



Regeringskansliet
(Utrikesdepartementet)
Sändlista

Detta huvuddokument
innehåller ingen
sekretessbelagd uppgift

HEMLIG/SECRET

Ert tjänsteställe, handläggare
UD/NIS, Martin Rahm

Ert datum
2019-01-18

Er beteckning
UD2019/00979/NIS

Vårt tjänsteställe, handläggare
LED INRI Ir, Fredrik Lindvall

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

**Yttrande över Utredning av konsekvenserna av ett svenskt
tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen**
(1 bilaga, H/S)

YTTRANDE

1. Inledning

Försvarsmakten har i remiss den 18 januari 2019 ombetts yttra sig över *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*.

Försvarsmakten delar utredningens bedömningar och slutsatser, inklusive utredningens rekommendation att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form.

Försvarsmakten vill särskilt framhålla det som framgår nedan och av den hemliga bilaga som bifogas detta yttrande.

2. Sammanfattning

Försvarsmakten delar utredningens slutsats att Sverige inte bör skriva under eller ratificera konventionen, då det skulle ge en starkt negativ påverkan på Försvarsmaktens möjlighet att fullfölja sina uppdrag inom nuvarande försvarspolitiska inriktning.

Försvarsmakten bedömer att konsekvenserna för svenska försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten kan komma att bli stora om Sverige tillträder konventionen. Försvarsmakten konstaterar att det huvudsakligen är de mest prioriterade försvarspolitiska samarbetsparterna vars säkerhetslösningar



konventionen syftar till att stigmatisera. Det är också dessa partners som i flera sammanhang och över tid uttryckt sin oro för en svensk anslutning till konventionen. Vidare riskerar det nordiska multilaterala militära samarbetet inom Nordefco, liksom det bilaterala med Finland att försvåras.

Med nuvarande bi- och multilaterala samarbete och dess betydelse för Försvarsmaktens förmågeuppbyggnad respektive förmågeanvändning, riskerar ett svenskt tillträde till konventionen att få stor negativ påverkan på förutsättningarna att försvara Sverige. Svenskt deltagande i pågående operationer, i planerade övningar och utbildningar, samt i vidmakthållande och utveckling av materiel, i forsknings- och teknikutbyte, samt tillgång till samarbetsformat kommer sannolikt att starkt försämrats och riskerar i vissa fall att omöjliggöras. Försvarsmakten vill betona att en stor del av den bedömda negativa påverkan kan förväntas inträda redan vid ett undertecknande av konventionen.

Vid ett svenskt tillträde till konventionen är Försvarsmaktens bedömning att:

- Möjligheterna att öka och vidmakthålla den nationella operativa förmågan hos krigsförbanden på det sätt och i den takt som statsmakterna har föreskrivit begränsas eller uteblir genom försämrad tillgång till vissa övnings- och förmågesamarbeten.
- Den militära handlingsfrihet som statsmakterna eftersträvar, främst att med andra partners kunna genomföra operationer samt att kunna ta emot och ge militärt stöd, begränsas eller t.o.m. omöjliggörs.
- Förutsättningarna att i fredstid höja tröskeln mot angrepp, genom val av samarbetspartners, försämrats eller uteblir eftersom Sverige tar avstånd från stormakternas nukleära dimension.
- Möjligheterna till kostnadsdelning genom export och genom strategiska materielprojekt tillsammans med andra partners försämrats, med en risk för försämrad interoperabilitet och en risk att bli utestängd från viktig teknologi med resultat att materielen blir dyrare och får sämre kvalitet.
- Möjligheterna att uppnå en god försörjningstrygghet (*security of supply*) minskar, om Sveriges nära partners vilja att samarbeta minskar.
- Ambitionen att fördjupa Sveriges försvarspolitiska samarbeten kan i många avseenden inte förverkligas, särskilt där samarbetspartners innefattar kärnvapenstater. Exempelvis blir fortsättningen osäker för *Statement of Intent* (SOI) med USA respektive USA/Finland, den brittiskeledda *Joint Expeditionary Force* (JEF) och det fördjupade partnerskapet (PfP), *Enhanced Opportunities Programme* (EOP), med Nato.
- Den militära komponenten i den solidariska säkerhetspolitiken, t.ex. Sveriges möjligheter att ge och ta emot stöd enligt EU:s artikel 42.7, minskar i betydelse.

