



# SVERIGE

# I NATO

DELRAPPORT 6

## KAN SVERIGE VARA AKTIV FÖR NEDRUSTNING SOM NATOMEDLEM?

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



SVENSKA LÄKARE  
MOT KÄRNVAPEN



# KAN SVERIGE VARA AKTIV FÖR NEDRUSTNING SOM NATOMEDLEM?

Sverige har i decennier setts som en stark aktör för fred, internationell rätt och nedrustning, genom att historiskt tagit flera initiativ för kärnvapennedrustning.<sup>1</sup> Sverige har också en lång tradition av stor folklig opinion mot kärnvapen.<sup>2</sup> Nato å sin sida är en militärallians som ytterst vilar på idén om kärnvapenavskräckning. I Regeringspromemorian om ett svenskt Natomedlemskap från oktober 2022 framhålls att Sverige även som Natomedlem kan fortsätta främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik och vara en stark röst för kärnvapennedrustning och icke-spridning.<sup>3</sup> Den här delrapporten undersöker hur den svenska positionen förändrats under processen mot ett svenskt Natomedlemskap och hur ett svenskt medlemskap ytterligare skulle kunna påverka Sveriges nedrustningspolitik och i synnerhet ställningstaganden för kärnvapennedrustning.

## Har Sveriges position förändrats sedan ansökan?

Den svenska politiken för fred, internationell rätt och nedrustning har redan under ansökningstiden genomgått stora förändringar som direkt kan härledas till Sveriges relation till alliansen. Ett tydligt exempel kom hösten 2022 med nyheten att svensk vapenexport beviljas till Natomedlemmen Turkiet.<sup>4</sup> All vapenexport till landet stoppades helt 2019, mot bakgrund av Turkiets militära invasion mot norra Syrien, i strid mot folkrätten, samt att Turkiet vid flera tillfällen hotat om en ny invasion. Beslutet att återigen tillåta vapenexport till Turkiet var på grund av att Turkiet krävt att så skulle ske för att landet skulle godkänna Sveriges Natoansökan. Myndigheten 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.<sup>5</sup>

Sveriges kärnvapenpolitik har också synbart förändrats sedan Natoansökan skickades in. Sverige var med och förhandlade fram FN:s kärnvapenförbud, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) 2017, vilket sedan trädde i kraft 2021. Konventionen innebär ett totalförbud av kärnvapen med ett omfattande regelverk av förbjudna aktiviteter. När avtalet blev klart övervägde regeringen att underteckna konventionen, men alltsedan beslutet togs att ansöka om Natomedlemskap har den dörren stängts helt, med hänvisning till att avtalet inte är kompatibelt med ett Natomedlemskap.

På det första statspartsmötet för kärnvapenkonventionen juni 2022 deltog Sverige som observatör medan regeringen har meddelat inför det andra statspartsmötet 27 november - 1 december 2023 att de inte kommer närvara, mot bakgrund av att konventionen enligt dem inte är kompatibel med Natoåtaganden.<sup>6</sup> Även om Sverige inte skrivit under TPNW har det ett symboliskt värde att delta som observatör eftersom det ger legitimitet till förbudet. Det är också viktigt för att stärka förutsättningarna för dialog och minska polarisering i frågan om kärnvapennedrustning, såväl som för att visa att Sverige fortsatt är en röst för nedrustning. Att Sverige inte deltar på det andra statspartsmötet i New York är ett tydligt tecken på att Sveriges röst för kärnvapennedrustning försvagats.

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 det ansågs gå emot Natos kärn-

vapendoktrin.<sup>7</sup> Den svenska kärnvapenpolitiken har därmed förändrats redan innan Sverige har blivit medlem. Framförallt har förändringen skett genom att acceptera kärnvapen som en del av den svenska säkerhetspolitiska strategin. 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. 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 bland annat 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 kan ge mer legitimitet. 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*. 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 legitimera kärnvapen. Även Vänsterpartiet lyfter liknande argument, bland annat att en möjlighet med ett medlemskap i Nato, även om partiet är emot Nato, skulle kunna vara att driva andra värderingar som främjar nedrustning inom Nato. Samtidigt lyfter de att Nato inte är den främsta arenan för detta.<sup>8</sup>

