



Utrikesdepartementet
Enheten för nedrustning och icke-spridning

Remissammanställning över Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen

Nedan följer en sammanställning av inkomna remissyttranden på Lars-Erik Lundins utredning med titeln Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till Konventionen om förbud mot kärnvapen. Sammanställningen har tillkommit enbart i syfte att underlätta överblicken över remissinstansernas synpunkter. Remissförfarandet lämnade öppet även för andra organisationer att inkomma med synpunkter. De fullständiga remissyttrandena liksom synpunkter från övriga organisationer finns tillgängliga hos Utrikesdepartementet (dnr UD2019/00979/NIS) och på regeringens hemsida.

Innehåll

1. Inledning	6
2. Slutsatser	7
Försvarets materielverk.....	7
Förvarshögskolan.....	7
Försvarmakten.....	7
Inspektionen för strategiska produkter	8
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	9
Kristna freds rörelsen.....	9
Kungliga krigsvetenskapsakademien.....	10
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	10
Röda korset.....	11
Strålsäkerhetsmyndigheten	11
Svenska atlantkommittén	11
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	12
Svenska FN-förbundet	13
Svenska kyrkan.....	13
Svenska läkare mot kärnvapen.....	13
Säkerhets- och försvarsföretagen	14
Totalförsvarets forskningsinstitut	15
Utrikespolitiska institutet	15
Vattenfall AB.....	16
3. Utredningens bakgrund och problemformulering	17
3.1 Folkrättsliga, humanitära och andra aspekter på kärnvapen användning.17	
Förvarshögskolan.....	17
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	17
Kristna freds rörelsen.....	21
Röda korset.....	21
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	23
Svenska kyrkan.....	24
Svenska läkare mot kärnvapen.....	24
Utrikespolitiska institutet.....	27
3.2 Övriga synpunkter på utredningens bakgrund och problemformulering27	
Inspektionen för strategiska produkter	27
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	28
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	32
Svenska FN-förbundet	33
Svenska läkare mot kärnvapen.....	34
Totalförsvarets forskningsinstitut	37
Utrikespolitiska institutet.....	37

4. Nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser	38
4.1 Relation till NPT och andra befintliga avtal/instrument avseende nedrustning och icke-spridning	38
Försvvarshögskolan.....	38
Försvvarsmakten.....	38
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	39
Kungliga krigsvetenskapsakademien.....	42
Röda korset.....	43
Strålsäkerhetsmyndigheten.....	43
Svenska atlantkommittén	45
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	45
Svenska FN-förbundet	46
Svenska läkare mot kärnvapen.....	47
Totalförsvarets forskningsinstitut	48
Utrikespolitiska institutet.....	49
4.2 Verifikation av åtaganden i TPNW.....	52
Försvvarsmakten.....	52
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	52
Kungliga krigsvetenskapsakademien.....	53
Röda korset.....	53
Strålsäkerhetsmyndigheten.....	54
Svenska atlantkommittén	55
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	55
Svenska läkare mot kärnvapen.....	55
Totalförsvarets forskningsinstitut	56
Utrikespolitiska institutet.....	58
4.3 Konventionens roll som normbildande/stigmatiserande.....	62
Försvvarshögskolan.....	62
Försvvarsmakten.....	62
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	63
Kristna freds rörelsen.....	64
Kungliga krigsvetenskapsakademien.....	64
Röda korset.....	65
Strålsäkerhetsmyndigheten.....	66
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	66
Svenska läkare mot kärnvapen.....	68
Totalförsvarets forskningsinstitut	69
Utrikespolitiska institutet.....	70
4.4 Övriga synpunkter om konventionens nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser	73
Försvvarshögskolan.....	73
Försvvarsmakten.....	74
Kungliga krigsvetenskapsakademien.....	75
Strålsäkerhetsmyndigheten.....	75

Svenska atlantkommittén	76
Svenska FN-förbundet	76
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	77
Svenska kyrkan.....	78
Svenska läkare mot kärnvapen.....	78
Säkerhets- och försvarsföretagen	80
5. Konventionen från ett bredare säkerhets-, försvars- och näringspolitiskt perspektiv samt rättsliga aspekter på det svenska genomförandet.....	81
5.1 Konventionens implementering inom svensk jurisdiktion, hjälpförbudet och exportkontroll.....	81
Försvarets materielverk.....	81
Förvarshögskolan.....	81
Försvarmakten.....	82
Inspektionen för strategiska produkter	84
Kungliga krigsvetenskapsakademien.....	91
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	92
Röda korset.....	92
Strålsäkerhetsmyndigheten.....	94
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	95
Svenska läkare mot kärnvapen.....	95
Säkerhets- och försvarsföretagen	96
Totalförsvarets forskningsinstitut	97
5.2 Konsekvenser för Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten och svensk försvarsförmåga.....	98
Försvarets materielverk.....	98
Förvarshögskolan.....	102
Försvarmakten.....	103
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	109
Kristna freds rörelsen.....	111
Kungliga krigsvetenskapsakademien.....	112
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	113
Röda korset.....	114
Svenska atlantkommittén	115
Svenska FN-förbundet	116
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	117
Svenska kyrkan.....	118
Svenska läkare mot kärnvapen.....	118
Säkerhets- och försvarsföretagen	120
Totalförsvarets forskningsinstitut	121
5.3 Övriga försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenser	124
Försvarmakten.....	124
Kristna freds rörelsen.....	124

