

INTERNATIONELLA KVINNOFÖRBUNDET FÖR

FRED & FRIHET



REMISSYTTRANDE OM UTREDNING AV KONSEKVENSERNA AV ETT SVENSKT TILLTRÄDE TILL KONVENTIONEN OM FÖRBUD MOT KÄRNVAPEN

Stockholm 2019-04-26

Till: Utrikesdepartementet (ud.remissvar@regeringskansliet.se; martin.rahm@gov.se; ud-nis@gov.se)

Diarienummer: UD2019/00979/NIS

Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, IKFF, är en feministisk fredsorganisation vars syfte är att sammanföra personer som enas i sin beslutsamhet att studera, informera om och avskaffa de grundläggande orsakerna till konflikter och legitimeringen av krig. Vårt fokus ligger på konfliktförebyggande arbete, FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet samt nedrustning genom politisk påverkan och opinionsbildning. IKFF är den svenska sektionen av Women's International League för Peace and Freedom (WILPF) och samarbetar med systersektioner i Nigeria, DR Kongo, Kamerun och Colombia. Organisationen finns i 47¹ länder och med huvudkontor i Genève och New York. IKFF driver kampanjen ICAN i Sverige, som tilldelades Nobels fredspris 2017, i Sverige.

¹ WILPF, Governance, inget datum, Tillgänglig: <https://wilpf.org/governance/> (hämtad 2019-04-26)

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
IKFF:s remissvar	1
IKFF:s rekommendation och ställningstagande.....	2
Utredningens direktiv	2
Sveriges roll.....	2
1. En feministisk analys	4
Utredningens syn på säkerhet.....	4
Patriarkala strukturer i politiken.....	5
2. Humanitära, miljö- och klimatmässiga konsekvenser av kärnvapen	7
Humanitära konsekvenser	8
Klimat- och miljömässiga konsekvenser.....	8
Internationell och humanitär rätt	9
3. TPNW och andra avtal	10
Icke-spridningsavtalet (NPT)	10
Relationen till andra avtal	11
Frågan om krav på NPT i TPNW	12
4. Felaktigheter och utelämnande av information.....	14
Verifikation	14
TPNW och militära samarbeten	15
Normbildning - kärnvapenstaterna utanför TPNW	17
Exempel på normbildning	17
Utelämnande av relevant fakta	18

Inledning

“I was a 13-year-old schoolgirl, when I witnessed my hometown blinded by the flash, flattened by the super-hurricane like blast, burned in the heat of 4000 degrees Celsius and contaminated by the radiation of one atomic bomb. A bright summer morning turned to dark twilight with smoke and dust rising in the mushroom cloud, dead and injured covering the ground, begging desperately for water and receiving no medical care at all. A rapidly spreading firestorm and foul stench of burnt flesh filled the air. Miraculously, I was rescued from the rubble of a collapsed building, about 1.8 kilometers from Ground Zero. Most of my classmates in the same room were burned alive.”

“I can still hear their voices calling their mothers and God for help.”

– Setsuko Thurlow, överlevare Hiroshima.

Kärnvapen är det mest destruktiva vapen som människan har uppfunnit. Risken för att kärnvapen används har inte varit lika stor sedan kalla kriget. Vi ser med djup oro på de ökade spänningarna mellan kärnvapenstater och på den upprustning som sker.

Vi tar starkt avstånd från den legitimering av kärnvapen som görs i utredningen om TPNW. Men vi ser också hur Sveriges självklara motstånd mot kärnvapen allt oftare ifrågasätts i den bredare debatten. Exempel på detta är att felaktigheter sprids om att Sverige står under amerikanskt kärnvapenparaply.

Det är en traditionell svensk linje och en del av vår utrikespolitiska identitet att stödja ansträngningar för nedrustning och icke-spridning. Sverige har en lång tradition av att vara en stark och ofta drivande röst i folkrättsliga och humanitära frågor.

IKFF:s remissvar

IKFF har i detta remissvar valt att belysa aspekter som vi anser är grundläggande för TPNW. Vi har valt att, förutom att lyfta några av de sakfel och feltolkningar som vi anser att utredningen gör, också synliggöra aspekter som är nödvändiga för att förstå dagens kärnvapensituation. Vilket kommer ha betydelse för ett beslut om Sveriges tillträde till TPNW. Då vi under remissperioden samtalat och samarbetat med andra remissinstanser, har vi valt att inte i detalj gå in i vissa frågor som vi vet att andra remissinstanser genomgripande belyser. I dessa fall har vi endast gjort en sammanfattning och hänvisat till deras remissvar.

IKFF blev flera gånger under processen intervjuade av utredaren och vet därför att utredningen valt att utesluta vissa perspektiv och tolkningar. Då det i utredningen anses att direktiven efterlyser ”en analys av hur ett antal västliga stater (och institutioner), vilka sannolikt inte kommer att bli statsparter i närtid, kommer att förhålla sig till konventionen och hur detta kan reflektera på svenska samarbeten”², blir det tydligt att utredaren valt att basera sin analys på deras samt allierades tolkningar och perspektiv, vilket vi anser är mycket problematiskt. Utredningen saknar även motsvarande diskussion

² Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 18

eller analys om hur väststater som Sverige samarbetat med i nedrustningsfrågor, så som Irland, Schweiz och Nya Zeeland, förhåller sig till TPNW.

IKFF:s rekommendation och ställningstagande

Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet menar att Sverige skyndsamt måste ansluta sig till TPNW och tydligt ta ställning mot kärnvapen utifrån deras katastrofala humanitära konsekvenser.

I skuggrapporten till denna utredning, *I skuggan av makten*³, som vi tagit fram tillsammans med Svenska Läkare mot Kärnvapen och som lanserades i september 2018, fastslås det att det inte finns några juridiska hinder för Sverige gå med i TPNW. Att gå med i konventionen vore att bekräfta en historisk svensk linje rörande politiska ställningstaganden mot massförstörelsevapen. Att välja att stå utanför TPNW skulle starkt påverka Sveriges roll som ”humanitär stormakt” negativt.

IKFF anser att bristerna i utredningen, varav några beskrivs i detta remissvar, gör att den inte bör ligga till grund för beslut angående Sveriges ställningstagande i fråga om en anslutning till TPNW.

Utredningens direktiv

Utredaren hade i uppdrag att analysera innebörden av TPNW samt potentiella konsekvenser av ett svenskt tillträde avseende bland annat svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik; konventionens relation till andra relevanta konventioner och avtal; Sveriges samlade bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten; Sveriges förpliktelser enligt andra relevanta konventioner och avtal (inklusive EU-fördragen); samt att analysera konventionens krav i förhållande till svensk praxis beträffande implementering av dessa.

IKFF anser att utredningen i flera avseenden inte följt direktivet samt att den innehåller felaktigheter och landar i ogrundade slutsatser. Det är exempelvis tydligt att utredningen brister vad gäller kunskap om multilaterala nedrustningsprocesser och internationell rätt.

Sveriges roll

Utredningens syn på politikens roll är anmärkningsvärd i analysen om konsekvenserna av ett svenskt tillträdande till TPNW. Situationen i världen lyfts fram som statisk och oföränderlig, att politik är, inte görs. Därför misslyckas utredningen att se politik som ett verktyg för förändring, där Sverige har ett aktörskap att, tillsammans med andra, påverka den politiska utvecklingen. Sverige fråntas därmed sitt handlingsutrymme då spelreglerna, i utredningen, fastslås av andra aktörer. Det gör att utredningen bortser från konventionens syftet, att förändra status quo.