## Nato och nedrustning?

I möten på Natos högkvarter beskriver anställda att Nato i sig är en möjlig plattform för nedrustningsinitiativ, men det vidhålls samtidigt att initiativen 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 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 fientliga attacker.<sup>9</sup> Inom Nato finns forumet *Arms Control, Disarmament, and WMD Non-Proliferation Centre* (ACDC) som samordnar de kommittéer som arbetar med vapenkontroll, nedrustning och icke-spridning. Politisk vägledning ges genom det *Nordatlantiska rådet* (NAC) och militära råd inhämtas från *Militärkommittén* (MC).<sup>10</sup> 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 allt på att Sverige kommer att delta i forumet, eftersom Sverige går med i Nato utan några förbehåll. NPG:s uppgift beskrivs framförallt som ett forum för att utvärdera och uppdatera Natos kärnvapenpolicy, för att säkerställa avskräckningsstrategins effektivitet.<sup>11</sup> Forumet verkar med andra ord i nuläget främst för kärnvapenplanering och avskräckning, snarare än för kärnvapenedrustning.

Vissa medlemsstater har gjort ansträngningar för nedrustning. Dessa har lyckats såtillvida att det har skapat diskussion men sällan lett till någon verklig förändring.<sup>12</sup> I slutet av 00-talet var den folkliga opinionen i Tyskland starkt för att avveckla de amerikanska kärnvapen som är utplacerade på tyskt territorium. 2009 röstade Tysklands Bundestag igenom en resolution för att avskaffa kärnvapen från sitt territorium och liknande diskussioner pågick åren därpå även i Turkiet och Nederländerna.<sup>13</sup> Nederländerna var därtill det enda Natoland som deltog i förhandlingarna som ledde fram till FN:s kärnvapenförbud TPNW.<sup>14</sup> Diskussioner om avveckling av amerikanska kärnvapen pågår också nu under 2023 i det italienska parlamentet.<sup>15</sup>

År 2010 fastställdes för första gången i Natos strategiska koncept att alliansen är en kärnvapenallians.<sup>16</sup> Detta sägs vara en reaktion på att Tyskland ville avskaffa kärnvapen från sitt territorium och att det även diskuterades i andra



**År 2010 fastställdes  
för första gången i Natos  
strategiska koncept att  
alliansen är en  
kärnvapenallians.**



**Inget Natoland driver i  
dagsläget heller någon  
individuellt stark  
nedrustningspolitik,  
utanför Natos ramar.**

världsländer.<sup>17</sup> Än idag är kärnvapnen i Tyskland och i de övriga Natoländerna kvar.<sup>18</sup> Detta är ett exempel som visar att Natostater kan ha svårt att driva igenom förändringar inom Nato. Rysslands annektering av Krim 2014 förändrade inte bara säkerhetsläget, utan det symboliska värdet av de amerikanska kärnvapen ansågs även öka.<sup>19</sup>

Natos kärnvapenpolicy har blivit en alltmer framträdande del av Natos strategi, och alliansen uttrycker inga ambitioner om att vilja vara en ledande aktör för nedrustning. Alliansens strategiska koncept från 2010 fastställer att så länge kärnvapen finns kommer Nato att vara en kärnvapenallians. Vad gäller nedrustning, går det också att läsa i det strategiska konceptet att alliansen ska sträva efter ett säkerhets- klimat där kärnvapenedrustning är möjligt.<sup>20</sup> I praktiken innebär det att Nato inte ämnar nedrusta några kärnvapen förrän det finns ett fördelaktigt säkerhetsklimat för alla alliansens medlemmar. Det skulle i förlängningen kunna innebära att Nato inte tänker driva kärnvapenedrustning förrän konventionell nedrustning skett av motståndare som innehar kärnvapen, såsom Ryssland och Kina. Inget Natoland driver i dagsläget heller någon individuellt stark nedrustningspolitik, 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 2017 och har därefter konsekvent röstat emot FN:s generalförsamlings årliga resolutioner om förbudet, senast under 2022.<sup>21</sup>