Röda korset.....	125
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	125
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	126
Svenska läkare mot kärnvapen.....	127
Totalförsvarets forskningsinstitut	129
6. Konventionens framtida utveckling och Sveriges påverkansmöjligheter	130
Försvarmakten.....	130
Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet	130
Svenska freds- och skiljedomsföreningen	130
Svenska FN-förbundet	130
Utrikespolitiska institutet.....	131
7. Synpunkter från övriga organisationer	132
Bilaga 1 - Förteckning över remissinstanser	134
Bilaga 2 – Andra organisationer som inkommit med synpunkter	135

1. Inledning

Sammanfattningsvis kan utredningen sägas bestå av fem huvudavsnitt. Kapitel 1 och 2 består av inledning och bakgrund. Därefter redogörs för de förväntade nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenserna av ett tillträde till konventionen (kapitel 3). Kapitel 4 och 5 behandlar konventionen från ett bredare säkerhets-, försvars- och näringspolitiskt perspektiv samt rättsliga aspekter på det svenska genomförandet följt av beskrivning av implementeringen av konventionen inom svensk jurisdiktion. Slutligen görs en sammanfattning av konsekvenserna av ett tillträde till konventionen (kapitel 6) följt av utredarens analys av hur konventionen kan utvecklas och hur Sverige kan bidra (kapitel 7). Denna remissammanställning följer utredningens disposition.

Efter remiss har yttrande om utredningen inkommit från samtliga ordinarie remissinstanser (se bilaga 1). Utrikespolitiska institutet tar som organisation inte ställning, men har inkommit med ett självständigt svar från dess direktör Christer Ahlström. Det är detta svar som redovisas i sammanställningen. Remissförfarandet var öppet även för andra organisationer som ville inkomma med synpunkter. De organisationer som inkommit med synpunkter redovisas i bilaga 2. I kapitlet Synpunkter från övriga organisationer görs en sammanställning av de övriga organisationernas slutsatser om ett svenskt tillträde till konventionen. Utrikesdepartementet har även tagit emot synpunkter från ett antal privatpersoner, inklusive två namninsamlingar.

2. Slutsatser

Försvarets materielverk

”FMV vill inledningsvis påpeka att rapporten är välskriven samt att utredarens analys är mycket välgrundad, och tillstyrker därför utredarens syn vad gäller de ytterst negativa konsekvenser för svenska säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten som ett svenskt tillträdande till konventionen skulle få, och myndigheten vill därvid bestämt avråda från att Sverige såväl tillträder som undertecknar konventionen.”

Försvarshögskolan

”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”.”

Försvarsmakten

”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 samarbetspartnerna 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.” [...]

”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.”

Inspektionen för strategiska produkter

”Inspektionen för strategiska produkter (ISP) delar – av de skäl utredaren anfört – utredningens slutsats.”

”Avsaknaden av entydiga tolkningar av bestämmelserna i konventionen och definitioner gör det relativt svårt att bedöma de faktiska konsekvenser ett tillträde skulle innebära. Konsekvenserna kommer till stor del att variera beroende på om hjälpförbudet kommer ha en snäv eller extensiv tolkning. Oavsett tolkning går det dock att konstatera att hjälpförbudet kommer innebära flera negativa konsekvenser i exportkontrollhänseende.

Om tolkningen av hjälpförbudet kommer att vara extensivt kommer Sverige i praktiken få omfattande svårigheter att leva upp till sina förpliktelser enligt konventionen. Detta rör främst exportkontrollen rörande PDA och tekniskt bistånd. Det är även svårt att tänka sig att Sverige kommer kunna påverka regelverken rörande export av PDA och tekniskt bistånd på så sätt att Sverige kommer kunna leva upp till förpliktelserna i hjälpförbudet.

Om tolkningen av hjälpförbudet motsatsvis görs mer snäv skulle det utgöra ett trendbrott mot Sveriges tidigare politiska hållning i liknande frågor. Det skulle riskera att undergräva en konsekvent nationell position rörande betydelsen av effektiv exportkontroll för att uppfylla de mål som föreskrivs i andra betydelsefulla nedrustningsavtal. En sådan förändring skulle kunna påverka Sveriges internationella arbete i frågor rörande exportkontroll.

Vidare finns det en risk att konventionen skulle kunna användas som ett instrument för att undergräva arbetet i de internationella exportkontrollregimerna. Detta skulle allvarligt försvåra Sveriges arbete inom ickespridningsområdet. Det finns även en risk att konventionens bestämmelser kan vara i konflikt med Sveriges åtaganden enligt Euratom.

Folkrättsligt brukar Sverige kallas för en dualistisk stat. För att en traktat ska vara tillämplig i Sverige krävs därmed enligt svensk folkrättslig tradition att den transformeras, inkorporeras eller att det finns en presumtion om normharmoni. Med anledning av de oklarheter som har konstaterats kring konventionens tolkning bedömer ISP att det är svårt att föra in konventionen i svensk lag i dagsläget.”

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

”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, 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.”

Kristna freds rörelsen

”Kristna Freds rörelsen menar att det hedrar Sverige att inta en annan position än t ex Nato. Det ger Sverige en trovärdighet att vi vågar stå upp för våra egna principer och värderingar även när de hamnar på tvärs med samarbetspartners. Detta bör även i fortsättningen vara vår politiska hållning och är inte någonting negativt.”

”Baserat på vår historia och vår progressiva feministiska utrikespolitik så bör Sverige skriva under och så snart som möjligt ratificera konventionen om ett kärnvapenförbud.”

Kungliga krigsvetenskapsakademien

”Akademien finner att utredarens sammanvägda bedömning, att Sverige inte bör underteckna eller ratificera konventionen, är rimlig mot bakgrund av rapportens analys.

