



Stockholm 2022-11-16

Via e-post till:

[ud.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ud.remissvar@regeringskansliet.se)

cc: [ud.rs@gov.se](mailto:ud.rs@gov.se).

## Svenska FN-förbundets remiss över promemorian Sveriges medlemskap i Nato, Ds 2022:24

Svenska FN-förbundet önskar härmed lämna remissyttrande över promemorian ”Sveriges medlemskap i Nato” (Ds 2022:24).

### Sammanfattning

Svenska FN-förbundet tar inte ställning i Nato-medlemskapsfrågan i sig självt. Vårt remissvar är avgränsat till en aspekt av medlemskapet och det gäller Natos kärnvapeninnehav och Sveriges stöd till Natos kärnvapenavskräckning när vi blir medlemmar i Nato.

Sammanfattningsvis hade Svenska FN-förbundet önskat att Sverige hade uttalat förbehåll mot all befattning med kärnvapen redan vid ansökningstillfället och att Sverige hade anslutit sig till FN:s kärnvapenförbud. Vi tror att det vore nyttigt för nedrustningsläget i världen och också för Nato som helhet om något eller några Nato-länder helt tog avstånd från kärnvapenbruk.

Samtidigt är vi väl medvetna om att den snabba omvärldsutvecklingen påverkat besluts-gången och att det skapats en stark politisk majoritet för en snabb medlemskapsprocess i vilken en djupare diskussion med Natos befintliga medlemmar inte varit möjlig.

I ljuset av detta vill Svenska FN-förbundet ta fasta på hur Sverige ska agera från den dag vårt land är fullvärdig Nato-medlem. Vi vill med detta remissvar bidra med idéer kring detta samt påminna om de signaler som den politiska majoriteten redan givit.

UNITED NATIONS ASSOCIATION OF SWEDEN

### 3.2.2 Rapporten ”Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge

Rapporten ”Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge” presenterades den 13 maj 2022. I den sägs bland annat att ”ett Natomedlemskap inte skulle påverka Sveriges möjligheter att främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive arbetet för kärnvapennedrustning.”

Svenska FN-förbundet delar inte den bilden. Den enligt oss hittills rådande svenska linjen, såsom uttryckt av utrikesutskottet på 1990-talet, är att Sverige alltid tycker att kärnvapenbruk är oförenligt med folkrätten. Att Sverige har valt att söka medlemskap i Nato utan att göra förbehåll mot att stödja kärnvapens roll i alliansens koncept innebär att detta har grundvärde har övergivits, vilket förändrar Sveriges möjligheter att bedriva arbete för kärnvapennedrustning.

Samma dag som rapporten publicerades kommenterade Svenska FN-förbundet de överläggningar som den sammanfattar i en debattartikel i Sydsvenska Dagbladet. Artikeln återges här i sin helhet som en del av detta remissvar:

*”Som FN-medlem och nedrustningsförespråkare måste Sverige säkerställa rätten att ha en kritisk syn på kärnvapen. Det är en rätt som måste gälla oavsett om Sverige går med i Nato eller inte, skriver Svenska FN-förbundets ordförande Annelie Börjesson i Sydsvenska Dagbladet, 13 maj 2022.*

*Efter att atombomber fälldes över Hiroshima och Nagasaki i augusti 1945 har kampen mot kärnvapen varit en av FN:s huvuduppgifter. FN-chefen António Guterres uppmanar alla organisationens medlemsländer att samarbeta för en kärnvapenfri värld.*

*Debatten om Sverige ska gå med i Nato aktualiserar frågan om försvarsalliansens kärnvapen. Vissa hävdar att kärnvapen inte utgör ett verkligt hot idag. Andra fokuserar ensidigt på att Sverige som Natomedlem inte behöver ha kärnvapen på sitt territorium. Men ett beslut om svenskt Nato-medlemskap kräver en djupare diskussion än så.*

*Svenska FN-förbundet tar inte ställning för eller emot ett svenskt Natomedlemskap. Däremot finns det starka skäl att påminna om de principer som har väglett svenskt nedrustningsarbete genom åren. Sveriges har en historia som nedrustningsförespråkare och FN-vän.*