Utredningen missar även ledet om vad det skulle innebära för TPNW:s utveckling om Sverige tillträder avtalet, dels vad gäller tolkningen och utvecklingen av konventionen, dels vad gäller möjligheten för andra stater, även i Europa, att följa Sverige vid ett tillträde.

³ Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet (IKFF) och Svenska läkare mot kärnvapen, *I skuggan av makten*, 2018, <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/i-skuggan-av-makten.pdf> (hämtad 2019-04-26).

Sveriges regering är ”världens första feministiska regering”⁴ som ska se till att ett jämställdhetsperspektiv finns med ” i politikens utformning på bred front, både i det nationella och internationella arbetet”.⁵ Det betyder att ett jämställdhetsperspektiv ska läggas på alla regeringens politikområden, även försvars- och säkerhetspolitik. Ytterligare, uttrycker den feministiska utrikespolitikens handlingsplan tydligt att ”Utrikesförvaltningen ska verka för ett jämställdhetsperspektiv på nedrustnings-, ickespridnings- och vapenkontrollområdet”.⁶ Vi anser att utredningen helt saknar ett sådant perspektiv och att regeringen konsekvent behöver anlägga ett sådant i den fortsatta behandlingen av ärendet.

⁴ Regeringskansliet, *Feministisk regering*, (ingen datum) Tillgänglig; <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/feministisk-regering/>. (hämtad 2019-04-25).

⁵ Ibid.

⁶ Utrikesdepartementet, *Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2019–2022 med inriktning och åtgärder för år 2019*, 2019, 7.

1. En feministisk analys

Vad är säkerhet, och för vem? Det är centrala frågor i en modern syn på säkerhet. Perspektiven inom säkerhetspolitiken har utvecklats och mänsklig säkerhet har blivit ett allt mer självklart begrepp för att förstå vad som gör människor och samhällen säkra. Det senaste decenniet har mänsklig säkerhet även tagit sig in i samtalen kring den traditionella säkerhetspolitikens heligaste juvel: kärnvapen.

Genom att vända diskussionen om kärnvapen som ett maktredskap till en diskussion om vad dessa vapen faktiskt är, vapen som är konstruerade för att urskillningslöst förinta hundratusentals civila, synliggörs det hot som existensen av kärnvapen innebär. När fokus sätts på människor står det klart att kärnvapen aldrig kan skapa säkerhet, vilket leder till att innehavet stigmatiseras.

Utredningen saknar maktanalys vilket är problematiskt, då kärnvapen används som politiska maktmedel. IKFF anser att utredningens brist på maktanalys bidrar till att upprätthålla patriarkala maktstrukturer kring kärnvapen.

Utredningens syn på säkerhet

Utredningen saknar en säkerhetspolitisk analys av kärnvapens konsekvenserna på människor, klimat och miljö, trots att detta är utgångspunkter i TPNW och fastslås i Sveriges nationella säkerhetsstrategi:

Sveriges politik för nedrustning och icke-spridning utgör en integrerad del av vår säkerhetspolitik och har tydlig relevans för såväl regional som global säkerhet. [...] De förödande skadeverkningar på människor och miljö som användning av kärnvapen skulle medföra ger anledning till fortsatt svenskt engagemang i denna fråga. Det är ett tydligt säkerhetspolitiskt intresse för oss att det dödläge som länge präglade det multilaterala samarbetet för kärnvapenedrustning kan hävas.⁷

Säkerhetsfrågorna måste nu ses ur ett betydligt bredare perspektiv än tidigare [...] Till det bredare säkerhetsarbetet måste också räknas [...] motarbetande av en förödande klimatförändring, insatser för fred och global utveckling, och mycket annat.⁸

En säkerhetspolitisk analys av kärnvapen måste utgå ifrån de katastrofala humanitära konsekvenserna av kärnvapenanvändning, hur kärnvapen därmed hotar säkerheten för människor och stater (även kärnvapenfria sådana), liksom att kärnvapenstater och allierade under kärnvapenparaplyer är direkta måltavlor för attacker med kärnvapen. Istället cementerar utredningen en förlegad och farlig bild av kärnvapen som säkerhetsskapande och legitimerar kärnvapenstaternas (inom NPT) ”rätt” till dessa vapen.

Utredaren **uppfattar** att när stater väljer att ingå överenskommelser om kärnvapenparaplyer så har det att göra med **hot mot den egna existensen**, ofta grundade på tidigare katastrofala erfarenheter. Det är orealistiskt att förvänta sig att stater som omfattas av kärnvapenparaplyer ska **avstå från sitt beskydd** om inte det upplevda hotet kan minskas betydligt.⁹

⁷ Statsrådsberedningen, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2017, 13.

⁸ Ibid, 3

⁹ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 146

Tanken är att återkalla det ursprungliga (men inte permanenta) **erkännandet** av de fem kärnvapenmakter som är statsparter till NPT. [...] P5-länderna tenderar i den nya konventionen att moraliskt och politiskt jämföras med de kärnvapenstater som står utanför NPT. För P5 innebär det att deras **privilegierade status undergrävs**.¹⁰

Statsparterna till konventionen [TPNW] söker skärpa NPTs Artikel VI som ger USA, Ryssland, Kina, Frankrike och Storbritannien **en initial rätt att inneha kärnvapen**.¹¹

Kärnvapen upphöjs dessutom i utredningen till något väsensskilt från andra vapen, ett synsätt som länge stått i vägen för konstruktiva diskussioner om kärnvapenedrustning.

Kärnvapenedrustning är därför en **helt annorlunda och mycket svårare** utmaning än nästan all annan nedrustning.¹²

Patriarkala strukturer i politiken

Patriarkala strukturer påverkar hur säkerhet definieras; vem och vad som anses relevant, vilka aktörer, länder och perspektiv som ska involveras samt vilka som har tolkningsföreträde. Att bestämma vad som är realistiskt eller inte, att få beskriva verkligheten och sätta agendan, är att inneha en enorm makt.

Kärnvapenkonventionen avses bli universell. Den stipulerar förbud långt innan **de mest relevanta staterna** anser sig vara i ett läge där de kan göra sådana åtaganden.¹³

Detta är ett fördrag som med hjälp av många av **civilsamhällets organisationer** framförhandlats **utan deltagande av kärnvapenstaterna** och inte heller (med ett undantag) av deras allierade.¹⁴

Denna aspekt är också könsas. Kvinnor och kvinnoorganisationer har spelat en central roll i arbetet för att förbjuda kärnvapen och utvecklingen av TPNW. Stoppet för kärnvapenprov, CTBT, drevs fram av en rörelse ledd av amerikanska kvinnor som reagerat på att radioaktivt strontium från kärnvapenproven fanns i barn mjölkttänder. Motståndet till det svenska kärnvapenprogrammet på 50-60 talet drevs inte minst av det socialdemokratiska kvinnoförbundet (SSKF). Trots den viktiga roll som kvinnor spelat, både historiskt och i nutid, tas de ofta inte på allvar i den säkerhetspolitiska debatten.

Internationell säkerhetspolitik präglas av militariserade patriarkala strukturer där nationell säkerhet prioriteras framför mänsklig säkerhet och där konkurrens och fiendskap ses som naturligt och därmed oföränderligt. Hot och våld ses som legitima medel för att lösa konflikter.

Ett feministiskt perspektiv kan hjälpa till att förstå varför vapen värderas högt, varför ännu fler stater vill skaffa vapen samt varför ledare är motiverade att sträva efter dominans och ta till våld för att

¹⁰ Ibid, 19.