Ett svenskt tillträde till konventionen tycks enligt analysen medföra svårbedömbara men sannolikt mycket negativa följder för Sveriges försvarssamarbeten med andra länder. Även andra följder av konventionen som utredaren har lyft fram leder för akademiens del till samma slutsats.

Akademien vill betona att fortsatt svenskt multilateralt arbete för att reducera kärnvapnens antal och betydelse är oförändrat angeläget.”

”Utredarens, liksom akademiens, sammantagna bedömning från ett icke-spridnings- och nedrustningsperspektiv är att konventionen har betydande brister. Detta framhövdes också i den svenska röstförklaringen vid förhandlingens avslutning i juli 2017. Sveriges avsevärda kunskaper om och erfarenheter av multilateralt nedrustningsarbete på kärnvapenområdet bör framöver kunna användas konstruktivt längs andra vägar än förbudskonventionens, oavsett vilken inverkan den får på det internationella opinions- och rättsläget.”

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

”MSB bedömer att det i första hand är en politisk fråga hur och med vilken ansats Sverige väljer att driva arbetet för kärnvapenkontroll och nedrustning. MSB har inte funnit några formella eller materiella sakfel i utredningen och ser ingen anledning att ifrågasätta den analys som utredaren gör eller de förslag som med denna analys som grund lämnas avseende Sveriges eventuella tillträde till kärnvapenförbudskonventionen.”

”MSB:s bedömning är att internationella samarbeten är avgörande för att nå framgång inom skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Om Sverige inte kan påräkna sig hjälp från andra stater i samband med fredstida kriser, krigsfara eller krig kan detta få allvarliga konsekvenser för civilbefolkningen, upprätthållandet av samhällets funktionalitet samt samhällets möjligheter att stödja Försvarmakten.

MSB:s samlade bedömning är att det inte kan uteslutas att konventionen kan leda till svårförutsägbara och allvarliga konsekvenser för MSB:s möjligheter att genomföra delar av sina uppgifter och verksamhet.”

Röda korset

”Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag om att Sverige inte ska underteckna eller tillträda konventionen i dess nuvarande form. Svenska Röda Korset anser istället att Sverige bör skriva under konventionen, nu. Svenska Röda Korset finner att utredningen har stora brister, då den:

- inte tar hänsyn till de humanitära konsekvenser som ett användande av kärnvapen skulle ha;
- inte beaktar riskerna med kärnvapen i analysen av frågan om säkerhet;
- inte beaktar relationen till den humanitära rätten;
- innehåller felaktiga och ogrundade slutsatser beträffande militärt samarbete samt konventionens definitioner, begrepp och normativa verkan.

Sammanfattningsvis, är utredningen så pass ofullständig och svagt underbyggd att den inte kan ligga till grund för ett ställningstagande i frågan om svenskt undertecknande eller tillträde till konventionen.”

Strålsäkerhetsmyndigheten

”SSM tar inte ställning till, utredarens övergripande rekommendation till regeringen vad avser ett eventuellt undertecknande av kärnvapenförbudskonventionen, eftersom detta i grunden är en politisk bedömning. Istället väljer SSM att fokusera på några av de tekniska och folkrättsliga frågeställningar som faller inom myndighetens ansvarsområde och där SSM:s sakkunskap kan bidra ytterligare som underlag för regeringens beslut.”

”SSM föreslår [...] att regeringen tillsätter en utredning som analyserar och utvecklar förslagen på hur ett svenskt kluster för kärnvapenedrustning skulle kunna etableras.” ”

Svenska atlantkommittén

”Kommittén delar helt utredarens slutsats att Sverige varken bör underteckna eller ratificera konventionen.”

”De av utredningen påvisade och starkt negativa konsekvenserna för Sveriges säkerhetspolitiska behov i närområdet måste ges större tyngd i Sveriges nationella kalkyl än tänkbara effekter på den långsiktiga internationella opinionsbildningen. Sveriges trovärdiga arbete för kontroll och nedrustning av kärnvapen får inte ersättas av plakat- och symbolpolitik. Det är särskilt viktigt då Sverige i höst blir ordförande i FN:s atomenergiorgan IAEA.”

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Svenska Freds anser att regeringen bör underteckna och verka för ett skyndsamt tillträde till FN:s konvention om förbud mot kärnvapen, TPNW. Kärnvapen är världens enda ännu ej förbjudna massförstörelsevapen och det är en självklarhet att Sverige är med och förändrar detta.

Utredningens brister och ensidiga analys gör att den är ofullständig som underlag för ett politiskt beslut och därmed inte kan ligga till grund för ett sådant.

Utifrån en säkerhetsansats grundad i mänsklig säkerhet och feministiska perspektiv, och med vetskap om de katastrofala humanitära, miljö- och klimatmässiga konsekvenser ett kärnvapenkrig skulle ha, bör Sverige snarast tillträda TPNW.

TPNW är ett strategiskt viktigt säkerhetspolitiskt redskap. Utredningen belyser inte TPNW:s positiva säkerhetspolitiska inverkan, vilket resulterar i att utredaren utelämnar det ofördelaktiga med kärnvapen ur ett traditionellt, likväl som ett breddat, säkerhetspolitiskt perspektiv.

TPNW har en viktig normerande effekt mot kärnvapen. Trösklarna för kärnvapenanvändning har sänkts och en stärkt norm och stigma mot användning och utveckling är nödvändig.