Försvarsmakten anser vidare att konventionen är otydlig och inte når upp till en rimlig standard för rustningskontrollavtal. Konventionen riskerar innebära en väg från en regelbaserad världsordning och dess principer med tydliga folkrättsliga



skyldigheter och förpliktelser för stater. För att konventionens mål ska kunna uppnås måste dessutom kärnvapenmakterna engageras. Försvarsmakten bedömer att Ryssland och övriga kärnvapenmakter inte kommer tillträda konventionen. Sverige har flera rustningskontrollspår, inom det nukleära området främst icke-spridningsavtalet (NPT, *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*). Försvarsmaktens uppfattning är att det kommer bli svårt att få genomslag för svenska intressen, såväl inom nukleär som inom konventionell rustningskontroll, om Sverige tillträder konventionen.

3. Försvarsmaktens synpunkter

Remissvaret innefattar frågeområdena i utredningens konsekvenskapitel.¹ Inledningsvis finns synpunkter på tolkningsfrågor och implementering. Därefter behandlas områdena nedrustning och icke-spridning utifrån myndighetens erfarenheter och sakkunskap. Sedan finns Försvarsmaktens syn på utredningens försvars- och säkerhetspolitiska beskrivningar. Slutligen redovisas Försvarsmaktens syn på konventionens betydelse för myndighetens verksamhet och uppdrag.

3.1. Tolkning och implementering av konventionen

Försvarsmakten delar utredningens slutsatser avseende de tolkningsproblem som omgärdar konventionen. Eftersom konventionen lämnar ett stort utrymme för tolkningar och ännu inte tillämpats, så är tolkningar innefattande såväl få (restriktiva) begränsningar som omfattande (extensiva) begränsningar avseende tillåtna aktiviteter och företeelser både möjliga och rimliga. Utöver den osäkerhet som finns avseende hur andra stater kommer att tolka konventionen, och hur sagda tolkningar påverkar svenska säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten, föreligger därutöver osäkerhetsfaktorer avseende hur konventionens förbud skulle implementeras i Sverige vid ett svenskt tillträde till konventionen.

Osäkerheter och begränsningar

Konventionen har oklarheter i flera led. Exempelvis är det idag oklart vad som ska anses ingå i begreppet kärnvapen, i synnerhet sett tillsammans med det så kallade "hjälpförbudet". Detta medför enligt Försvarsmaktens mening att ett svenskt tillträde till konventionen får konsekvenser som idag är svåra att överblicka. Försvarsmakten anser det troligt att tolkningen av konventionens förbudskatalog efterhand kommer att bli alltmer extensiv och därmed omfatta allt fler aktiviteter och företeelser. Försvarsmaktens erfarenheter bekräftar detta, exempelvis försöken att inom Ottawakonventionen utöka definitionen av antipersonella minor till att även omfatta vissa stridsvagnsminor.

¹ Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen, s163ff.



Dubbelanvändningsfrågor

Försvarsmakten konstaterar att många militära verksamheter och materielsystem kan användas för såväl konventionella som nukleära ändamål. Enligt konventionen förbjuds Sverige att vid ett tillträde delta i eller på något sätt främja kärnvapenrelaterad verksamhet och kärnvapenförmågor. Detta begränsar avsevärt Försvarsmaktens möjligheter att samverka med vissa partnerländer och samarbeta inom vissa fora (se vidare nedan).

Svenskt genomslag

Av utredningen framgår att få svenska målsättningar har tillgodosetts under framtagningen av konventionen. Exempelvis kan beslut under konventionen komma att fattas med majoritet, vilket enligt utredningen motverkar kärnvapenstaternas vilja att gå med i konventionen. Möjligheten till majoritetsbeslut är en osäkerhetsfaktor för Sverige. Beslutsfattandet tillsammans med det faktum att flertalet statsparter inte delar Sveriges säkerhetspolitiska situation och intressen kommer enligt Försvarsmakten medföra en risk för att konventionen utvecklas på ett sätt som inte ligger i svenskt intresse.