¹¹ Ibid, 17

¹² Ibid, 71

¹³ Ibid, 104

¹⁴ Ibid, 15

uppnå politiska mål. Genom analyser som fokuserar på makt, ojämlikhet och kulturella förväntningar ser vi nya förklaringar till varför massförstörelsevapen produceras och sprids samtidigt som global nedrustning uteblir.

Ett exempel är det uttalande som den hindunationalistiska politiska ledaren Thackeray gjorde efter att Indien utfört provsprängningar av kärnvapen. Han sade att Indien nu "bevisat att de inte är eunucker"¹⁵, ett resonemang som bygger på att länder som inte har kärnvapen är omanliga och svaga.

Kopplingen mellan kärnvapen, makt och styrka sänder tydliga signaler till de stater som inte har kärnvapen om vad det innebär att vara en stark stat. Så länge de som uppfattas som starka stater har kärnvapen kommer fler stater att vilja utveckla samma kapacitet. Begrepp som "säkerhet" och "styrka" måste därför omformuleras utifrån moderna säkerhetspolitiska analyser där människors säkerhet sätts i centrum.

I Blixkommissionens rapport, som tyvärr inte refereras i utredningen, *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, bekräftas betydelsen av ett genusperspektiv:

Women have rightly observed that armament policies and the use of armed force have often been influenced by misguided ideas about masculinity and strength. An understanding of and emancipation from this traditional perspective might help to remove some of the hurdles on the road to disarmament and nonproliferation.¹⁶

Detta är tydligt i samtal om nedrustning, där förespråkare för nedrustning ofta blir tilldelade stereotypa, negativt laddade, feminint kodade karaktärsdrag såsom "naiva" och "känslostyrda", som ett sätt att underminera och avfärda argument och aktörskap. Denna logik utvecklar Emma Rosengren, doktorand i internationella relationer vid Stockholms universitet, i sin artikel *En feministisk reflektion om kärnvapennedrustning och förändring*¹⁷ i vår skuggutredning *I skuggan av makten*. Istället för att utmana detta cementerar utredningen patriarkala föreställningar, inte minst i sin tolkning av hur argumentationen skiljer sig åt mellan förespråkare och motståndare till konventionen.

Förespråkare för den nya konventionen utgår ofta från den **frustration** som byggts upp under ett antal år över kärnvapenmakternas ovilja eller oförmåga att uppfylla sina åtaganden i NPT. Med detta som utgångspunkt presenteras en i **hög grad politisk och normativ argumentation** till förmån för den nya konventionen. Motståndare till konventionen framför å sin sida en **mer detaljerad säkerhetspolitisk kritik**.¹⁸

Många förespråkare för konventionen stannar i första ledet vid en politisk/moralisk och i andra ledet en rättslig utvärdering.

Många motståndare till fördraget utgår å sin sida från en **rent säkerhetspolitisk analys** av de **krav** som den nuvarande strategiska miljön ställer.¹⁹

¹⁵ Kumar, Amitava., *Bombay - London - New York*, 2 uppl. New York: Routledge, 2012, 42.

¹⁶ The Weapons of Mass Destruction Commission, *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, 2006, 160.

¹⁷ Rosengren, Emma, "En feministisk reflektion om kärnvapennedrustning och förändring" i *I skuggan av makten*, 2018, Tillgänglig: <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/emma-rosengren-en-feministisk-reflektion-om-karnvapennedrustning-och-forandring-1.pdf> (hämtad 2019-04-26).

¹⁸ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 18.

¹⁹ Ibid, 65

Motståndarna framställs här som mer rationella, kunniga och professionella än förespråkarna. Förespråkare ”argumenterar”, motståndare ”analyserar”. Citaten ovan visar tydligt att utredningen inte erkänner det humanitära perspektivet på kärnvapen som säkerhetspolitiskt.

Detta tar sig också i uttryck i att utredningen tar sin utgångspunkt i kärnvapenstaternas, och dess allierades, nationella säkerhet trots att hotet från kärnvapen är globalt såväl för stater och människor (såväl i kärnvapenstater som i icke-kärnvapenstater).

I den nya konventionen går stigmatiseringen ännu längre till att omfatta många av de länder som **uppfattar sig** vara under akut kärnvapenhot.²⁰

Vid analysen har utredaren tagit hjälp av en rättslig kommentar som klarlägger mer precist hur konventionen måste anses kräva att **statsparterna måste avstå från att skyddas av kärnvapenparaplyer**. Det finns ett starkt stöd för denna övergripande slutsats hos både förespråkare för och motståndare till konventionen.²¹

Det upplevda hotet finns således kvar men **det förväntade skyddet** förutsätts enligt konventionen upphöra.²²

Fokuset i utredningen på kärnvapenstaternas och dess allierades säkerhetsbehov leder till en förminskning av erfarenheterna från kärnvapenattackerna i Japan och de över 2000 provsprängningar som genomförts, ofta i områden där marginaliserade grupper lever, så som urfolksområden och i forna kollonier. Utredningen osynliggör den terror och förstörelse som kärnvapen orsakat, fortfarande orsakar och kan komma att orsaka i framtiden. Överlevare betraktas i utredningen inte som relevanta aktörer utan beskrivs snarare som känslomässiga redskap i debatten.

Ican framhåller i synnerhet lidandet hos de överlevande från Hiroshima och Nagasaki (hibakusha), och detta har gjort ett stort intryck på många. Det faktum att en person från denna grupp överlevande företrädde organisationen när den mottog Nobels fredspris i december 2017 förmedlade ett starkt budskap.²³

2. Humanitära, miljö- och klimatmässiga konsekvenser av kärnvapen

Utredningen utgår inte ifrån de humanitära, miljö- och klimatmässiga konsekvenserna av kärnvapen. Den kunskap som har förvärvats genom historien och inom ramen för det humanitära initiativet samt utvecklingen av den internationella nedrustningsdiskursen lyser med sin frånvaro. Inte heller de oacceptabla riskerna för olyckor eller missförstånd behandlas. Detta leder till att utredningen blir ensidig och att den nya kraften som skapats inom multilateral nedrustning osynliggörs. Bristen på förståelse för det humanitära perspektivet, själva utgångspunkten i TPNW, underminerar utredningens trovärdighet.

²⁰ Ibid, 71

²¹ Ibid, 145

²² Ibid, 165

²³ Ibid, 66

En begränsad redogörelse görs i utredningen över det humanitära initiativet²⁴ och de klimatmässiga konsekvenserna omnämns kort.²⁵ Som belysts i förra kapitlet blir det tydligt att de humanitära och miljö- och klimatmässiga konsekvenserna inte definieras som säkerhetspolitiska, eller ses som relevanta.

De katastrofala humanitära konsekvenserna av kärnvapen, i kombination med att riskerna för kärnvapenanvändning ökar, är ett globalt och akut säkerhetspolitiskt hot. Denna insikt har legat till grund för TPNW.

Humanitära konsekvenser

Kärnvapen kan på några timmar döda miljoner människor. I början av 2018 fanns det nära 14,500 kärnvapen i världen.²⁶ Runt 1,800 kärnvapen står redo att avfyras inom loppet av några minuter och den globala sprängstyrkan motsvarar nästan 100,000 Hiroshimabomber.^{27,28} Kärnvapen var fram till juli 2017 det enda massförstörelsevapnet som inte hade förbjudits genom ett internationellt avtal.