Nukleära avskräckningsdoktriner är redan oförenliga med internationell rätt och att tillträda TPNW, samt verka för att andra stater gör detsamma, blir ett viktigt steg i att förstärka den internationella rätten. TPNW är ett komplement till befintliga avtal och konventioner och i linje med den viljeyttring som gjordes i samband med att Sverige röstade för TPNW i FN i juli 2017.

Utredningen lägger fokus på flera områden som ligger utanför direktivet, såsom konsekvenser för ett svenskt Nato-medlemskap samt finansiella och näringspolitiska hänsyn.

Ett svenskt tillträde till TPNW stärker Sveriges legitimitet och trovärdighet som förespråkare för nedrustning. Som statspart får Sverige även större möjligheter att påverka utformningen av TPNW.”

”Utifrån en säkerhetsansats grundad i mänsklig säkerhet och feministiska perspektiv, och med vetskap om de katastrofala humanitära, miljö- och klimatmässiga konsekvenser ett kärnvapenkrig skulle ha, bör Sverige snarast tillträda TPNW.”

Svenska FN-förbundet

”Svenska FN-förbundet menar att utredningen tonar ner fördelar med svensk anslutning samtidigt som farhågor överdrivs.”

”Utredningen anser att Sveriges roll som brobyggande nedrustningsförespråkare försvagas vid en svensk anslutning utifrån ett resonemang om att kärnvapenstaterna inte ingår i detta avtal och att deras motvilja mot avtalet kommer att leda till sämre möjligheter för Sverige att påverka eller ens samtala med kärnvapenstaterna.

Svenska FN-förbundet menar tvärtom att Sveriges roll som nedrustningsförespråkare försvagas om vi inte ansluter oss till kärnvapenförbudet. Sverige har utan hänsyn till taktiska skäl genom decennierna gjort utspel som har ogillats av kärnvapenstater.

Svenska FN-förbundet anser att det vore välkommet och bra för nedrustningssamtalet i världen att Sverige skyndsamt skrev under och därefter ratificerade kärnvapenförbudsavtalet TPNW. På så sätt kan Sverige bidra till att stärka en norm som gör kärnvapnen lika tydligt förkastliga som t ex biologiska och kemiska vapen.”

Svenska kyrkan

[...] ”Regeringen behöver vara tydlig i det fortsatta arbetet för fred och nedrustning, även om det kan finnas svagheter i konventionen om förbud mot kärnvapen.

Svenska kyrkan manar därför regeringen att stödja ett rättsligt förbud mot kärnvapen, vilket är ett väsentligt steg mot eliminering av kärnvapen, och att främja det breda humanitära initiativet mot kärnvapen som har eliminering som mål. Regeringen behöver verka för att undanröja identifierade oklarheter och svagheter i den nu aktuella konventionen. Mot bakgrund av Sveriges tidigare agerande i nedrustningsfrågor behöver även Sverige nu eftersträva en ratificering av konventionen om förbud mot kärnvapen. Frågan behöver därför, enligt Svenska kyrkans mening, utredas ytterligare.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”Svenska Läkare mot Kärnvapen (SLMK) anser att Sverige bör tillträda FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen (TPNW).”

”Sverige har under lång tid drivit en linje som tydligt tar avstånd från kärnvapen. Sverige deltog 2017 i förhandlingarna om TPNW och röstade tillsammans med 121 andra stater ja till avtalet. Den naturliga följden är att

Sverige så snart som möjligt skriver under TPNW. Detta är även en förutsättning för att i väntan på tillträde kunna påverka avtalets utveckling.”

”Att kärnvapenfria stater går med i TPNW är en viktig strategisk handling för att skapa förutsättningar för nedrustning i en tid då normen mot kärnvapen försvagas. Det är Sveriges skyldighet enligt icke-spridningsavtalets (NPT) artikel VI att bidra till förhandlingar om nedrustning.”

”Det vore ett avsteg från svensk politisk tradition om Sverige ställer sig utanför en multilateral konvention om kärnvapen.”

”Utredningen brister tydligt i sin analys rörande nedrustning och saknar analys utifrån humanitär rätt.”

”Sammantaget medför utredningens förhållningssätt till uppdraget en obalans i hur TPNW analyseras och värderas utifrån de olika områdena (säkerhetspolitiska samarbeten, svensk nedrustningspolitik, relevanta konventioner o.s.v.) på ett sätt som inte har stöd i direktiven. Det skapar en ensidig och inkomplett bild för beslutsfattare som ska ta ställning i frågan.”

”FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen utgör ett viktigt strategiskt tillfälle för Sverige och andra kärnvapenfria stater att motverka den negativa utvecklingen och lägga grunden för en förstärkt norm mot kärnvapen som ett nödvändigt steg för att nå nedrustning.”

Säkerhets- och försvarsföretagen

”SOFF delar utredarens slutsats att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form. Redan ett undertecknande skulle få stora negativa konsekvenser enligt den information samarbetsföretag gett våra medlemsföretag. SOFF vill inledningsvis understryka att föreningen inte tar ställning till medlemskap i Nato, men betonar att vi idag har ett omfattande samarbete inom Norden, Europa och med Nordamerika. Samarbete med demokratiska partnerländer är av väsentlig betydelse.”