Genomslag över tid

Utöver det som framkommer i utredningen vill Försvarsmakten påpeka vikten av att ta hänsyn till hur tolkningen av konventionen kommer att utvecklas över tid, eftersom myndighetens verksamhet har långa tidsperspektiv. Försvaret av Sverige bygger på teknik- och materielförsörjning med långa tidscykler, där flera av Försvarsmaktens system planeras användas mer än 50 år. Konventionens möjliga genomslag över kommande år och decennier, såväl i som utanför Sverige, är därför ett viktigt ingångsvärde i Försvarsmaktens bedömning.

Sammantaget instämmer Försvarsmakten i utredningens bedömning att implementeringen av konventionen och nationell efterlevnad är en osäkerhet. Enligt utredningen är det på sikt ohållbart för Sverige att tillträda konventionen utan avsikt att respektera dess ordalydelse. Detta gör att myndigheten i sin konsekvensbedömning måste ta höjd för olika utfall. Eftersom osäkerhetsfaktorn är så stor anser Försvarsmakten att myndighetens konsekvensbeskrivning måste utgå från en extensiv tolkning av konventionen. Även en restriktiv tolkning av konventionen innefattar dock förbud mot eget innehav såväl som utbyte med eller deltagande i andra aktörers teknologi, materiel, operationer, övningar, utbildning och samarbetsmekanismer som har koppling till kärnvapen. En rimlig extensiv tolkning innefattar därutöver exempelvis förbud kopplat till militära verksamheter och system av dubbelanvändningsnatur, dvs. som kan används för såväl konventionella som nukleära ändamål.

3.2. Nedrustning och ickespridning

Enligt utredningen måste en nedrustningsprocess inkludera kärnvapenstater och hantera risken för spridning av kärnvapentechnologi. Denna målsättning uppnås



inte med konventionen.² Försvarsmakten delar utredarens bedömning liksom utredningens beskrivning av relaterad rustningskontrolldynamik och underbyggs av myndighetens egna erfarenheter och kunskaper vad avser rustningskontroll och bedömningar av säkerhetsläget.

Säkerhetssituationens betydelse

Fungerande rustningskontroll och nedrustning är kopplat till en specifik säkerhetspolitisk situation, där parterna ser en egennytta i att ingå avtal. Det finns grundläggande säkerhets- och försvarsproblem bakom varför stater rustar och skaffar sig kärnvapen, där kärnvapen och upprustning är ett symptom. Försvarsmaktens noterar att medlemmarna i Nato och USA enskilt har som doktrin att behålla kärnvapen så länge de kan utsättas för nukleära hot. Försvarsmaktens erfarenhet är att nedrustning förutsätter förtroende och avspänning.

Försämrad säkerhetssituation

Sedan Rysslands annektering av Krim och aggression i östra Ukraina 2014, finns det enligt Försvarsmakten en tydlig trend med ökad konfrontation mellan Ryssland och västvärlden. Under 2018 har den rysk-amerikanska relationen fortsatt att försämrats på ett flertal områden. Att stater inte deltar i nedrustningsinitiativ om de inte ser en egennytta är en erfarenhet myndigheten fått avseende de liknande konventionerna om klusterammunition och antipersonella minor. Exempelvis så har endast Storbritannien och Frankrike av kärnvapenstaterna hittills tillträtt dessa två konventioner.

Försvarsmakten bedömer att den sammanvägda säkerhetssituationen i Östersjöområdet och Europa, innefattande såväl konventionella förmågor som kärnvapen, försämrats de senaste åren. Utvecklingen av konventionella och nukleära militära förmågor, som långräckviddiga precisionssystem, har fått en mer framträdande plats i ryska försvarssatsningar. Försvarsmakten vill även särskilt framhålla det faktum att konventionens artikel 17 gör det omöjligt för statsparter att frånträda konventionen om landet är i en väpnad konflikt, även om motparten i konflikten är en kärnvapenmakt som inte är part till konventionen. Detta riskerar att begränsa Sveriges säkerhetspolitiska handlingsfrihet vid ett tillträde till konventionen.

Fungerande rustningskontroll

Konventionen når enligt utredningen inte upp till den standard som Sverige och många partners bidragit till att utveckla inom nedrustningsområdet. Konventionens konstruktion i sig motverkar sitt uttalade syfte om nukleär nedrustning, bl.a. genom att kärnvapenstater inte varit med i framtagandet och får svårt att tillträda. Enligt Försvarsmaktens erfarenhet kräver många stater att beslutsfattandet i konventioner sker via konsensus för att inte riskera att få sina säkerhetsintressen överkörda av majoritetsbeslut.