## **Nato, icke-spridningsavtalet och FN:s kärnvapenförbud**

Icke-spridningsavtalet, *Non-Proliferation Treaty* (NPT) trädde i kraft 1970. Avtalet innebär att avtalets 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.<sup>22</sup> Avtalet syftar även till att främja användning av kärnteknik för fredliga ändamål. Idag har 191 stater anslutit sig till avtalet, även de europeiska Natostater som har amerikanska kärnvapen på sina territorier.<sup>23</sup> Sedan 2019 verkar Sverige tillsammans med 15 andra icke-kärnvapenstater, både Natostater och alliansfria stater, för att stärka genomförandet av NPT genom det så kallade Stockholmsinitiativet. Syftet med Stockholmsinitiativet är att ta konkreta steg på vägen mot en värld fri från kärnvapen.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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 kärnvapenrelaterade aktiviteter, såsom att utveckla, testa, tillverka, anskaffa, inneha, lagra, använda eller hota med att använda kärnvapen och att stödja andra länders kärnvapenprogram. Nato anser att TPNW underminerar NPT och menar även att det är olämpligt att som Natomedlem ens vara observatör till TPNW:s statspartsmöten eftersom avtalets syfte går emot kärnan i Nato; kärnvapendoktrinen, och Natos koncept om nuclear sharing.<sup>26</sup> Nato har vid flera tillfällen uttalat att Natostater inte kan vara part till TPNW samt att de aldrig kommer att erkänna att TPNW är sedvanerättsligt bindande, d.v.s. att konventionens principer kan komma att bli bindande även för stater som inte är part till konventionen såsom exempelvis stora delar av Genèvekonventionernas principer är.<sup>27</sup>

Inom flera av Natos medlemsländer finns röster, bland såväl experter som befolkningen, för kärnvapenedrustning och för att ratificera TPNW. Flera internationella experter på juridik och folkrätt menar att det inte finns några juridiska hinder att som Natomedlem skriva under konventionen.<sup>28</sup> Natos policy om att förbli en kärnvapenallians så länge kärnvapen existerar och att bygga sin strategi på hot om att använda kärnvapen strider dock mot TPNW:s syfte. Ett totalförbud mot kärnvapen går emot själva kärnan i Natos kärnvapenstrategi.

Däremot finns det exempel på andra nedrustningsavtal som Natomedlemmar ratificerat trots att USA, som den största militärmakten i Nato, inte gjort det. Exempel är konventionerna mot klustervapen och 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.<sup>29</sup> 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. Att ratificera TPNW som Natomedlem skulle troligen medföra betydande politiska utmaningar och för att kunna ratificera TPNW skulle ett medlemsland också 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, men om det finns politisk vilja finns det alltså juridiska möjligheter att ratificera TPNW som Natomedlem. Inte minst skulle det underlätta om flera Natoländer gick samman för detta mål.

## Huvudsakliga slutsatser



- Det är tydligt att den svenska Natoprocessen redan har påverkat Sveriges politik för fred och nedrustning. Att Sverige nu accepterar Natos kärnvapendoktrin gör det svårare att verka för nedrustning och riskerar att ytterligare försvaga Sveriges röst:
  - 1) Sverige ställer sig inte längre bakom det humanitära initiativet för kärnvapenedrustning.
  - 2) Att Sverige inte deltar som observatör under det andra statspartsmötet för TPNW i New York är ännu ett tydligt tecken på att Sverige ändrat sin position i frågan. Det väcker också frågetecken kring hur och på vilka sätt Sverige fortsatt ska vara en stark röst för kärnvapenedrustning.
- 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 bör detta anses vara politiskt svårt eftersom TPNW utmanar den kärnvapenavskräckning som Nato bygger sin säkerhetspolitik på samt förbjuder statsparter att uppmuntra till att hota om att använda kärnvapen.