”Det har spekulerats om att Sverige skulle underteckna konventionen utan att de facto ratificera den. Enligt föreningen skulle detta bidra till att försvåra Sveriges position; dels genom att våra förutsättningar att påverka konventionen begränsas då vi inte blir statspart, och dels skapas intrycket av att Sverige stöder konventionen i dess nuvarande form. De negativa effekter som vi redovisar av ett tillträde skulle i praktiken inträffa redan vid ett undertecknande.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”FOI bedömer att konventionen inte är tillräckligt väl utformad för att kunna implementeras på ett adekvat sätt, bland annat på grund av avsaknaden av definitioner och mekanismer för att kontrollera efterlevnaden av konventionens förbud. Vidare är nedrustningsverifikationen otillräcklig. Genom att underteckna konventionen skulle Sverige uppfattas sätta normativa aspekter före tekniska, även när dessa står i motsats till varandra. Ett annat problem med det normativa budskapet är att detta främst kan förutspås få effekt i demokratiska och icke-auktoritära stater, med följd att världens kärnvapenmakter kan komma att domineras av auktoritära och icke-demokratiska stater.

FOI delar även utredarens bedömning att ett tillträde till konventionen skulle ha betydande negativa konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik, särskilt förmågan att samarbeta militärt med Sveriges viktigaste internationella partners.

FOI bedömer att ett tillträde till konventionen dessutom kan medföra att samarbetet med några av de ur försvars- och säkerhetsforskningsaspekter viktigaste länderna skulle stagnera. Om konventionen dessutom medför begränsningar för Sverige att kunna utveckla kunskap inom det kärntekniska området riskerar Sveriges roll inom nedrustning och ickespridning att försvagas. Detta skulle negativt påverka FOI:s egen forskning och internationella samarbeten, och därmed reducera myndighetens förmåga att ge efterfrågat stöd till svenska huvuduppdragsgivare. Om FOI:s möjlighet att lämna tekniskt expertstöd minskar så begränsas Sveriges möjligheter att på god vetenskaplig grund driva frågor om nedrustning och ickespridning.

FOI delar därför utredarens sammanvägda bedömning att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen om förbud mot kärnvapen i dess nuvarande form.”

Utrikespolitiska institutet 1

”Utredarens sammanvägda bedömning av konsekvenserna leder honom till slutsatsen att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form. Denna slutsats baseras dels på brister i konventionstexten och dels de negativa säkerhetspolitiska konsekvenser som torde uppstå om Sverige skulle ansluta sig till avtalet. Undertecknad anser att denna slutsats är fullt rimlig i ljuset av den analys som görs i utredningen. Sverige bör således inte ansluta sig till kärnvapenförbudskonventionen, men

¹Hänvisningarna till UI i följande sammanställning syftar på det självständiga remissvar som givits av institutets direktör

bör samtidigt fortsätta att verka aktivt för icke-spridning och nedrustning av kärnvapen. ”

”I inledningen ställdes frågan om TPNW kan ses som ett effektivt folkrättsligt bindande instrument för att uppnå kärnvapennedrustning. Svaret på denna fråga måste bli ett entydigt nej. TPNW kommer att ha en mycket begränsad roll för folkrättslig normbildning då avtalet inte kommer att vinna universalitet. Det föreligger fundamentala brister i TPNW när det gäller stringensen i de åtaganden konventionen fastställer, tvivelaktiga tolkningar av vad som utgör gällande folkrätt, den mycket bristfälliga hanteringen av verifikationsfrågan, avsaknaden av institutionellt stöd samt bristerna i processen för att hantera misstänkta överträdelser. Dessa brister är säkerligen ett resultat av den mycket forcerade förhandlingen av avtalstexten, i realiteten tre veckor. Det måste ses som en mycket svår uppgift, om inte omöjlig, att förhandla fram en heltäckande nedrustningskonvention för en så komplex fråga som kärnvapen-nedrustning inom ramen för så kort tid som några få veckor. Resultatet blev en ofullbordad nedrustningskonvention som svårligen kan sägas lägga grunden till en multilateral regim som realistiskt kan förväntas hantera frågan om kärnvapennedrustning.”

”Sverige har röstat ja till antagandet av texten till TPNW. Detta är en åtgärd som inte åtföljs av några folkrättsliga konsekvenser. Vad som nu är frågan är huruvida Sverige skall gå vidare med ett undertecknande följt av en ratifikation. Då ett nationellt genomförande av TPNW kräver att nationell lagstiftning (bl.a. straffrättslig) ändras måste riksdagen höras före en ratifikation (jfr. RF 10:3). Det föreligger i dag inget parlamentariskt stöd för en svensk ratifikation av TPNW. Mot denna bakgrund ter sig ett svenskt undertecknande av konventionen som överflödigt. En sådan åtgärd skulle dessutom medföra en folkrättslig skyldighet för Sverige att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra TPNW:s ändamål och syfte. Redan ett undertecknande kan mycket väl komma att inverka menligt på våra försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten utan att ge något substantiellt vad avser kärnvapennedrustning i utbyte.”

Vattenfall AB

”Vattenfall har inget att anföra i ärendet och ämnar därmed inte svara på remissen.”

3. Utredningens bakgrund och problemformulering

3.1 Folkrättsliga, humanitära och andra aspekter på kärnvapen användning

Försvarshögskolan

”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).”

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

”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.”

”En säkerhetspolitisk analys av kärnvapen måste utgå ifrån de katastrofala humanitära konsekvenserna av kärnvapen användning, 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.”

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

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."

"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.

En begränsad redogörelse görs i utredningen över det humanitära initiativet och de klimatmässiga konsekvenserna omnämns kort. 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. Runt 1,800 kärnvapen står redo att avfyras inom loppet av några minuter och den globala sprängstyrkan motsvarar nästan 100,000 Hiroshimabomber. 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.