² Ibid., s31.

På motsvarande sätt saknar konventionen såväl definitioner av nyckelbegrepp som resurssatta stödfunktioner och relevanta verifikationsmekanismer. Klara definitioner och uppföljningsmekanismer är enligt Försvarsmaktens erfarenhet en väsentlig grund för fungerande rustningskontroll. Utredningen anser att det vore ett större värde för Sverige om konventionen bidrog till nedrustning och ickespridning, än om huvudfunktionen är normativ och politisk. Försvarsmakten konstaterar att krav på såväl militär betydelse som relevans kopplat till verifierbarhet historiskt har varit centralt för Sverige.

Att lämna dagens etablerade regimer inom kärnvapennedrustningsområdet innebär enligt Försvarsmakten en väg från en regelbaserad världsordning och dess principer med tydliga folkrättsliga skyldigheter och förpliktelser för stater. Kärnvapenförbudskonventionen riskerar att försämra förutsättningarna för befintliga och mödosamt uppbyggda regler för nedrustningsarbete, då konventionen inte på ett tydligt och bindande sätt erkänner betydelsen av ickespridningsavtalet (NPT), IAEA:s tilläggsprotokoll eller provstoppsavtalet (CTBT).³

Stigmatiseringsfokus

Konventionen riktar sig mot medlemmarna i Nato samtidigt som en normativ effekt av konventionen i länder med mindre demokratiska maktstrukturer har särskilt låg sannolikhet. Huvuddelen av förbudskatalogen kan enligt Försvarsmakten främst eller möjligen endast appliceras på medlemmar i Nato. Försvarsmakten konstaterar att det är Sveriges närmaste försvarspolitiska partners och deras säkerhetspolitiska vägval som i praktiken är i fokus för konventionens begränsningar och stigmatisering.

Olika nedrustningsspår

Försvarsmakten menar att som statspart och redan som signatärstat till konventionen skulle Sverige uppfattas distansera sig från den europeiska och transatlantiska rustningskontrolldiskussionen och därmed från Sveriges traditionella samarbetspartners i dessa sammanhang. Det är osannolikt att tyngdpunkten i den globala nedrustningsdiskussionen under de närmaste åren kommer att ligga i de regioner där den stora majoriteten av konventionens signatärstater finns. Försvarsmaktens erfarenhet är att förberedelser och samarbeten med nära partners är väsentligt för att svenska intressen ska få genomslag i rustningskontrollarbete. Sverige har flera rustningskontrollspår, inom det nukleära området främst av ickespridningsavtalet (NPT). Försvarsmaktens uppfattning är att det kommer att bli svårt att få genomslag för svenska intressen, såväl inom det nukleära området som inom andra rustningskontrollområden, om Sverige tillträder konventionen.

³ Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), International Atomic Energy Agency (IAEA), Comprehensive Nuclear-Test-Ban-Treaty (CTBT).



Regional kärnvapendominans

Försvarsmakten ser en ökad betydelse för kärnvapen i Östersjöområdet. I samband med det kalla krigets slut drog de Nato-allierade tillbaka huvuddelen av sina taktiska kärnvapen från Europa medan Sovjetunionen, senare Ryssland, placerade sina taktiska kärnvapenstridsspetsar i centralförråd. Den ryska retoriken avseende användande av kärnvapen har sedan några år ökat markant. Samtidigt ökar de ryska kärnvapenbärarna sin förmåga i Östersjöområdet och i Europa genom införandet av nya robotsystem som kan bära såväl konventionella som kärnvapenstridsspetsar.

Sammantaget anser Försvarsmakten att konventionen inte når upp till en rimlig standard för rustningskontrollavtal och bedömer att det är mycket osannolikt att Ryssland och övriga kärnvapenmakter kommer att tillträda konventionen. Ett svenskt tillträde till konventionen skulle enligt Försvarsmakten inte ha någon gynnsam effekt på den regionala säkerhetssituationen eller rustningskontroll, men riskerar splittring i kretsen av EU- och Natomedlemmar. Försvarsmakten bedömer att den nuvarande trenden med ökad dominans för ryska kärnvapen i svenskt närområde samtidigt kommer att fortgå.