Vid en kärnvapenexplosion uppstår en enorm tryckvåg som kan uppnå hastigheter på flera hundra km/timme. Tryckvågen dödar direkt de människor som befinner sig nära explosionsplatsen och orsakar bland annat lungskador, sprängda trumhinnor och inre blödningar. Byggnader och infrastruktur slits sönder. Värmestrålningen från explosionen frigör så höga temperaturer att hela kroppar förångas samt orsakar allvarliga brännskador och ögonskador. Vidare sätter värmestrålningen eld på städer och skogar vilket resulterar i enorma eldhav.

Unikt för kärnvapen är den radioaktiva strålningen. En människa som utsätts för en dödlig dos strålning kan dö omedelbart eller efter några månader på grund av strålsjuka som främst påverkar blodbildningen och infektionsförsvaret. På längre sikt ökar risken för cancer, vilket syns tydligt i Hiroshima och Nagasaki. Både i områden kring kärnvapenprovsprängningsplatser och efter bombningarna av Japan har ett ökat antal fosterskador observerats, med missfall och missbildningar som följd. I de senare ses även en ökning av hjärnskador hos individer som i livmodern utsattes för strålning vid atombombningarna. Vidare kan strålningen även skada arvsmassan och påverka kommande generationer. Kvinnors kroppar bär dessa konsekvenser av kärnvapen i form av högre risk för cancer, sterilitet och det stigma som följer, missfall, döfödda barn och missbildningar.

Klimat- och miljömässiga konsekvenser

Precis som de humanitära konsekvenserna ligger de miljö- och klimatmässiga effekterna till grund för utformningen av TPNW. Utredningen nämner kort denna aspekt men antyder att forskare inte ännu är överens om dessa konsekvenser.²⁹

Att ett kärnvapenkrig skulle få långtgående katastrofala konsekvenser har påvisats flera gånger. 2007 publicerade Alan Robock, professor i miljövetenskap vid Rutgers University i USA, studier av

²⁴ Ibid, 80-82

²⁵ Ibid, 81

²⁶ SIPRI, *SIPRI Yearbook 2018*, Oxford: Oxford University Press, 2018, 236.

²⁷ Federation of American Scientists, *Status of World Nuclear Forces*, 2018, Tillgänglig: <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>, (hämtad 2019-04-25).

²⁸ Engström, Ulrika, *Så drabbas jordklotet av det totala kärnvapenkriget*, 2017, Tillgänglig

<https://www.svt.se/nyheter/vetenskap/sa-drabbas-jordklotet-av-det-totala-karnvapenkriget>, (hämtad 2019-04-25).

²⁹ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 81.

klimatmässiga effekter i händelse av ett begränsat kärnvapenkrig mellan Indien och Pakistan. Scenariot var att länderna skulle använda bomber med samma styrka som de över Hiroshima och Nagasaki. Studiens slutsats var att eldstormar och sotmoln i stratosfären skulle leda till att mindre mängder ljus och värme når fram till jorden, med omfattande konsekvenser för klimatet.

Resultaten följdes upp i publikationen *Nuclear Famine: Two billion people at risk* (2013) i vilken Ira Helfand, läkare och medgrundare av organisationen Physicians for Social Responsibility, menar att ett krig med användning av färre än en procent av världens kärnvapen skulle ge en så omfattande klimatpåverkan att upp till två miljarder människor riskerar att svälta ihjäl till följd av minskad jordbruksproduktion. Resultaten av tidigare forskning bekräftas i studien *Climate Effects of a Hypothetical Regional Nuclear War: Sensitivity to Emission, Duration and Particle Composition* (2016) av bl. a. Jenny Lindvall, forskare vid meteorologiska institutionen på Stockholms universitet.

Ett kärnvapenkrig skulle också innebära att stora delar av vattensystemet i det angripna området skulle förstöras. Öppna vattentäkter, som utnyttjas för vattenförsörjning, skulle förorenas av radioaktivt nedfall och kan bli livsfarligt att dricka.³⁰

Förordet till TPNW slår fast att statsparterna är medvetna om att ”de förödande konsekvenserna av kärnvapen inte kan hanteras på ett tillfredsställande sätt, överskrider nationella gränser, medför allvarliga risker för mänsklighetens överlevnad, miljön, den socioekonomiska utvecklingen, den globala ekonomin, livsmedelssäkerheten |...|”.³¹ I den operativa delen av konventionen berörs miljö och klimat i artikel 6 om stöd till offer för kärnvapen samt miljöåterställning, och i artikel 7 om internationellt samarbete och stöd. Avtalet syftar genom dessa artiklar till att hantera de skador som redan skett i form av kärnvapendetonationer, inklusive provsprängningar, vilket är nytt inom internationell rätt om kärnvapen.

Redan under förhandlingarna av Genevekonventionens tilläggsprotokoll 1 (1977) debatterades kärnvapen påverkan på miljön i artikel 35.3: ”förbjudet att använda stridsmetoder eller stridsmedel som syftar till eller kan förväntas medföra omfattande, långvariga och svåra skador på den naturliga miljön”, och artikel 55.1: ”vid krigföring skall försiktighet iakttas i syfte att skydda den naturliga miljön mot omfattande, långvariga och svåra skador”. Kärnvapenstaterna hävdade att dessa artiklar inte gällde kärnvapen, men 1996 års utlåtande från Internationella domstolen i Haag (ICJ) slog fast att nämnda artiklar i Genevekonventionen är generella i sin natur och därmed inte kan exkludera effekten av specifika vapen, så inte heller kärnvapen. På senare tid har frågor om kärnvapen, miljö och klimat även tagits upp i förhandlingar inom FN:s folkrättskommission och i utformningen av *Protection of the environment in relation to armed conflict (PERAC)*.

Internationell och humanitär rätt

En ytterligare brist i utredningen är att den inte analyserar TPNW utifrån internationell och humanitär rätt, i vilka skyddet av civila i krig är centralt. Proportionalitetsprincipen och principen om åtskillnad av civila och militära mål är två hörnstenar. Vid en analys av kärnvapens humanitära konsekvenser blir det tydligt att civila inte kan skyddas och att en detonation skulle innebära oproportionerlig skada. TPNW syftar till att utveckla internationell rätt utifrån dessa grundläggande principer.

³⁰ <http://laromkarnvapen.se/karnvapnens-konsekvenser/klimat-miljo/>

³¹ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 186

Enligt utredningens direktiv ska en analys göras av huruvida TPNW överensstämmer med Sveriges förpliktelser i andra relevanta konventioner. Utredningen analyserar dock inte kärnvapen eller ett svenskt tillträde till TPNW utifrån konventioner om internationell, humanitär- och/eller miljö rätt. De tre internationella konferenser om kärnvapen som arrangerades inom det humanitära initiativet (Oslo 2013, Nayarit 2014 och Wien 2014) ledde till slutsatsen att ingen stat eller internationell organisation har förmågan att tillhandahålla varken det korta eller långsiktiga humanitära bistånd som skulle krävas om kärnvapen används idag. Över 140 stater, flera FN-organ, den Internationella Röda kors- och röda halvmånefederationen och andra humanitära organisationer samt experter och forskare deltog vid konferenserna. Det är en allvarlig brist att utredningen inte analyserar TPNW utifrån denna bakgrund.

För en mer ingående analys om internationell och humanitär rätt hänvisar vi till Svenska Röda Korsets remissvar.³²

3. TPNW och andra avtal

Icke-spridningsavtalet (NPT)

Fröet till FN:s kärnvapenförbud (TPNW) återfinns i icke-spridningsavtalets (NPT) artikel 6, och förbudskonventionen är på så sätt en komplettering och partiell implementering av NPT.

Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.³³

Huvudsyftet med NPT var att inga stater, utöver de fem då existerande kärnvapenstaterna (USA, Ryssland, Kina, Frankrike och Storbritannien), skulle skaffa kärnvapen. Kärnvapenfria stater avsvor sig rätten till kärnvapen, däribland Sverige som vid tidpunkten hade ett eget kärnvapenprogram. I gengäld lovade kärnvapenstaterna att nedrusta. Icke-spridningsavtalet har varit avgörande för att förhindra spridningen av kärnvapen, trots att flera stater har skaffat kärnvapen efter att avtalet trädde i kraft (Pakistan, Indien, Israel och Nordkorea).

Problemet med icke-spridningsavtalet är att kärnvapenstaterna har tagit sig tolkningsföreträde och idag använder NPT för att legitimera sitt kärnvapeninnehav istället för att nedrusta i enlighet med artikel 6. "I should remind my hon. Friend of the non-proliferation treaty, which makes it absolutely clear that Britain has the right to possess nuclear weapons...."³⁴ sa Tony Blair, dåvarande premiärminister för Storbritannien, 2007 under en utfrågning i det brittiska parlamentet.

³² Svenska Röda Korset, *Remissvar kärnvapenutredningen*, 2019, Tillgänglig: <https://www.redcross.se/press-och-opinion/Remissvar/remissvar-karnvapenutredningen/> (hämtad 2019-04-26).

³³ UNODA, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), inget datum, Tillgänglig: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text> (hämtad 2019-04-26).

³⁴ The Acronym Institute, Annex II: Prime Minister's Questions, February 21, 2007, 2007, Tillgänglig: <http://www.acronym.org.uk/old/archive/dd/dd84/84news01.htm>, (hämtad 2019-04-26).

Den obalans som har utvecklats inom icke-spridningsavtalet grundar sig i att kärnvapenstaterna inte levt upp till sina åtaganden, vilket kärnvapenfria stater i hög grad har gjort. Rörelsen för att förhandla fram TPNW har drivits av just en önskan att eliminera denna obalans.³⁵

TPNW ifrågasätter kärnvapenstaternas tolkning om rätten till kärnvapen och förtydligar att de förbjudna aktiviteterna gäller alla statsparter, utan undantag. Detta kan bäst sammanfattas med FN:s förra generalsekreterare Ban Ki-moons ord: "There are no right hands for wrong weapons" med vilka han förkastade tanken på "ansvarsfulla" kärnvapenmakter. Problemet är inte vem som har dessa vapen utan att de existerar över huvudtaget.

Denna utgångspunkt verkar gått utredningen förbi, då den bland annat hävdar att "I det nya fördraget [TPNW] är kraven i stället högre på kärnvapenstater och deras allierade."³⁶ TPNW är ett avtal som syftar till att förbjuda och nedrusta kärnvapen, vilket motiverar att större krav ställs på just kärnvapenstaterna (de som ska nedrusta), precis som NPT, som i huvudsak är ett avtal för att hindra spridningen av kärnvapen, ställer krav på icke-spridning.

Relationen till andra avtal

Artikel 18 i TPNW handlar om förhållandet till andra överenskommelser (Relationship with other agreements).

Genomförandet av denna konvention ska inte påverka förpliktelser som statsparterna åtagit sig avseende befintliga internationella överenskommelser, i vilka de är parter, där dessa förpliktelser är förenliga med konventionen.³⁷

Formuleringen är baserad på artikel 26 i det internationella vapenhandelsavtalet (Arms Trade Treaty, ATT), där syftet var att säkerställa att avtalet inte skulle undermineras av andra avtal som styr handel med konventionella vapen. På liknande sätt säkerställer artikel 18 i TPNW att avtalets absoluta förbud mot kärnvapen inte kan omtolkas och inskränkas så att konventionen skulle ge de fem kärnvapenstaterna rätt att på obestämd tid framöver inneha kärnvapen, så som inom NPT.

Flera folkrättsjurister³⁸ har genom detaljerade analyser påvisat att artikel 18 i TPNW inte på något sätt underminerar NPT. Relationen till redan existerande avtal om kärnvapen diskuterades ingående under FN-förhandlingarna om förbudskonventionen. Enligt internationell traktaträtt (Wienkonventionen, 1969) kan ett nytt avtal inte negativt påverka eller upplösa redan existerande avtalsrelationer mellan stater. Att två eller tre internationella avtal inom samma område existerar samtidigt är ingen ovanlighet.³⁹

Vidare drar utredningen en märklig slutsats när den hävdar att TPNW inte tillräckligt lyfter icke-spridning.

³⁵ Dunworth, Treasa, "Memorandum on Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons" i *I skuggan av makten*, 2018, 3, Tillgänglig <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/memorandum-on-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons-dunworth.pdf> (hämtad 2019-04-26).

³⁶ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 108.

³⁷ Ibid, 207

³⁸ IKFF & SLMK, *I skuggan av makten*, 2018, Tillgänglig: <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/i-skuggan-av-makten.pdf>, (hämtad 2019-04-26).

³⁹ Ibid

Konventionen riktar uppmärksamheten på behovet av att förhindra samarbeten med kärnvapenstaterna inom ramen för en omfattande förbudskatalog **med tonvikt på kärnvapenedrustning**. Behovet av vaksamhet när det **gäller spridningen av kärnvapen ges begränsad uppmärksamhet i konventionen**.⁴⁰

Målet att förhindra **spridning** av kärnvapen **lyser i stort sett med sin frånvaro i konventionen**.⁴¹

Spridningen av kärnvapen täcks av, och är själva kärnan i NPT. TPNW är ett kompletterande, inte konkurrerande, regelverk, något som betonades under förhandlingarna. Alltså, NPT är ett förbud mot **spridningen** av kärnvapen, TPNW är ett **förbudsavtal** mot kärnvapen. Båda behövs inom kärnvapenedrustningsregimen, liksom provstoppsavtalet (CTBT), då de för med sig olika (men lika viktiga) perspektiv och åtaganden.

Frågan om krav på NPT i TPNW

Utredningen anser att anslutning till NPT borde vara ett krav i TPNW.

Kärnvapenkonventionen kräver inte att statsparterna är med i NPT vilket redan skapat förvirring och oenighet. Det går också att frånträda NPT och att samtidigt fortsätta vara part till konventionen.⁴²

Det bör påpekas att tidigare humanitära nedrustningsavtal inte ställer krav på medlemskap i andra avtal. Ett sådant krav i TPNW skulle alltså vara en ny riktning inom internationell rätt. Det skulle även resa praktiska frågor kring hur översynskonferenser och statspartsmöten skulle relatera till varandra.

Men det huvudsakliga problemet berör kärnvapenstaterna. Fyra kärnvapenstater är inte med i NPT (Israel, Nordkorea, Indien och Pakistan). Det enda sättet för kärnvapenstaterna att bli part till NPT är att avrusta och gå med som icke-kärnvapenstater. Det skulle innebära en nedrustningsprocess utanför internationell kontroll. Efter tillträde skulle de kontrolleras som icke-kärnvapenstater enligt IAEA:s Comprehensive Safeguards Agreements (CSA), alternativt genom tilläggsprotokollet Additional Protocol (AP) (ett frivilligt åtagande och inte obligatoriskt inom NPT).

I TPNW finns däremot två olika sätt för kärnvapenstater att gå med och båda verifieras genom ett internationellt (ej ännu namngivet) organ samt genom anslutning till IAEA:s AP.