*En övergripande fråga som regeringen bör ställa inför en eventuell ansökan om att gå med i Nato är om ett land som är medlem i försvarsalliansen får ifrågasätta dess kärnvapendoktrin. I den slås fast att kärnvapen har en central roll i alliansens militära samarbete.*

*I den studie om utvidgning som Nato presenterade på 1990-talet sägs att nya medlemsländer förväntas stödja kärnvapnens roll i alliansen. Precis som flera Natoländer kommer Sverige inte att tvingas härbergära kärnvapen. Viktigare är nu frågan om Sverige som medlem kan undgå att delta i Natos grupp för kärnvapenplanering (Nuclear Planning Group) och få undantag från att planera och genomföra insatser som inkluderar kärnvapenbruk.*

*I mitten av 1990-talet slog riksdagens utrikesutskott, med undantag för Moderaterna, fast att alla former av kärnvapenanvändning bryter mot folkrättens regler om skydd för civila i krig. Hur den synen på folkrätt går ihop med medlemskap i en kärnvapenallians kräver noggrann analys.*

*Inget i Natos stadgar kräver att medlemmarna ska vara en del av Natos kärnvapenparaply. Trots det har Nato förstärkt samsynen runt kärnvapen som ett komplement till konventionella vapen. Nato grundades 1948, men började inte förrän 2010 kalla sig för en kärnvapenallians.*

*Om Sverige inte får undantag från att delta i Natos kärnvapenplanering kan Sverige inte skriva under FN:s konvention om kärnvapenförbud. Däremot skulle Sverige, i samma anda som den tidigare Nato-generalsekreteraren Xavier Solana, som tar avstånd från kärnvapen, kunna påverka hur alliansen utvecklas när det gäller kärnvapen. Två exempel är kärnvapendelning och principen no first use.*

*Fyra Natomedlemmar som officiellt är icke-kärnvapenstater – Tyskland, Italien, Belgien och Nederländerna – har, som en rest från kalla kriget, amerikanska kärnvapen på sina stridsflygplan. Sverige bör kräva att det upphör.*

*Sverige bör också – både vid ett Natomedlemskap och om ett sådant inte blir av – kräva att de västliga kärnvapenstaterna USA, Storbritannien och Frankrike, uttalar att de aldrig kommer att använda kärnvapen först i en konflikt. Sverige har uttalat krav om no first use-löften förr och bör vara tydligt med att sådana krav kommer att drivas även vid ett eventuellt medlemskap.*

*Försvars- och säkerhetspolitiska beslut måste vara väl underbyggda. Kärnvapnen är en av mänsklighetens ödesfrågor och frågeställningar som rör sådana vapen måste analyseras, diskuteras och besvaras innan Sverige gör sitt vägval om Nato. Som ett led i det arbetet måste Nato avkrävas svar på frågan om Sverige som Natomedlem får ha kritiska synpunkter på alliansens kärnvapendoktrin.”*

### 3.2.3 Riksdagens debatt med anledning av rapporten från de säkerhetspolitiska överläggningarna

Promemorian poängterar i sin sammanfattning av debatten att statsministern i riksdagsdebatten den 16 maj 2022 betonade att Sverige genom ett medlemskap ställer sig bakom Natos hela politik inklusive kärnvapenavskräckning.

Svenska FN-förbundet påminner om att såväl dåvarande statsminister Magdalena Andersson som nuvarande statsminister Ulf Kristersson samt även till exempel partiledaren Annie Lööf i debatten också gjorde utfästelser om hur Sverige skulle hantera frågan om medlemskapet också kunde medföra att kärnvapen fördes in på svenskt territorium.

”(Regeringen) tycker att Sverige tydligt ska deklarerat att vi inte vill ha kärnvapen (---) på svenskt territorium.”, sade Magdalena Andersson

Samma utfästelse gjorde oppositionsledaren Ulf Kristersson, med förtydligandet att det avser läget i fredstid: ”För svensk del finns (---) inte skäl att ha kärnvapen (---) på vårt territorium i fredstid”.