3.3. Svenska säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten

En grundläggande slutsats i utredningen är att ett svenskt tillträde till konventionen skulle uppfattas som en distansering från de länder som Sverige nu har försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med.⁴ Försvarsmakten instämmer i utredningens slutsatser och noterar att såväl implementeringen av konventionen liksom utländska aktörers perspektiv och policy kommer avgöra konsekvenserna. Detta innebär bland annat att omfattningen av konsekvenserna på svensk säkerhets- och försvarspolitik vid ett svenskt tillträde är svåröverblickbar och till stora delar ligger utanför svensk kontroll.

Stigmatisera partners

Det finns endast ett litet antal stater som har förutsättningar att lämna militärt stöd om Sverige blir utsatt för ett angrepp. Det finns flera stater som kan bidra till försvaret av Sverige, men endast stormakter har kvantitativa och kvalitativa konventionella förmågor som gör skillnad, t.ex. avseende mark- och sjöförband i hög beredskap respektive lufttankningsresurser och annat understödande flyg. De stormakter som under överskådlig tid kommer att ha sådan förmåga, har egna kärnvapen eller är del av en kollektiv kärnvapenförmåga. Försvarsmakten anser att det finns en grundläggande motsägelse i att de parter som kan stödja Sverige är de som genom konventionen av politiska skäl får svårast att göra det. Denna motsägelse ger en försvagad svensk säkerhetspolitisk position, bl.a. gentemot Ryssland.

⁴ Ibid., s149.

*Säkerhetsutfästelser*

Utredningen drar slutsatsen att vara part till konventionen inte är förenligt med ett medlemskap i Nato, så länge nuvarande inriktning för alliansen och konventionen består. Försvarsmakten har ingen annan uppfattning och konstaterar att Sverige avhänder sig en möjlighet som alla våra samarbetspartners i Östersjöområdet värnar, inklusive Finland. Sverige är skyldig att bistå EU-medlemmar med alla till buds stående medel, enligt EU-fördragets paragraf, 42.7. Detta under beaktande av våra säkerhetspolitiska förutsättningar, exempelvis att Sverige inte är med i en militär allians. Sverige har också bistått kärnvapenstaten Frankrike med militära medel efter en fransk begäran enligt paragrafen.

Försvarsmakten konstaterar att möjligheten att inom EU ta emot och ge militärt stöd begränsas om Sverige tillträder konventionen. Därutöver har Sverige sedan ett decennium en solidarisk säkerhetspolitik, vilken innefattar utfästelse om att ge stöd och en förhoppning att få ta emot stöd. Försvarsmakten konstaterar att den militära komponenten i den svenska solidaritetsförklaringen förlorar i relevans om Sverige tillträder konventionen.

Försämrade relationer

Flera svenska samarbetspartners har uttryckt att relationen med Sverige kommer att försämrans vid en eventuell svensk anslutning till konventionen. En successivt mer negativ hållning från Nato-medlemmar gentemot statsparterna till konventionen är enligt Försvarsmakten att vänta. Myndigheten konstaterar att Sverige i flera sammanhang haft en privilegierad ställning, t.ex. att på andra länders bekostnad bli prioriterad vid materielupphandling och utbildningsplatser samt som partner med relativt stor insyn och påverkan i Nato. Detta förhållande riskerar enligt Försvarsmakten att ändras till sin motsats om Sverige tillträder konventionen.

Implementeringsosäkerheter

Utredningen uppmärksammar att det kan uppstå juridiska skyldigheter (liabilities) för utländska aktörer som verkar inom en statsparts territorium och framhåller den hämmande effekt som denna osäkerhet kan medföra för bl.a. internationella försvars- och industrisamarbeten. Av konventionens artikel 5 framgår att statsparter vid implementeringen av konventionen är skyldiga att införa straffrättsliga bestämmelser i syfte att förebygga och stoppa verksamhet som är förbjuden enligt konventionen. Det är enligt Försvarsmakten troligt att sådana straffrättsliga bestämmelser kan uppfattas som en osäkerhetsfaktor av våra samarbetspartners med kärnvapen, vilket kan begränsa deras vilja att samarbeta med Sverige.