Ensidig historieberivning

Utredningen påstår att kärnvapen ursprungligen utvecklades för att ”[...] förhindra andra typer av konflikter”.⁴³ Detta råder det inte enighet om, och enligt bland andra historikern Richard Rhodes⁴⁴ startade forskare utvecklingen av atombomben i USA på grund av oron för att Nazityskland skulle

⁴⁰ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 20.

⁴¹ Ibid, 122

⁴² Ibid, 17

⁴³ Ibid, 173

⁴⁴ Rhodes, Richard, *The Making of the Atomic Bomb*, 1 uppl. New York: Simon & Schuster, 1995.

utveckla dem. USA var, enligt Rhodes, inte intresserad av vapnen förrän attacken på Pearl Harbor. Därefter investerades det stort i utvecklingen av bomberna. Trots en etisk debatt fattades beslutet att använda vapnen.⁴⁵ Amerikanska luftvärnets direktiv var att ”primärt ödelägga alla stora japanska städer” och huvudsyftet var att ”systematiskt bomba stora städer så att ingen sten låg ovanpå en annan”, alltså att totalt utplåna dessa städer.⁴⁶ Teorin om avskräckningⁱ kom, enligt historiken Scott Sagan, senare.ⁱⁱ

Utredningen brister även vad gäller att visa hur försök till nedrustning inom NPT har misslyckats. Detta är en viktig aspekt för att förstå TPNW, men också för att förstå problematiken inom NPT.

Utredningen nämner bland annat framstegen som gjordes inom NPT:s översynskonferenser år 2000 och 2010 men utelämnar att båda dessa slutdokument inte ledde till några avsevärda resultat vad gäller åtaganden för nedrustning. Handlingsplanen från 2010 års översynskonferens består av 64 stycken åtagande, av dessa var 22 punkter nedrustningsrelaterade. Endast fem av dessa kunde visa på någon form av framsteg.⁴⁷ De fem kärnvapenstaterna möttes vid ett antal tillfällen mellan 2010 till 2015 för att diskutera implementeringen av handlingsplanen, men resultatet blev istället en ordlista – något som inte ingick i handlingsplanen.⁴⁸

Det bör tilläggas att majoriteten av de stridsvapen som har nedrustats på senare år har gällt demontering av redan icke-operativa stridsvapen och alltså inte bidragit till någon minskad risk. Trots att nya START-avtalet (2010) mellan Ryssland och USA har bidragit till nedrustning har den överskuggats av ökade investeringar i underhåll och modernisering av ländernas respektive arsenaler. Faktum är att alla kärnvapenstater inom NPT planerar eller genomför moderniseringsprogram för sina kärnvapensystem.⁴⁹

Den senaste översynskonferensen inom NPT (2015) resulterade inte i något slutdokument, vilket också utredningen påpekar.⁵⁰ Innehållet i det slutgiltiga utkastet var oacceptabelt svagt vad gäller nedrustning, vilket många statsparter påpekade. Men det var inte anledningen till att ett slutdokument inte kunde godkännas, utan det var USA, Storbritannien och Kanada som blockerade konsensus för Israels (som inte är part till NPT) räkning, då de inte kunde acceptera avsnittet om en kärnvapenfri zon i Mellanöstern.⁵¹

Genom åren har det blivit tydligt att nedrustning, trots konsensusbaserade dokument, inte skett. Kärnvapenstaternas motvilja att nedrusta kommer inte att förändras utan ett normativt tryck från det internationella samfundet samt en utveckling av internationell rätt. TPNW erbjuder detta och kan även fungera som en bromskloss mot den upprustning och modernisering vi ser. Bristen på förståelse för TPNW blir därför tydlig i utredningen.

⁴⁵ Ibid, 625

⁴⁶ Ibid, 627

⁴⁷ Reaching Critical Will, *The NPT Action Plan Monitoring Report March 2015*, 2015, Tillgänglig: http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/2010-Action-Plan/NPT_Action_Plan_2015.pdf (hämtad 2019-04-26)

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 84.

⁵¹ Reaching Critical Will, *NPT News in Review*, 2015, 5, Tillgänglig: <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/NIR2015/No17.pdf>, (hämtad 2019-04-26).

Konventionen framstår som ett trubbigt verktyg när det gäller att hjälpa till att **åtgärda riskerna för kärnvapenspridning** och för en ohämmad modernisering av kärnvapnen. Den inriktar uppmärksamheten främst på det normativa perspektivet där antalet kärnvapen står i fokus.⁵²

I stället för att vilseleda, underminera eller splittra, argument som länge kommit från kärnvapenstaterna, har det humanitära perspektivet legat till grund för en ny dynamik i nedrustningsfora och lett till faktiskt handling inom multilateral nedrustning i form av TPNW.

Även inom NPT-förhandlingar beskrivs nu kärnvapen som farliga och oacceptabla vapen, vilket inte var fallet innan 2010. NPT:s översynskonferens 2010 uttryckte en "djup oro över de katastrofala humanitära konsekvenserna av användningen av kärnvapen".

Diskussionen om kärnvapens humanitära konsekvenser har vuxit till den mest positiva (och enda) utvecklingen inom kärnvapenedrustning på flera decennier och bör därmed stödjas fullt.

4. Felaktigheter och utelämnande av information

I utredningen finns en rad faktafel och missförstånd. Då det inte finns utrymme att lista alla lyfter vi nedan de vi anser vara mest relevanta. För en mer fullständig analys hänvisar vi till Svenska Läkares mot Kärnvapens remissvar.⁵³ Detta gäller även frågan om expertkontroll.

Verifikation

En central kritik mot utredningen är att den menar att TPNW har svagare verifikations-mekanismer än NPT, ett påstående som är felaktigt.

Alla statsparter måste godta säkerhetskontroller (safeguards) enligt artikel 3, men inte generellt på den successivt mer krävande nivå som utvecklats inom NPT-regimen [...].⁵⁴

Denna kritik mot TPNW har vid flera tillfällen avvisats. Inom NPT har alla icke-kärnvapenstater en skyldighet att förhandla fram verifikationsöverenskommelsen *Comprehensive Safeguards Agreements* (CSA) med det internationella atomenergiorganet IAEA. CSA innebär att man kommer överens om vilka anläggningar som ska inspekteras och när. Från och med 1997 finns även IAEA:s tilläggsprotokoll, *Additional Protocol* (AP), där IAEA utan förvarning kan inspektera vad de vill. Idag har 134 stater anslutit sig till tilläggsprotokollet men det är frivilligt och inte ett krav inom NPT. Sverige har sedan 1997, utan framgång, verkat för att AP ska vara lägsta standard för alla NPT:s icke-kärnvapenstater. En handfull stater, främst Argentina, Brasilien, Egypten och Iran, hävdar att de inte tänker ingå högre krav (AP) innan kärnvapenstaterna visar vilja till nedrustning. Dock har Iran idag

⁵² Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 21.

⁵³ SLMK, *Yttrande om utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, Tillgänglig: <https://slmk.org/wp-content/uploads/ud201900979nis-yttrande-slmk.pdf> (hämtad 2019-04-26).

⁵⁴ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 95.

högre standard i och med *Iranavtalet*, JCPOA. Vidare har Argentina och Brasilien ett bilateralt avtal för inspektioner, ABACC.

Artikel 3 i TPNW säger att staterna ska behålla de verifikationsmekanismer som de har vid dagen för anslutning och uppmanar även till att anta starkare mekanismer, som minimum CSA. Det gör tilläggsprotokollet AP obligatorisk för alla de stater som redan är bundna av detta när TPNW träder i kraft. Inom NPT ansluter sig stater frivilligt till AP. På så sätt går TPNW längre än NPT.