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 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.

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 | ... |”.^[25] 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.

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.”

Kristna freds rörelsen

”Mänsklig säkerhet är den norm som borde gälla i säkerhetspolitiken

Utredningen har enligt direktiven lagt stor tonvikt på de säkerhetspolitiska aspekterna av ett tillträde av konventionen. Det är uppenbart att utredaren har följt detta men då använt en snäv, militärt präglad, definition av säkerhet. Det är beklagligt att rapporten därför inte gör en djupare analys av hur säkerhet faktiskt skapas (mänsklig säkerhet, gemensam säkerhet osv). Inte heller belyses vilken roll som ett tänkt tillträde får för civilsamhället i Sverige och internationellt och för civilsamhällets fortsatta arbete för en kärnvapenfri värld.”

Kärnvapen innebär urskillningslös förstörelse

Utredningen verkar baseras på en bild av kärnvapen som skapare av fred och säkerhet. Det är en förvrängd bild av kärnvapen och kan inte ligga till grund för en seriös utredning. Frågor av humanitär art lyfts i princip inte i utredningen. Det är inte rättvist eller korrekt att tala om kärnvapen utan att uppmärksamma den urskillningslösa förstörelsen och de långtgående konsekvenserna för människor och klimat som kärnvapen innebär. Kärnvapen går emot sådana grundläggande humanitär rättsliga principer som proportionalitet och att göra skillnad mellan civila och militära mål. Att inte uppmärksamma grundläggande humanitära principer är också att ignorera det som traditionellt har varit den svenska linjen i de här frågorna liksom de ansatser som hittills har använts i de internationella kampanjerna mot kärnvapen. Att inte lyfta humanitära aspekter av kärnvapen är antingen historielöst eller ett medvetet försök att legitimera kärnvapen, båda vägarna är lika farliga.”

Röda korset

”Vi har idag kunskap om de förödande och långvariga konsekvenserna för hela samhället, befolkningen och miljön, som ett användande av kärnvapen skulle ha. Åsikter kring kärnvapenförbudskonventionen borde baseras på det ansvar stater har att skydda mänskligheten från en kärnvapenkatastrof, som skulle nå oanade dimensioner av mänskligt lidande, *samt* deras mångåriga skyldigheter enligt den internationella humanitära rätten och nedrustningsavtal.

Det är därför både anmärkningsvärt och mycket olyckligt att utredningen helt förbiser dessa frågor. Det är beklagligt att det i utredningen förs svagt

underbyggda resonemang till stöd för slutsatser som till sin effekt inte bara riskerar att innebära ett tydligt bakslag i arbetet för en kärnvapenfri värld, utan också att Sverige öppnar för/sanktionerar användandet av kärnvapen. Svenska Röda Korset delar avslutningsvis inte utredningens slutsats beträffande konventionens förhållande till och betydelse för det redan nu pågående och framtida nedrustningsarbetet.”

”Det enda sättet att säkerställa att kärnvapen inte används är att de eliminerar. Oavsett vilken tidsram man anser krävs för att åstadkomma total nedrustning, så är det tydligt att det redan idag krävs en otvetydig norm som förbjuder dessa vapen för att nå dit. Kärnvapenförbudskonventionen erbjuder en sådan norm samt en vision mot det slutgiltiga målet, en kärnvapenfri värld.

Det är mot bakgrund av vårt mandat från världens stater att bistå inom det humanitära området, och de fruktansvärda konsekvenserna som ett användande av kärnvapen skulle ha, som Röda Korset uppmanat till och aktivt bidragit till förhandlingar kring ett förbud mot kärnvapen sedan 1945.”

”Humanitära konsekvenser

Svenska Röda korset noterar att utredaren, trots att det ”humanitära initiativet” ytligt nämns, helt utesluter de humanitära konsekvenserna av ett användande av kärnvapen i sin analys av denna punkt. Detta är anmärkningsvärt, inte bara på grund av de förödande konsekvenser användandet av kärnvapen skulle ha för mänskligheten, utan också för att det är dessa konsekvenser som ligger till grund för kärnvapenförbudskonventionen. Kunskapen om dessa humanitära konsekvenser, som nämns i fördragets preambulära paragrafer, kan anses ha legat till grund för ickespridningsfördragets (NPT). Dessa konsekvenser beaktas även i beaktande i NPT:s handlingsplan från 2010 och Sveriges röstförklaring där man säger att man varit ”motiverad av det humanitära perspektivet” i sin röst.

Att ta hänsyn till de humanitära konsekvenserna av ett användande av kärnvapen är helt nödvändigt då man diskuterar frågan om konventionens innebörd och konsekvenser. Inte minst, såsom utredaren också påpekar men utan att lägga tillräcklig vikt vid detta, då riskerna för att dessa vapen faktiskt används har ökat. Med den ökade risken för användandet av dessa vapen är det ännu viktigare att signalera att användandet av kärnvapen är oacceptabelt. En sådan signal kan förmedlas genom ett undertecknande och ratificering av konventionen.

Kärnvapen är de mest inhumana och destruktiva vapen som någonsin funnits och oavsett var dessa vapen skulle användas, skulle det få katastrofala

följder för hela mänskligheten. Följderna kommer av hettan, tryckvågorna och strålningen som en kärnvapenexplosion skulle generera. Många av dem som inte dör av själva explosionen, kommer att insjukna och dö inom månader medan resten löper ökade risker att få cancer senare i livet. Enligt en studie som Rödakors- och rödahalvmånerörelsen genomförde 2009 konstaterades att varken Röda Korset eller någon annan statlig eller icke-statlig aktör har kapacitet att hantera de katastrofala konsekvenserna av ett enda kärnvapen. Det är inte heller, med kunskap om de förödande och långvariga konsekvenserna på hela samhället, befolkningen och miljön, realistiskt att tro att vi kan bygga upp denna typ av humanitär beredskap. Avsaknaden av hänsyn till dessa humanitära konsekvenser i utredningen innebär således en stor och avgörande brist i dess analys och slutliga rekommendation.