Partnersamarbete med Nato

Försvarsmaktens uppfattning är att partnersamarbetet med Nato skulle påverkas mycket negativt vid ett svenskt tillträde till konventionen och att nyttan av samarbetet starkt skulle nedgå. Exempelvis har alliansmedlemmar klargjort att de ser begränsningar i övnings- och förmågeutvecklingssammanhang. Det har ifrågasatts av Nato-medlemmar huruvida artikel 8 i Nordatlantiska fördraget, enligt vilken alliansmedlemmarna förbinder sig att inte ingå internationella överenskommelser som strider mot fördraget, utgör ett hinder för statsparter till konventionen att ingå samarbetsavtal med Nato. Detta eftersom statsparter till konventionen utfäster sig att motverka alliansmedlemmarnas nukleära verksamhet. Nuvarande samarbetsnivå med alliansen kommer inte enligt Försvarsmakten bedömning inte kunna upprätthållas vid ett tillträde till konventionen.

Avskräckningsförbudet

Konventionen stigmatiserar nukleär avskräckningspolitik, men nukleär avskräckning och annan avskräckning är oskiljbara. De allierades förstärkta närvaro i de baltiska staterna och Polen innehåller inga kärnvapen, men den krigsavhållande avskräckningen kommer av att många alliansmedlemmar är på plats och att tre av dem är kärnvapenstater. Enligt Försvarsmaktens bedömning är det dessutom så att när kärnvapenstater är med i multinationella operationer och försvarsövningar, så finns det alltid en implicit nukleär dimension.

Regionalt militärt samarbete

Ett svenskt tillträde till konventionen riskerar att få stora negativa konsekvenser för det nära försvarssamarbete som Sverige har med sina grannar; direkta effekter gentemot de som är medlemmar i Nato och indirekta effekter gentemot Finland. Som ordförande i Nordefco under 2019 ska Sverige arbeta med att implementera den nyligen antagna visionen för 2025, vilken innefattar målsättningen att utvidga samarbetena till att omfatta alla situationer, från fred och kris till krig. Det är svårt att se hur ambitionen praktiskt eller politiskt skulle kunna genomföras om Sverige förbinder sig att aktivt motverka kärnvapen.

Försvarsmakten bedömer därtill att Finland indirekt kan komma att påverkas av de negativa effekter för Sveriges samarbetsrelationer som ett svenskt tillträde till konventionen ger upphov till. Det svensk-finska försvarssamarbetet är prioriterat och syftar till att förbättra ländernas försvarsförmåga, möjliggöra gemensamt operativt agerande och främja gemensamma intressen på försvarsområdet. Finland har tagit avstånd från konventionen. Svårigheter att agera samfällt i multinationella försvarssammanhang, främst osäkerhet kring det svenska försvarets möjligheter att samarbeta med de västallierade, blir enligt Försvarsmakten en försvårande faktor i ett fortsatt nära svenskt-finskt försvarssamarbete.

Eftersom huvuddelen av medlemmarna i EU också är medlemmar i Nato, så kan ett svenskt närmande till konventionen enligt Försvarsmakten väntas leda till ett minskat svenskt genomslag även i unionens försvarsrelaterade samarbeten som PESCO (*Permanent Structured Cooperation*) och EDA (*European Defence Agency*). Med de senaste åren ökade försvarsambitioner inom EU och ett förväntat minskat genomslag för svenska intressen, så ökar gapet mellan vad Sverige ger och får ut av den europeiska försvarsdimensionen.

Sammantaget delar Försvarsmakten utredningens slutsatser avseende de negativa konsekvenserna för svenska försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten som kan bli följden vid ett svenskt tillträde till konventionen. Försvarsmakten konstaterar att de främsta och politiskt mest prioriterade försvarspolitiska samarbetspartnerna är de vars säkerhetslösningar konventionen syftar till att stigmatisera. Det är också dessa partners som i flera sammanhang och över tid uttryckt sin oro för en svensk anslutning till konventionen.

3.4. Betydelse för Försvarsmaktens verksamhet

Stormakterna och deras allierade i svenskt närområde bibehåller enligt utredningen en hög nivå av kärnvapenberoende och baserar sin säkerhetspolitik på doktriner där kärnvapen är integrerade.⁵ Vidare anför utredningen att Sveriges situation, genom det geografiska läget, därmed är annorlunda än för de flesta andra stater som närmar sig konventionen. Försvarsmakten instämmer i utredningens uppfattning och ser flera negativa konsekvenser för myndighetens verksamhet vid ett svenskt tillträde till konventionen.

