



Remissvar

Datum
2019-04-26

FHS beteckning
FHS 76/2019

1 (5)

Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet

kopia;
martin.rahm@gov.se
ud-nis@gov.se

Ert tjänsteställe, handläggare
UD Martin Rahm

Ert datum
2019-01-18

Er beteckning
UD2019/00979/NIS

Vårt tjänsteställe, handläggare
FHS Maria Gustafsson, 073-4237031

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Försvarshögskolans svar på remiss av utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till kärnvapenförbudskonventionen

Försvarshögskolan har fått utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till kärnvapenförbudskonventionen på remiss.

Försvarshögskolan har valt att studera utredningens innehåll och slutsatser inom två av våra expertisområden: 1) Ett säkerhetspolitiskt perspektiv som primärt lägger tonvikten vid analysen i utredningens kapitel 4 och 5, samt vid relevanta utgångspunkter och slutsatser med direkt bäring på säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser för Sverige, och 2) Ett folkrättsligt perspektiv som fokuserar på utredningens analys och tolkning av internationell rätt.

Sammanfattningsvis konstaterar Försvarshögskolans experter att det är en mycket väl genomförd utredning som belyser konventionens olika fördelar och nackdelar på ett noggrant och balanserat sätt. Försvarshögskolans folkrättsliga forskare belyser att det saknas en ordentlig analys av vad användningen av kärnvapen får för konsekvenser för respekten och för att säkerställa respekten för den internationella humanitära rätten, samt att *hjälp*-förbudets konsekvenser inte nödvändigtvis behöver vara så problematiska – inte minst då *hjälp*-förbudet redan finns i ett flertal konventioner som reglerar konventionella vapen och som Sverige redan är part i. Den viktiga säkerhetspolitiska analysen delar dock helt utredarens slutsatser vilket gör att den sammanfattande slutsatsen av Försvarshögskolans remissvar är att stödja utredningens sammanvägda bedömning ”att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form”.

1. Säkerhetspolitiskt perspektiv

Utredaren understryker att Sverige fortsatt har all anledning att stödja målsättningen om en kärnvapenfri värld. Denna långsiktiga målsättning är grundad i folkrättsliga och humanitärrättsliga principer liksom i FN:s generalförsamlings resolution från 24 januari 1946 (detta organs första resolution överhuvudtaget), som ursprungligen

artikulerade det internationella samfundets strävan att avskaffa samtliga kärnvapen. På samma sätt bör berörda svenska beslutsfattare och myndigheter uppmärksamma den oro som uppväxande generationer upplever inför hotet om ett förödande kärnvapenkrig, samt den frustration många känner inför stagnerade nedrustningsförhandlingar under senare år. I bästa fall kan det i konventionen lanserade kärnvapenförbudet stärka det normativa ”nukleära tabu” (*nuclear taboo*) som annars riskerar att undergrävas på längre sikt.

Samtidigt visar utredningen att den i juli 2017 antagna konventionstexten lider av bristande realism på en rad punkter:

- den utgår ifrån ett förenklat antagande om att kärnvapen i sig, inte underliggande föreställningar om hot, sårbarhet och risk, utgör den enda relevanta variabeln att hantera och att dessa vapens undanröjande därmed också utgör lösningen på problemet (s. 62-63, 68);
- den sätter i realiteten mer politisk och diplomatisk press på stater utan egna kärnvapen än på kärnvapenstaterna, vilka under decennier satsat enorma resurser på detta område och inte kommer att avskaffa dem utan synnerligen goda skäl (i nuläget övervägs detta alternativ inte på allvar av någon enskild kärnvapenstat) (s. 19, 122);
- den misslyckas med att integrera ett antal förefintliga deklarationer, internationella överenskommelser och konventioner om bl a icke-spridning och provstoppförbud och skapar således en parallell nedrustningsprocess till den som uppnått väsentliga framsteg sedan 1970-talet (s. 94-96);
- som utgångspunkt för en fungerande verifikationsregim saknar konventionen såväl effektiva metoder som en allmänt accepterad ”värdinstitution” (s. 97-99);
- i den mån som nuvarande kärnvapenstater och deras allierade motsätter sig konventionen och en klyfta uppstår i relation till dess signatärer har ingen process förutsetts för att nå bortom denna låsning, vilket därmed kommer att ha placerat ett betydande nytt hinder i vägen för framsteg på nedrustningsområdet (som ju ytterst kräver kärnvapenstaternas aktiva deltagande) (s. 104-108).