Utredningens slutsats i denna fråga är mycket problematiskt då den ger felaktig information i en viktig fråga och för att dessa felaktigheter fått spridning i media och bland svenska politiker och myndigheter, vilka hänvisar till utredningen.

TPNW kräver inte högre verifikationskrav för kärnvapenstaterna än för icke-kärnvapenstaterna. Däremot går TPNW längre än NPT då den kräver att kärnvapenstaterna måste förhandla fram ett fungerande system med liknande verifikationsmekanismer som CSA, något som de inte är tvingade inom NPT, även om flera av dem har frivilliga verifikationsavtal.

Vi stöder idén om en universalisering av AP och anser att Sverige bör gå med i TPNW och genom statspartsmöten verka för detta på samma sätt som inom NPT.

TPNW och militära samarbeten

I utredningens inledning står att Natomedlemskap inte ska ligga till grund för utredningens analys⁵⁵ då detta inte ingår i direktiven. Trots detta lyfts frågan löpande och många slutsatser och rekommendationer baseras på denna fråga. Sverige har inga planer på att gå med i Nato enligt regeringsdeklarationen den 18 januari 2019.

Utredningen slår fast att ”Ett svenskt tillträde till konventionen **skulle förhindra ett framtida svenskt medlemskap i Nato** så länge Nato förblir en kärnvapenallians, om inte konventionens text ändras.”⁵⁶

Detta går emot juridiska utlåtanden av bland annat Harvard Law School⁵⁷, norska forskare⁵⁸ samt regeringsutredningar i Nederländerna⁵⁹ och Norge⁶⁰, båda NATO-medlemmar, rörande möjligheten för Natomedlemmar att gå med i TPNW. De menar att det är fullt juridiskt möjligt att vara med i Nato och samtidigt gå med i TPNW. Dock understryker analysen från Harvard Law School att statsparterna

⁵⁵ Ibid, 65

⁵⁶ Ibid, 157

⁵⁷ IHRC, *Nuclear Umbrella Arrangements and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, 2018, Tillgänglig: https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/nuclear_umbrella_arrangements_treaty_prohibition.pdf (hämtad 2019-04-26).

⁵⁸ NAIL, *The TPNW and its implications for Norway*, 2018, Tillgänglig: <https://legermotatomvapen.no/filer/tpnw-implications-for-norway-25-sept-2018.pdf> (hämtad 2019-04-26).

⁵⁹ PAX, *Submission by PAX to Inquiry into the consequences of a Swedish accession to the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, 2019, Tillgänglig: https://slmk.org/wp-content/uploads/201903_submission-by-pax-to-swedish-inquiry_def.pdf (hämtad 2019-04-26).

⁶⁰ Utenrikesdepartementet, "Vurderingen av traktaten i forhold til Norges Nato-forpliktelser" i *Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen (Forbudsstraktaten)*, 2018, Tillgänglig: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning_forbudsstraktat/id2614520/#vurdering (hämtad 2019-04-26)

måste ta avstånd från Natos kärnvapendoktrin, vilket görs genom det fotnotsystem som organisationen tillämpar.⁶¹

Utredningen menar även ”att ett tillträde leder till att det nuvarande samarbetet med Nato och bilateralt med Natomedlemmar kommer att stagnera. Konsekvenserna av ett tillträde för dessa samarbeten kan bedömas som mycket negativa.”⁶²

I vår skuggutredning *I skuggan av makten* finns en rapport från Harvard Law School⁶³ där Sveriges nuvarande samarbeten med Nato, EU och bilaterala militära samarbeten analyserats. Den slår fast att inga juridiska hinder finns för en svensk anslutning till TPNW. Utredningens slutsatser har, till skillnad från Harvard, inte utgått från en detaljerad juridiskt analys av de samarbeten som Sverige idag har.

Att TPNW inte kommer stå i vägen för nuvarande eller framtida samarbeten med Nato blev även bekräftat av Natos biträdande överbefälhavare, general sir James Rupert Everard, den 19 februari 2019 under ett besök i Europaparlamentet. Den svenska EU-parlamentarikern Bodil Valero frågade Everard om ett svenskt tillträde skulle påverka samarbetet.

Everard inledde sitt svar med att understryka de goda relationer som Nato har både till Sverige och Finland. Han fortsatte sedan:

Inom min verksamhet finns det ingen koppling mellan vad vi gör kring [samarbetet och planerna för framtida samarbetet] och ratificeringen av någon konvention om kärnvapen. Så jag är förvånad över detta eftersom jag aldrig har hört det nämnas i allt det arbete vi har gjort under mina två år.⁶⁴

IKFF anser att även Natostater bör ansluta sig till TPNW och aktivt verka för att exkludera kärnvapen från säkerhetsdoktriner.

IKFF är emot ett svensk Natomedlemskap men anser att det är viktigt att lyfta att TPNW är förenligt med ett sådant. Då kärnvapenfrågan är så pass allvarlig och akut bör den inte användas som ett verktyg för politisk strid mellan förespråkare och motståndare till ett svenskt Natomedlemskap. Dock bör det påpekas att IKFF, som regelbundet deltar vid internationella kärnvapenförhandlingar, tydligt ser hur Natomedlemskapet påverkar staters möjligheter att driva en självständig nedrustningspolitik.

Utredningen förutspår även att samarbetet med Finland skulle skadas om Sverige går med i TPNW.⁶⁵ Finlands nedrustningshistoria skiljer sig markant från Sveriges. Tidigare nedrustningsavtal som

⁶¹ IHRC, *Nuclear Umbrella Arrangements and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, 2018, Tillgänglig: https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/nuclear_umbrella_arrangements_treaty_prohibition.pdf (hämtad 2019-04-26).

⁶² Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 166

⁶³ Docherty, Bonnie, *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons and its Compatibility with Sweden's Security Arrangements i I skuggan av makten*, 2018, Tillgänglig: <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/swedens-security-arrangement-harvard-law-school-june-2018.pdf> (hämtad 2019-04-26).

⁶⁴ EPTV, *Subcommittee on Security and Defence*, [Video], Tillgänglig: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20190219-1430-COMMITTEE-SEDE> (frågan 16:00:09, svaret 16.10:03), (hämtad 2019-04-26).

⁶⁵ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 166

Sverige har anslutit sig till långt före Finland har inte hindrat samarbetet. Finlands och Sveriges samarbete innefattar inte kärnvapen och bör därmed inte påverkas. Därtill har Finlands utrikesutskott konstaterat att TPNW inte strider emot utan kompletterar NPT:

Konventionen om kärnvapenförbud utgör enligt utskottet i sig inte ett hot mot icke-spridningsfördraget eller det fullständiga provstoppsavtalet eller mot de internationella förpliktelser som följer med dem. Snarare stöder och kompletterar konventionen de andra avtalen och förpliktelserna.⁶⁶

Normbildning - kärnvapenstaterna utanför TPNW

Kritiker ifrågasätter TPNW med hänvisning till att kärnvapenstaterna valde att inte delta i förhandlingarna och ännu inte har gått med i avtalet. Utredningen berör delvis denna diskussion.⁶⁷

Genom att förbjuda kärnvapen på grund av deras humanitära konsekvenser bidrar TPNW till att stigmatisera massförstörelsevapen och tydligt visa att kärnvapen är oacceptabla och sätter press på kärnvapenstaterna att nedrusta. Konventionen och stigmatiseringen är också viktiga faktorer för att förhindra att kärnvapen sprids ytterligare.

