förbjuda utplacering av kärnvapen. Artikeln 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 En svensk policy om att inte ha kärnvapen i Sverige i fredstid kan därmed vara otillräckligt för att utesluta att kärnvapen kan komma att placeras på svenskt territorium. Även om nuvarande regerings position är att inte ha kärnvapen i Sverige i fredstid är det också svårt att veta vilken position framtida regeringar kommer att ha.

Tyskland har haft amerikanska kärnvapen på sitt territorium sedan 1950-talet genom *nuclear sharing*.³² I mars 2010 röstade det tyska parlamentet igenom en resolution om att arbeta för att dessa skulle dras tillbaka. Senare samma år fastställde Natos strategiska koncept att Nato är en kärnvapenallians och än idag har kärnvapnen i Tyskland inte dragits tillbaka.³³ Det är ett exempel på att nationella beslut om kärnvapen kan påverkas av Nato och dess medlemsstater, och att självbestämmanderätten för medlemmar i Nato de facto kan vara låg. Det är också ytterligare ett exempel på att en svensk hållning eller policy inte är tillräckligt för att kunna utesluta kärnvapen på eget territorium.

Ytterligare en begränsning med Sveriges hållning är att den, till skillnad från Island vars policy gäller i alla situationer³⁴, endast gäller i fredstid. 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.³⁵ Det kan tolkas som att regeringen då inte behöver få riksdagens godkännande för att placera kärnvapen på svenskt territorium. Begreppen krig och krigsfara är dock inte definierade i regeringsformen.³⁶ Istället är det regeringens uppgift att bedöma om situationen innebär att Sverige kan befinna sig i krig eller krigsfara.³⁷ Det skapar otydlighet kring vad som definierar en situation av krig eller krigsfara och i vilka förhållanden regeringen skulle kunna besluta om att motta kärnvapen.

Huvudsakliga slutsatser



- Sveriges åtagande i Natos kärnvapendoktrin riskerar att urholka Sveriges åtagande gentemot icke-spridningsavtalet om kärnvapen förs in i Sverige.
- Huruvida kärnvapen förs in i Sverige eller inte är ett nationellt, suveränt beslut, men om inga begränsningar införs kan ett Natomedlemskap innebära att:
 - 1) kärnvapen placeras på svenskt territorium genom nuclear sharing,
 - 2) kärnvapen tillfälligt placeras eller transporteras inom svenskt territorium.
- Det finns frågetecken om huruvida regeringen har befogenhet att besluta om att ta emot kärnvapen på svenskt territorium i en krigssituation utan riksdagens godkännande. Otydligheten i vad och vem som definierar en krigssituation väcker också frågor om när en svensk hållning om att inte ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid slutar gälla.
- En riksdagshållning eller policy utesluter inte att kärnvapen kan föras in eller placeras på svenskt territorium. Det är dock fullt möjligt att som Natoland förbjuda utplacering, införsel och transport av kärnvapen på landets territorium i freds- och krigstid.

Referenser och fotnoter

- 1 <https://fn.se/vi-gor/fred-sakerhet-nedrustning/karnvapen/>
- 2 <https://www.palmecenter.se/skriv-under-karnvapenforbudet/>
- 3 <https://www.regeringen.se/contentassets/de808e940116476d8252160c58b78bb7/allvarstid-ds-202319.pdf>
- 4 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm, NATO (2010): Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Preface
- 5 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm
- 6 <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>
- 7 <https://laromkarnvapen.se/politik/nato/>
- 8 <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2022-05-11-sa-fungerar-nato.html>
- 9 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf
- 10 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf
- 11 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm
- 12 <https://www.nato.int/strategic-concept/>
- 13 https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-06/global_nuclear_order.pdf
- 14 <https://laromkarnvapen.se/politik/nato/>
- 15 https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/Documents/Criminal_Code_2016.pdf
- 16 <https://www.regeringen.se/contentassets/de808e940116476d8252160c58b78bb7/allvarstid-ds-202319.pdf>
- 17 <https://disarmament.unoda.org/wmd/nuclear/npt>
- 18 <https://learnaboutnukes.com/policy/nato/>
- 19 <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdfence/111/111.pdf>
- 20 <https://www.regeringen.se/contentassets/da8179dfefb4d9cb1dc8bef9681c8b4/utrikesdeklarationen-2023.pdf>
- 21 <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2023/03/prop.-20222374>
- 22 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/med-anledning-av-prop.-20222374-sveriges_ha022349
- 23 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/med-anledning-av-prop.-20222374-sveriges_ha022348
- 24 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf
- 25 <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/expert-sa-fungerar-danmark-och-norges-undantag-fran-karnvapen>
- 26 Hans Kristensen, Director, Nuclear Information Project på Federation of American Scientists, föreläsning på Uppsala universitet den 12 juni 2023.
- 27 <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/expert-sa-fungerar-danmark-och-norges-undantag-fran-karnvapen>
- 28 https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-06/global_nuclear_order.pdf
- 29 Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. (2016). Blix et. al. s. 96
- 30 Nuclear Strategy, Nonproliferation, and the Causes of Foreign Nuclear Deployments - Matthew Fuhrmann, Todd S. Sechser, 2014
- 31 <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-belgien/>
- 32 <https://slmk.org/nyheter/nuclear-sharing-tyskland/>
- 33 <https://www.dw.com/en/us-set-to-upgrade-controversial-nukes-stationed-in-germany/a-52855886>
- 34 https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-06/global_nuclear_order.pdf
- 35 <https://www.regeringen.se/contentassets/d997a692b4c24d539444084a212b861f/sveriges-medlemskap-i-nato-prop.-20222374>
- 36 Mejlkontakt med Riksdagsinformation 20230818
- 37 Mejlkontakt med rättssakkunnig på Försvarsdepartementet 20230821