Interoperabilitet och förmåga

Försvarsmakten behöver samarbeta med Natoländer för att bygga upp svensk nationell försvarsförmåga och för att uppnå interoperabilitet. Det senare är grunden för att kunna ta emot och ge militärt stöd samt att delta i internationella operationer. Såväl operationer i FN, EU eller Natos regi som operationer i små eller stora koalitioner använder Natos standard för interoperabilitet.

Försvarsmakten konstaterar bl.a. att deltagandet i internationella övningar har möjliggjort en mer återkommande övningsverksamhet på högre nivå än vad som varit möjligt på nationell basis. Med större antal förband och vapenplattformar får såväl de taktiska enheterna som ledningsfunktioner ett större utbyte.

Dubbelanvändningsvapen

Plattformar som kan bära kärnvapenstridsspetsar kan, i avsaknad av en annan tydlig definition i konventionen, räknas till kärnvapen. Försvarsmakten konstaterar att begränsningar för vapenplattformar med dubbelanvändning har varit ett återkommande tema i dialogen med försvarspolitiska partners. En mycket stor del av det internationella utbytet inom stridsflygsområdet innefattar andra staters vapenplattformar som kan bära kärnvapen: Tornado, Rafael, F-15 Eagle, F-16 Falcon, F-18 Hornet och F-35 Lightning II. I sammansatta flygoperationer får

⁵ Ibid., s157.

de flesta uppgifter desamma i konventionella uppdrag som i insatser med kärnvapen. Till och med ett svenskt tillträde där endast dubbelanvändningsplattformar plockas bort från det internationella utbytet, skulle ge begränsningar med en stor negativ påverkan. Detta innefattande svensk nationell förmågeuppbyggnad, övningsmöjligheter och samarbetsmöjligheter avseende t.ex. multinationella flygoperationer.

Parallell verksamhet

Försvarsmakten konstaterar att nukleära frågor är en integrerad del av verksamheter och förmågor på många nivåer hos stormakterna och i Nato. Exempelvis är det samma staber som planerar och leder såväl konventionella övningar och operationer som kärnvapenverksamhet. Möjligheten för Sverige att fortsätta sin medverkan i samarbeten som har parallell nukleär verksamhet kommer enligt Försvarsmaktens bedömning att påverkas negativt om Sverige tillträder konventionen. Därmed minskar möjligheten för Sverige att vara med i stora övningar och att ha personal i internationella staber.

Export och industrisamarbete

Kärnvapenrelaterad teknik har en koppling till ett brett spektrum av industriella tillämpningar och inte minst hjälpförbudets osäkerheter kan påverka samarbetsviljan hos utländska aktörer och företag. Försvarsmakten konstaterar att flera svenska vapensystem har ett stort teknikinnehåll från andra länder och att möjligheten att vidmakthålla respektive utveckla vapensystemen i många fall bygger på att kostnader kan delas mellan flera partners. Exempelvis består Jas-39 Gripen till stor del av amerikanska komponenter, där den amerikanska motorn också används på kärnvapenbäraren F-18 Hornet. Dagens Gripen-samarbete innefattar flera medlemsländer i Nato och svensk militär flygteknik marknadsförs gentemot flera kärnvapenstater. En svensk anslutning till konventionen skulle få negativa följder för bilateralt försvarsindustrisamarbete gentemot både Europa och över Atlanten, vilket försvårar svensk förmågeförsörjning, förmågeuppbyggnad och export.

Kärnvapenforskning

Hela den nukleära produktionskedjan från forskning till produkt blir med konventionen förbjuden och gränsen mellan vad som är allmän respektive produktrelaterad kunskap är oklar. Försvarsmakten ser möjliga konsekvenser för industri och forskning som inte direkt är involverad i kärnvapen och noterar särskilt att irreversibel avrustning kan tolkas som ett kunskapsförbud inom kärnvapenområdet. Utöver utredningens slutsatser, att den svenska expertkompetensen till stöd för nedrustning och ickespridning successivt kommer att försämrats vid ett svenskt tillträde till konventionen, konstaterar Försvarsmakten att samma kompetens är grunden för nukleär skyddsforskning till stöd för totalförsvaret. Försvarsmakten ser detta som särskilt allvarligt eftersom regionala kärnvapen i Nordeuropa de senaste åren fått en större plats i rysk retorik och förmågeutveckling.