Den internationella humanitära rätten

Jämte avsaknaden av en analys kring de humanitära konsekvenserna, har utredaren även helt utelämnat en analys kring konventionens förhållande till den humanitära rätten. De humanitära konsekvenserna av ett användande av kärnvapen, innebär inte enbart ett moraliskt argument att förbjuda kärnvapen, som utredaren säger, utan även ett juridiskt argument. Trots att utredaren hade i uppdrag att utreda konventionens relation till andra traktater och konventioner, har utredaren inte gjort detta i förhållande till det primära regelverk som reglerar stridsmedel och stridsmetoder - den humanitära rätten.”

[...] ”Svenska Röda Korset anser att utredarens sätt att rättfärdiga användandet eller hot om användandet av ett vapen, som generellt sett är olagligt, med argumentet att man står inför ett säkerhetshot, bidrar till att underminera skyldigheten för stater att respektera och säkerställa respekt för den internationella humanitära rätten i alla typer av väpnad konflikt. En linje som avviker från den traditionella svenska hållningen i frågan. Svenska Röda Korset anser därför även att en analys kring detta är oumbärlig i en utredning kring konsekvenserna av ett undertecknande och en ratificering av konventionen. Även detta är därmed en tydlig och uppenbar brist i utredningen.”

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Slutligen skulle ett kärnvapenkrig medföra katastrofala konsekvenser för klimat och miljö. Alan Robock, professor vid institutionen för miljövetenskap vid Rutgers University, New Jersey, som har forskat på detta varnar för att även ett i sammanhanget litet kärnvapenkrig kan leda till nukleär vinter som innebär att svart sot hindrar solens strålar från att nå jordens yta. Konsekvenserna blir temperaturnedgångar på mellan 7 - 10 grader, förändringar i nederbörd samt kraftigt försämrade skördar med

global hungersnöd som följd. I ett kärnvapenkrig finns inga vinnare och säkerhetsstrategier baserade på kärnvapen grundas i en falsk och ohållbar känsla av säkerhet.”

”Kärnvapen är utformade för att slå extra hårt mot civilbefolkningen och skiljer sig från konventionella vapen med sin enormt stora destruktiva kapacitet. Kärnvapen drabbar urskillningslöst alla som befinner sig inom dess räckvidd. På bara ett par timmar kan kärnvapen döda flera miljoner civila. Värmestrålningen och tryckvågen dödar omedelbart de människor som befinner sig i närheten av explosionen. Byggnader och infrastruktur slits sönder och människokroppar utplånas i värmen. Tryckvågen ger upphov till bland annat lungskador, sprängda trumhinnor och inre blödningar. Människor kan få allvarliga brännskador flera mil från detonationsplatsen. De människor som inte dör direkt i strålningen riskerar en långsam och plågsam död i strålsjuka. Strålningen ger även upphov till genetiska skador vilket kan göra att barn föds med missbildningar. Vi kan fortfarande se effekterna av kärnvapenanfallen i Nagasaki och Hiroshima, med en ökad frekvens av cancerfall. Atombomben över Hiroshima 1945 dödade 140 000 människor omedelbart, vilket motsvarade 40 procent av stadens befolkning. Idag finns kärnvapen som är 1 000 gånger starkare än bomberna som fälldes över Japan.”

Svenska kyrkan

”Svenska kyrkan arbetar sedan lång tid tillbaka för ett avskaffande av kärnvapen. Kärnvapen hotar den globala säkerheten och mänsklig säkerhet. Existensen av kärnvapen innebär enorma humanitära risker, och de katastrofala konsekvenser som de medför om de används är inte begränsade i tid och rum. Konsekvenserna av tidigare kärnvapenanvändning innebar ofattbart mänskligt lidande – för generationen som drabbades, deras barn och barnbarn. Att några få stater producerar och äger kärnvapen ställer grundläggande moraliska och etiska frågor.” [...]

”Svenska kyrkan anser att det finns anledning att lyfta fram de humanitära konsekvenserna av kärnvapenanvändning och hotet mot mänskligheten ännu tydligare än vad utredaren gör. I den internationella humanitära rätten är skyddet av civila i krig av central betydelse. Frågorna rörande kärnvapen är komplexa och utredaren har haft att beakta en rad olika aspekter.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”Den humanitära rättens proportionalitetsprincip och principen om åtskillnad mellan civila och militära mål är högst relevant för frågan om kärnvapen. De tre internationella konferenser om kärnvapen som arrangerades inom det humanitära initiativet 2013–2014 (Oslo 2013, Nayarit 2014 och Wien 2014) ledde till slutsatsen att ingen stat eller internationell

organisation har förmåga att tillhandahålla det humanitära bistånd som skulle krävas om kärnvapen används idag. Men utredningen analyserar inte kärnvapen eller ett svenskt tillträde till TPNW utifrån humanitär rätt. En sådan analys borde ha gjorts, dels utifrån uppdraget att se till andra relevanta konventioner och dels då TPNW är grundad i humanitära principer och humanitär rätt.”