Vid sidan av dessa generella svagheter i konventionstexten kan man utifrån utredningen konstatera att det för svenskt vidkommande uppstår tre allvarliga säkerhets- och försvarspolitiska följdverkningar efter undertecknande (och eventuell ratificering):

- för det första kan ett explicit ställningstagande för det utredningen benämner "kärnvapenparaplyförbudet" föranleda att det villkorade/partiella ("regn")skydd som Sverige genom sin geostrategiska belägenhet kunnat påräkna sedan det kalla krigets dagar (dock ytterst avhängigt utveckling av konfliktscenario i vilket framför allt amerikanska kärnvapen spelar en roll), försvagas i o m att svenska intressen och värden inom ramen för NATO:s försvarsplanering beaktas i mindre utsträckning än tidigare (s. 144-148);
- för det andra kommer den brist på inlevelse beträffande historiska erfarenheter Sverige demonstrerar gentemot sina närmaste grannländer i Norden och i Baltikum – samtliga drabbade av krig och/eller ockupation under andra världskriget – sannolikt att betraktas som ett slags illojalitet. Genom att ta ställning emot våra närmaste grannländers rätt att låta sig skyddas av nämnda kärnvapenparaply förlorar den s k "solidaritetsförklaring" Sveriges riksdag 2009 formulerade gentemot EU och nordiska grannländer i trovärdighet, och även Helsingfors kan komma att prioritera ned svensk-finländsk militär samverkan för att inte undergräva nyligen förstärkta säkerhetspolitiska relationer till Norge, Danmark och övriga NATO-länder (s. 148, 152-154);
- för det tredje lär Sveriges nuvarande samarbeten med såväl nordiska grannar som med EU- och NATO-länder påverkas negativt av det s k "hjälpförbudet" – avsett att förhindra direkt och indirekt samverkan med kärnvapenstater och industriföretag med avseende på "kärnvapenrelaterade anläggningar". Det senare är ett oklart begrepp som dock innefattar produkter med dubbla användningsområden (*dual use*) och därmed kan bli av stor betydelse för en avancerad industri- och forskningsnation som Sverige. Vilka specifika näringspolitiska och nationalekonomiska effekter som följer av en snävare kontaktyta gentemot NATO-länders högteknologisektor, liksom vilka långsiktiga återverkningar detta i sin tur får på svensk säkerhets- och försvarspolitik, är mycket svårt att bedöma men utredningens förutsägelse om bl a "avsevärda konsekvenser [...] för forskningsverksamhet" förefaller rimlig (s. 138, och se även 129).

De viktigaste slutsatserna som dras i utredningen ter sig därmed lika övertygande som den rekommendation som ställs till regering och riksdag bör anses välgrundad: Fram tills dess att konventionstexten antingen luckras upp väsentligt ifråga om paraply- och hjälpförbudet, och/eller preciseras med avseende på rättsliga åtaganden inklusive effektiv verifikation samt en trovärdig diplomatisk nedrustningsprocess som bär emot den långsiktiga målsättningen om en kärnvapenfri värld, har Sverige en hel del att förlora, och synnerligen lite att vinna, på att underteckna och ratificera konventionen om förbud mot kärnvapen. I princip gäller detsamma det internationella samfundet som helhet.