Dubbelanvändningsteknik

Modern teknik för konventionella vapen och civila verksamheter kan ofta också användas till kärnvapen, s.k. dubbelanvändningsteknik. Många högteknologiska materielprojekt bygger på samarbete med internationella (försvars)partners för att tillverkning ska vara möjlig. Försvarsmakten ser en risk att svenska myndigheter och företag utestängs från många samarbeten om Sverige tillträder konventionen. Exempelvis är de för Sverige idag viktigaste samarbetena för framtida stridsflyg förknippade med kärnvapenbärare. Potentiella partners med stor flygkompetens innefattar Frankrike, Storbritannien, USA och Tyskland. De tre första är kärnvapenmakter och den sista behöver ersättare till sin kärnvapenbärare Tornado. Svenska möjligheter att vara med i nästa generations stridsflygprogram och understödjande delprojekt kommer att begränsas om Sverige tillträder konventionen.

Sammantaget kan ett svenskt tillträde till konventionen komma att få stor påverkan på försvaret av Sverige genom nuvarande bi- och multilaterala samarbeten och dessas betydelse för Försvarsmaktens förmågeuppbyggnad respektive förmågeanvändning. Svenskt deltagande i pågående operationer, i planerade övningar och utbildningar, samt i vidmakthållande och utveckling av materiel, i forsknings- och teknikutbyte, samt tillgång till internationella samarbetsformat kan komma att starkt försämrats och i vissa fall omöjliggöras.

3.5. Avslutande synpunkter

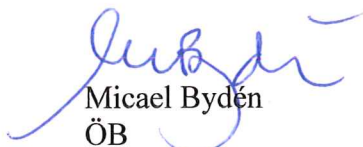
Försvarsmakten stödjer den svenska strävan efter rustningskontroll och en regelbaserad världsordning, där icke-spridningsavtalet (NPT) är en av grundpelarna. Utredningen drar slutsatsen att det är osannolikt att stater med direkt inflytande på nedrustning och icke-spridning kommer ansluta sig till konventionen. Försvarsmakten anser därmed att de stora negativa konsekvenser som ett svenskt tillträde till konventionen får inte står i proportion till nyttan. Försvarsmakten ser att redan ett undertecknande skulle vara ett tydligt ställningstagande och addera en risk i Sveriges försvarssamarbeten med kärnvapenstater och deras allierade.

Enligt Försvarsmakten är det tydligt att ett svenskt tillträde till konventionen kommer att få en stark negativ påverkan på möjligheterna att ta emot eller ge militärt stöd, gentemot nuvarande bi- och multilaterala partners, respektive möjligheterna att bygga upp och behålla en relevant nationell svensk försvarsförmåga. Förmågor och samarbetsformat som har en indirekt koppling till nukleära förmågor eller är av dubbelanvändningsnatur har hittills inte varit uteslutna för Försvarsmakten. Vissa av dagens militära nyckelförmågor kan inte Sverige på egen hand använda, än mindre utveckla, vid ett svenskt tillträde till konventionen.

- o 0 o -

I beredningen av detta ärende har deltagit Kajsa Wahrenby, överstelöjtnant Lars Olsson, överstelöjtnant Louis De Geer, Pär Mohlin, Melina Westerberg och Leonardo Arias.

Detta yttrande har beslutats av general Micael Bydén. I den slutliga handläggningen har dessutom deltagit viceamiral Jonas Haggren, generalmajor Michael Claesson, överste Jerker Sundström och som föredragande Fredrik Lindvall.



Micael Bydén
ÖB



Fredrik Lindvall

Sändlista

Bilaga 1 (H/S)

	Ex. nr.
Utrikesdepartementet	1
<u>För kännedom</u>	
Försvarsdepartementet	2
<u>Inom HKV</u>	
ÖB	3
GD	4
C LEDS	5
LEDS INRI	6-8
LEDS PLANEK	9
LEDS CIO	10
LEDS PERS	11
LEDS TF	12
LEDS JUR	13
LEDS KOMM	14
PROD	15
MUST	16
INS	17
Arkiv	18