# Referenser och fotnoter

- 1 Undénplanen, ett uttalande i kärnvapenedrustningsfrågan som lades fram av Sverige i FN 1961; Olof Palmes förslag för en kärnvapenfri zon i Europa 1982; The Weapons of Mass Destruction Commission, Sverige tog genom dåvarande utrikesminister Anna Lind år 2003 initiativ för att upprätta en internationell kommission om massförstörelsevapen. Blix et al. (2016). Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. 36-37. 2.uppl. Lund: Studentlitteratur.
- 2 Exempelvis har Olof Palme Centrets årliga Sifo-undersökning i flera år visat att runt 80% av den svenska befolkningen tycker att Sverige bör skriva under FN:s konvention om förbud mot kärnvapen. <https://www.palmecenter.se/skriv-under-karnvapenforbudet/>
- 3 <https://www.regeringen.se/contentassets/c09db34a30fa40468cbe7663c51b4d58/promemorian-sveriges-medlemskap-i-nato-ds-202224/>
- 4 <https://isp.se/nyheter/tillstand-for-foljdleveranser-av-krigsmateriel-till-turkiet/>
- 5 <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/oppnar-for-vapenexport-till-turkiet>
- 6 Skriftlig fråga 2023/24:250 av Laila Naraghi (S), besvarad av Utrikesminister Tobias Billström (M).
- 7 [https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2022/statements/22Aug\\_HINW.pdf](https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2022/statements/22Aug_HINW.pdf)
- 8 Möten med L, M, MP, S och V under hösten 2023.
- 9 Möte med representant från Defence policy and planning division, Natos högkvarter i Bryssel den 18 oktober 2023.
- 10 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_48895.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48895.htm)
- 11 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50069.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm)
- 12 Glenn H. Snyder (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. World Politics, 36, pp 461-495 doi:10.2307/2010183
- 13 Se t.ex. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2016.1231529> & [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121220/gewijzig\\_de\\_motie\\_van\\_het\\_lid\\_9/document3/f=/vj64ki5j05zr.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121220/gewijzig_de_motie_van_het_lid_9/document3/f=/vj64ki5j05zr.pdf)
- 14 Shirobokova (2018). The Netherlands and the prohibition of nuclear weapons, The Nonproliferation Review, 25:1-2, 37-49, DOI: [10.1080/10736700.2018.1487600](https://doi.org/10.1080/10736700.2018.1487600)
- 15 <https://retpacedisarmo.org/english/2023/with-the-resolution-passed-in-the-parliament-italy-has-the-opportunity-to-take-concrete-steps-towards-nuclear-disarmament/>
- 16 <https://www.dw.com/en/us-set-to-upgrade-controversial-nukes-stationed-in-germany/a-52855886>
- 17 Möte med Defense Policy and Planning Division (DPPD) 18 oktober 2023.
- 18 <https://www.dw.com/en/us-set-to-upgrade-controversial-nukes-stationed-in-germany/a-52855886>
- 19 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2016.1231529>
- 20 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_48895.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48895.htm)
- 21 [https://www.icanw.org/nuclear\\_weapons\\_ban\\_monitor\\_2023](https://www.icanw.org/nuclear_weapons_ban_monitor_2023)
- 22 <https://slmk.org/om-karnvapen/lar-om-karnvapen/>
- 23 <https://disarmament.unoda.org/wmd/nuclear/npt/>
- 24 <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/nedrustning--ickespridning-och-exportkontroll/>
- 25 <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/un-geneva/current/news/stockholm-initiative-for-nuclear-disarmament/>
- 26 Möte med representant från Defence policy and planning division, Natos högkvarter i Bryssel den 18 oktober 2023.
- 27 Möte med representant från Defence policy and planning division, Natos högkvarter i Bryssel den 18 oktober 2023 & [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_146954.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_146954.htm) & [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_180087.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180087.htm)
- 28 [https://slmk.org/wp-content/uploads/2020/05/Nuclear\\_Umbrella\\_Arrangements\\_Treaty\\_Prohibition.pdf](https://slmk.org/wp-content/uploads/2020/05/Nuclear_Umbrella_Arrangements_Treaty_Prohibition.pdf) & [https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/review\\_tpnw/id2614520/](https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/review_tpnw/id2614520/)
- 29 [http://www.the-monitor.org/media/3348257/Cluster-Munition-Monitor-2022-Web\\_HR.pdf](http://www.the-monitor.org/media/3348257/Cluster-Munition-Monitor-2022-Web_HR.pdf) & [http://www.the-monitor.org/media/3352351/2022\\_Landmine\\_Monitor\\_web.pdf](http://www.the-monitor.org/media/3352351/2022_Landmine_Monitor_web.pdf)