2. Folkrättsligt perspektiv

Nedanstående fyra synpunkter på utredningen om konsekvenser av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen (TPNW) är begränsade till ett folkrättsligt perspektiv.

För det första, fattas en analys av vad användningen av kärnvapen får för konsekvenser för respekten och för att säkerställa respekten för den internationella humanitära rätten. En sådan analys skulle underlätta bedömningen av om Sverige bör tillträda TPNW eller inte. Kopplat till detta saknas det en genomgående analys av de humanitära konsekvenserna som användningen av kärnvapen skulle medföra för mänsklighetens överlevnad, för miljön, hållbar utveckling, tillgång till mat och till hälsa, även om det humanitära initiativet berörs i utredningen till viss mån. De humanitära konsekvenserna av kärnvapen har fått ett ökat internationellt fokus. Det humanitära initiativet ligger till grund för utarbetandet av TPNW liksom för den svenska regeringens engagemang i frågan (se röstförklaringen 7 juli 2017).

För det andra, den normativa verkan av TPNW. Utredaren konstaterar att TPNW är normativ men att ”målet – en kärnvapenfri värld - är redan globalt etablerad” (se s. 18). En av avsikterna med TPNW är att vara just normativ, i likhet med andra konventioner såsom Ottawakonventionen mot anti-personella minor och konventionen mot klusterammunition, och på sådant sätt få till en förändring och en stigmatisering av dessa vapen. För att upprätthålla det globalt etablerade målet krävs att normativa insatser vidtas kontinuerligt.

För det tredje, utredaren menar (se s. 20, 21 och 23) att TPNW inte på ett tydligt och bindande sätt erkänner NPT:s eller IAEA:s tilläggsprotokolls betydelse eller riktar tillräcklig uppmärksamhet mot det allvarliga problemet med kärnvapenspridning. Detta påstående stämmer och det var något som Sverige tog upp i sin röstförklaring. NPT är tydligare när det gäller icke-spridning och har verifikationsbestämmelser som inte TPNW har. TPNW går däremot längre när det gäller förbudet mot kärnvapen. Man kan dock inte se att det finns något i själva TPNW som strider mot NPT bland annat på grund av att TPNW så tydligt bygger på artikel VI i NPT. Dessutom fortsätter NPT att vara fullt tillämplig även när TPNW träder i kraft.

För det fjärde, utredaren menar att det finns särskilda problem med definitionen av *hjälp*-förbudet (*assist*) (se s. 134-138) och att det kan försvåra implementering i Sverige (s. 26). Det stämmer att TPNW inte definierar vad *hjälp* innebär. *Hjälp*-förbudet finns i ett flertal konventioner som reglerar konventionella vapen och som Sverige är part i, dessutom finns *aid and assist* i art 16 av FN:s folkrättskommissions artiklar om statsansvar (International Law Commission's Draft Articles for Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts). Tolkning av

bestämmelserna i internationell rätt är inget ovanligt. Detta måste göras även för TPNW. En tydligare analys av vad *hjälp* innebär i denna konvention, kan besvara många av de oklarheter som finns. När en stat tillträder en internationell överenskommelse krävs ofta att den nationella lagstiftningen anpassas innan överenskommelsen kan implementeras, så också för TPNW. Dock innebär en sådant tolknings- och implementeringsprocess inga särskilda problem som skulle motsäga tillträde jämfört med andra konventioner

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av rektor Robert Egnell efter föredragning av avdelningschef Maria Gustafsson. I beredningen av remissvaret har det säkerhetspolitiska yttrandet beretts av Kjell Engelbrekt, professor i statsvetenskap med inriktning på säkerhetspolitik. Det folkrättsliga perspektivet har beretts av Jann Kleffner, professor i folkrätt, och Malin Greenhill universitetsadjunkt i folkrätt. Detta beslut ersätter Försvvarshögskolans tidigare remissvar i samma ärende, daterat 2019-02-23.

Robert Egnell
Rektor

Maria Gustafsson