Samma inställning gav centerledaren Annie Lööf uttryck för: ”Svenskt territorium ska vara fritt från (---) kärnvapen (---) i fredstid.”

Av debatten framgår att en sådan svensk deklARATION inte förväntas göras förrän efter att medlemskapet är klart. Med tanke på att denna fråga var central i riksdagsdebatten den 16 maj borde den ha synliggjorts också i innevarande promemorias sammanfattning av debatten.

Svenska FN-förbundet hade gärna sett att den politiska majoriteten samlat sig till att göra en sådan deklARATION redan i samband med medlemskapsansökan, men när den nu valt att skjuta på en sådan till efter medlemskapet gör vi nedanstående medskick:

I den fortsatta diskussionen i samhället i stort har det ibland uttryckts som att det inte ska få finnas kärnvapen utplacerade på svensk mark. Det talas också om förbud mot kärnvapen på fartyg som gästar svenska hamnar och förbud mot att markförband från Natoländer skulle kunna medföra kärnvapen. Vi kan inte se att några sådana fall egentligen är aktuella eftersom inte ens USA:s arméförband eller ytfartyg är kärnvapenbestyckade i nuläget. Om det ändå gör Sveriges hållning tydligare, och hållbar över flera decennier framöver, är det ändå klokt att uttala reservationer mot detta.

I riksdagsdebatten var dock, som framgår av citaten ovan, utfästelserna från de ledande politikerna mer långtgående. Där talades inte om svensk mark eller svenskt vatten utan om ”svenskt territorium”. I detta ingår svenskt luftrum. Det hör förvisso inte heller till vanligheterna att Nato-länders flygstridskrafter är bestyckade med – eller transporterar – kärnvapen i fredstid, men det tål att påminnas om att dessa löften var bredare än vad som senare diskuterats i massmedia och kanske också mer allomfattande än de utfästelser som till exempel Norge gjort unilateralt.

I riksdagsdebatten sa också bland andra Magdalena Andersson att ”Sverige kommer att fortsätta driva nedrustningsfrågor”, vilket också hade kunnat synliggjorts i promemorian. Vi återkommer senare i detta remissvar till möjligheten att göra så enligt vår mening.

#### 4.4 Natos strategiska koncept

Promemorian lyfter fram att det vid Natos toppmöte i Madrid 29–30 juni 2022 antogs ett nytt strategiskt koncept som ersatte det tidigare konceptet från 2010.

När det gäller kärnvapenaspekterna noterar promemorian att:

*”Natos förmåga till avskräckning och försvar bygger på en kombination av militära förmågor, där kärnvapen ingår som en del. Det grundläggande syftet med Natos kärnvapenkapacitet är att verka avskräckande, och därigenom bevara freden. Nato äger inga kärnvapen. USA:s, Storbritanniens och Frankrikes kärnvapen är nationella tillgångar. Alliansen vidhåller ett starkt engagemang för rustningskontroll, nedrustning och ickespridning med ett uttalat mål om att skapa förutsättningar för en värld fri från kärnvapen. Detta är i linje med samtliga allierades åtaganden inom ramen för icke-spridningsfördraget för kärnvapen (NPT).”*

Svenska FN-förbundet tycker att promemorian skönmålar Natos engagemang för rustningskontroll och nedrustning. Vi anser att kärnvapenstaterna är skyldiga att slutföra förhandlingar om att avskaffa sina kärnvapenarsenaler. Vi upplever att detta också varit svensk hållning under ett halvt sekel. Kärnvapenstaterna framhåller dock gärna att det slutliga avskaffandet av kärnvapen måste ses i ljuset av chansen till allmän och total nedrustning i världen, alltså även av konventionella vapen. Då detta mål får ses som helt utopiskt kan de därför luta sig tillbaka och behålla sina kärnvapenarsenaler. Det är därför Natos mål inte formuleras som ”en kärnvapenfri värld” utan som en värld där det finns ”förutsättningar för en kärnvapenfri värld”. Det är en betydligt svagare hållning än den traditionellt svenska.