Vi har tydligt kunnat se denna effekt av andra förbud som biologiska och kemiska vapen, landminor och klusterbomber. Även om inte alla stater anslutit sig till alla avtal, har effekterna varit tydliga: efter förbud följer normförändring, ökat tryck på nedrustning och i många fall konkret nedrustning. Denna norm blir starkare ju fler länder som ställer sig bakom den. Stater, även de med bristande demokrati och diktaturer, påverkas av internationella normer. Förutsättningar och incitament för nedrustning måste skapas och är samtidigt viktiga för att påskynda andra aktiviteter, så som icke-spridning, riskreduktion, transparens, doktriner, de-altering etc.

Hur nedrustningen konkret kommer att gå till måste beslutas genom bi- och multilaterala processer mellan kärnvapenstaterna eller i gemenskap med icke-kärnvapenstater. Detta var tydligt genom hela processen med TPNW och var en viktig del i utformandet av avtalet.

Exempel på normbildning

Normer förändras över tid och genom olika verktyg. CTBT har haft en stark normförändrande effekt trots att det ännu inte trätt i kraft. Kärnvapenstater har även upprepade gånger behövt anpassa sig efter den internationella opinionens krav. Det var demonstrationer mot utplacandet av ”Euromissilier” som tvingade fram INF-avtalet 1987, och det så kallade ”rödvinsupproret” stoppade de franska kärnvapenproven i Stilla havet 1996.

Vi kan också jämföra med icke-spridningsavtalet (NPT) som idag är en stark norm men där Kina och Frankrike (vilka båda anskaffade kärnvapen under tidigt 60-tal) gick med först 1992 – det vill säga 24 år efter att avtalet öppnades för underskrifter.

⁶⁶ Utrikesutskottet, *Utlåtande – USP 20/2017 rd - Statsrådets utredning: konventionen om kärnvapenförbud*, 2017, 2 Tillgänglig: https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/UtUU_7+2018.pdf (hämtad 2019-04-26).

⁶⁷ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 15

Vissa hävdar att normen kring kärnvapen redan är stark men vi ser hur den allt mer försvagas. Tydligast är dagens situation där modernisering, hot med användning av kärnvapen, maktstrider mellan kärnvapenstaters makthavare och utvecklingen av mer ”användbara” kärnvapen i både USA och Ryssland pågår. Detta belyser även utredningen.

Ett särskilt oroväckande inslag i den försämrade säkerhetspolitiska bilden är den mer framträdande roll som kärnvapen är på väg att åter få, även i norra Europa. Detta återspeglas i såväl politiska deklARATIONER som i planer på omfattande moderniseringar av vapenarsenalerna.⁶⁸

Utelämnande av relevant fakta

I utredningen delges ett förlopp vid förhandlingarna i FN:s generalförsamlings första utskott hösten 2018.⁶⁹ Nothänvisningen tydliggör dessvärre inte vilken resolution utredaren refererar till utan hänvisar bara till IKFF:s internationella nedrustningsprogram Reaching Critical Wills (RCW) hemsida som listar alla 70 resolutioner från första utskottet 2018. Under avstämningar med tre av varandra oberoende branschkollegor har vi landat i att det rimligtvis rör sig om den japanska resolutionen L.54 ”United action with renewed determination towards the total elimination of nuclear weapons”.⁷⁰

Om det är L.54 som avses gör utredningen en felaktig beskrivning av resolutionen, vilket i så fall är mycket beklagligt. L.54 är en återkommande resolution som de senaste åren fått kritik för att försvaga formuleringar om NPT, framförallt artikel 6 om nedrustning, och CTBT:s ikraftträdande. Under president Donald Trump har USA pressat Japan om att försvaga språket i resolutionen och hösten 2018 framkom det att Japan sagt nej till USA:s krav.⁷¹ Därför avstod USA från att rösta. Flera stater, inklusive Sverige⁷², kritiserade det försvagade språket kring NPT och CTBT i L.54.

Utredningen menar att anledningen till att resolutionen inte antogs var att den i fråga inte nämner TPNW samt att resolutionen i fråga betonar betydelsen av artikel 6 i NPT och av CTBT, vilket helt enkelt inte är en korrekt beskrivning.⁷³ Några stater, däribland Brasilien (som ännu inte är statspart till TPNW), nämnde även att TPNW borde ha nämnts i resolutionen, men de betonar i sina röstförklaringar⁷⁴ särskilt att orsaken till att de avstod från att rösta är det försvagade språket kring NPT och CTBT. Detta är ett tydligt exempel på hur utredningen utelämnar fakta eller argument som inte stödjer linjen om att Sverige inte bör gå med i TPNW.

⁶⁸ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 19.

⁶⁹ Ibid, 104

⁷⁰ UNGA, *United action with renewed determination towards the total elimination of nuclear weapons, 2018*, Tillgänglig: <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com18/resolutions/L54.pdf> (hämtad 2019-04-26).

⁷¹ Ota, Masakatsu, *Spat over NPT reference in Japan-sponsored U.N. resolution expands nuclear disarmament rift with U.S.*, 2018. Tillgänglig: <https://bit.ly/2sTBkxV> (hämtad 2019-04-26).

⁷² Uttalande från Sverige och Schweiz, *Explanation of Vote by Sweden and Switzerland on L.54 “United action with renewed determination*

towards the total elimination of nuclear weapons”, 2018, Tillgänglig: http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com18/eov/L54_SwitzerlandSweden.pdf (hämtad 2019-04-26).

⁷³ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 104

⁷⁴ Uttalande från Brasilien, *Explicação Antes do Voto*, 2018, Tillgänglig:

http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com18/eov/L54_Brazil.pdf (hämtad 2019-04-26)

Ett annat exempel är att utredningen menar det under förhandlingarna ifrågasattes om kravet på att TPNW ska implementeras ”in good faith”, i enlighet med Wienkonventionen om traktaträtt, är förenligt med att en statspart accepterar att besökande krigsfartyg varken bekräftar eller dementerar närvaron av kärnvapen ombord, på grundval av det faktum att statsfartyg åtnjuter immunitet.

Utredningen beskriver att detta under lång tid stoppade flottbesök från USA till Nya Zeeland. Den menar att problemet kan återkomma om USA förverkligar sina planer i *Nuclear Posture Review 2018* om att åter placera kärnvapenbärande kryssningsrobotar på vissa ytfartyg och ubåtar.⁷⁵ Vi anser inte att rapporten ger en ärlig bild av förloppet eller situationen idag. Istället utelämnar utredningen att Nya Zeeland och USA hittade en lösning samt att Nya Zeeland nu skrivit under och ratificerat TPNW samtidigt som de har ett väl fungerande militärt samarbete med USA och Nato.

⁷⁵ Utrikesdepartementet, *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, 2019, 144

ⁱ För mer info om avskräckningsteorin läs Rolf Ekeus kapitel i IKFF och SLMK Skuggutredning; Tillgänglig: <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/avskrackning-rolf-ekeus.pdf>

ⁱⁱ Deterrence theory was born at the beginning of the Cold War and therefore developed in an atmosphere of great urgency and uncertainty. In the late 1940s and 1950s, a wide-ranging group of scholars-political scientists, economists, and occasionally historians based largely at American universities and think-tanks-sought to understand how best to utilize the new power of nuclear weapons to deter Soviet aggression against the United States and its allies. It was inevitable that these early deterrence theorists turned primarily to deductive models and game theory, rather than to historical analysis, in their search for answer. - Sagan, Scott D. "History, Analogy, and Deterrence Theory." *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 22, no. 1, 1991, pp. 79–88. JSTOR, www.jstor.org/stable/204567