Om alliansens ”starka engagemang” (promemorians ordval) för nedrustning fanns så borde det rimligen också finnas en tydlig handlingsplan inom Nato för nedrustningsarbetet. Tidsatta mål för hur kärnvapenstaternas utfästelser inom icke-spridningsfördraget borde fullföljas skulle kunna vara en del av en sådan plan. Svenska FN-förbundet uppfattar tvärtom att en konkret handlingsplan för nedrustning saknas inom Nato.

### 9.1.3 Konsekvenser för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik

Promemorian slår fast att Sverige som medlem i Nato kan fortsätta vara en stark röst för nedrustning, ickespridning och rustningskontroll.

Svenska FN-förbundet betvivlar inte att ett svenskt Nato-medlemskap, givet att den politiska viljan finns, faktiskt kan bidra positivt till att Nato förbättrar sin hållning till nedrustningsfrågor i mer progressiv riktning.

I praktiken finns dock stor risk att Sverige som Nato-medlem redan från start väljer att tona ner sin nedrustningsvänliga linje. Vi kan redan nu se sådana exempel. Sverige valde i år att avstå från att tala vid FN:s högnivåevent på FN:s dag för totalt avskaffande av kärnvapen, vilket också nästan alla Nato-länder gjorde. Regeringen valde också under sommaren att inte ställa sig bakom det så kallade humanitära uttalandet under icke-spridningskonferensen, även här för att rätta in sig i ledet av nästan alla andra Nato-länders hållning i frågan. Detta trots att det humanitära uttalandets formuleringar överensstämmer bland annat med den hållning utrikesutskottet gav uttryck för på 90-talet.

Svenska FN-förbundet önskar en öppen och ärlig diskussion om Natos kärnvapenpolicy och Sveriges nedrustningsarbete som Natomedlem. Vi kan förstå om en sådan inte önskas parallellt med ansökningsprocessen. Nuvarande statsministern sa i riksdagsdebatten i maj också att detaljerna om hur vi ska agera som medlem inte kan diskuteras långt innan medlemskapet. Det är ett uttalande som förpliktigar och vi vill understryka behovet av bland annat nedanstående:

- En diskussion om att Sverige inom Nato skulle kunna driva krav på att Nato inför en så kallad ”no first use”-policy. Sverige har drivit krav på sådana policier förr. FN:s generalsekreterare António Guterres uttalade i år önskan om att de som har kärnvapen uttalade sådana.
- En diskussion om Natos kärnvapendelning. Att USA ”lånar ut” kärnvapen till fyra Nato-medlemmars stridsflygplan strider mot andan i icke-spridningsfördraget och utgör ett farligt prejudikat för hur andra kärnvapenstater kan tänkas agera i

framtiden. Vi vill påminna om att den av Sverige initierade kommissionen mot massförstörelsevapen under Hans Blix ledning rekommenderade att kärnvapnen skulle hållas på kärnvapenstaternas egna territorier.

- En diskussion om generellt nytänkande inom Nato i riktning mot att på alla möjliga sätt minimera kärnvapnens roll i alliansens planering. Väl medveten om att tiden inte är mogen för att helt avskaffa den avskräckningslinje världen låst sig fast vid under kalla kriget anser Svenska FN-förbundet att andra steg borde tas inom Nato. Alliansen skulle kunna uttala ett tydligare mål om en kärnvapenfri värld och alliansen skulle kunna sluta med den relativa nymodigheten att kalla sig "kärnvapenallians". Alliansen skulle också kunna uttala sig för ensidiga västerländska nedrustningssteg då sådana i nuläget skulle kunna tas utan att avskräckningsförmågan påverkas i högre grad.
- En diskussion om hur en svensk deklaration om förbehåll mot kärnvapen på svenskt territorium och svenskt avståndstagande från kärnvapenövningar inom Nato ska se ut.

Svenska FN-förbundet ser fram emot att få vara en del av sådana diskussioner och står gärna till förfogande för fortsatt utbyte i frågan.



Annelie Börjesson  
Förbundsordförande  
Svenska FN-förbundet