”Humanitära och medicinska konsekvenser av kärnvapen

Vi välkomnar utredarens ansats om att anlägga ett brett säkerhetspolitiskt perspektiv. Det breda säkerhetsperspektivet återfinns i de senaste årens rapporter från försvarsberedningen och får generellt sett anses reflektera Sveriges syn på säkerhet.”

”Det är en stor brist att utredningen trots sin uttalade ansats saknar en säkerhetspolitisk analys av kärnvapnens förödande skadeverkningar på människor och miljö. Vi anser att följande grundläggande information måste beaktas.

I Hiroshima dödades omedelbart omkring 140,000 människor av den amerikanska kärnvapenattacken. I Nagasaki dödade bomben över 70,000 människor. Attackerna mot de japanska städerna har lett till ökad förekomst av cancer. Foster skadades också av strålningen med missfall eller missbildningar till följd. Både i områden kring kärnvapenprovsprängningsplatser och efter bombningarna har ett ökat antal fosterskador observerats.

De amerikanska kärnvapnen som släpptes över Hiroshima och Nagasaki hade en sprängstyrka på cirka 15 respektive 21 kiloton. Vissa av dagens cirka 15,000 kärnvapen är mer än tusen gånger kraftigare än bomberna över Hiroshima och Nagasaki. Cirka 1,800 av dagens kärnvapen står redo att avfyras inom loppet av några minuter med en total sprängstyrka motsvarar nästan 50,000 Hiroshimabomber.

Om ett större kärnvapen detonerar idag skulle konsekvenserna bli så katastrofala att knappast någon meningsfull medicinsk insats skulle kunna sättas in. Den enorma värmevåg som uppstår vid en kärnvapenexplosion skulle ge upphov till oerhört svåra brännskador. Allt brännbart fattar eld: trä, papper, kläder, bensin och olja. Tryckvågen skulle leda till att byggnader kollapsar och även långt bort från detonationsplatsen skulle fönster vara sönderslagna, byggnader raserade, luften fylld av flygande föremål. Vägarna skulle vara ofarbara. Inga poliser eller ambulanser skulle kunna ta sig fram.

Många skulle bli döva av tryckvågen och blinda av det starka ljusskenet. Näthinneblödningar har observerats på djur ända upp till 50 mil från provsprängningar av kärnvapen. Till detta kommer den dödliga radioaktiva strålningen som skulle sprida sig i vindens riktning många mil bort och ge

upphov till akut strålsjuka och effekter på sikt såsom cancer. Människor skulle påverkas av radioaktivt nedfall genom att träffas av det fina stoftet som regnar ner. De skulle också kunna få i sig radioaktiva partiklar via luftvägar och genom att exempelvis dricka mjölk från kor som betat kontaminerat gräs eller via växter och djur som tagit upp radioaktiva ämnen från nedfallet.”

Kärnvapen är massförstörelsevapen med unik destruktivitet. De katastrofala humanitära konsekvenserna, i kombination med att riskerna för kärnvapenanvändning ökar, innebär ett allvarligt säkerhetspolitiskt hot. De humanitära konsekvenserna är den främsta bevekelsegrunden för kärnvapenedrustning och för TPNW. De borde ha behandlats i utredningen.”

”Miljö- och klimatmässiga konsekvenser av kärnvapen”

”Utifrån direktiven borde utredningen ha relaterat till miljö- och klimatmässiga konsekvenser som relevanta ur folkrättsligt och säkerhetspolitiskt perspektiv, samt i koppling till TPNW:s specifika artiklar på området. Vi anser att följande grundläggande information måste beaktas:

Redan under förhandlingarna av Genèvekonventionens tilläggsprotokoll 1 (1977) debatterades kärnvapen i förhållande till paragraf 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 paragraf 55.1 (”vid krigföring skall försiktighet iakttas i syfte att skydda den naturliga miljön mot omfattande, långvariga och svåra skador”). Kärnvapenstaterna hävdade att dessa paragrafer inte gällde kärnvapen, en åsikt som inte delades av alla. Kärnvapnens effekt på miljö och klimat behandlas även i 1996 års utlåtande om kärnvapen från den internationella domstolen i Haag (ICJ Advisory Opinion) som slog fast att nämnda paragrafer i Genèvekonventionen är generella i sin natur och därmed inte exkluderar vissa vapen så som kärnvapen. På senare tid har frågor om kärnvapen och klimat tagits upp i förhandlingarna inom FN:s folkrättskommission och i utformningen av Protection of the environment in relation to armed conflict (PERAC). Det folkrättsliga perspektivet på kärnvapnens miljö- och klimatmässiga effekter saknas helt i utredningen.”

”I den operativa delen av konventionen berörs miljö och klimat i artikel 6 om stöd till offer för kärnvapen och miljöåterställning, samt i artikel 7 om internationellt samarbete och stöd. Avtalet syftar genom dessa artiklar till att hantera de skador som redan skett i form av kärnvapen-detonationer inklusive provsprängningar, vilket är nytt inom internationell rätt om kärnvapen. Detta borde utredningen ha berört.

Kärnvapnens klimatpåverkan uppkommer på grund av bränderna som uppstår vid en detonation. Bränderna kommer i många fall att bilda en sammanhängande brinnande yta. Över denna yta stiger upphettad luft upp med stor hastighet. Vid en större detonation kan en eldstorm förväntas uppkomma vilket innebär att branden skapar sin egen storm. Vid sådana bränder bildas en mycket stor mängd svart sot, främst från brinnande lager med fossila bränslen och från brinnande asfalt. Sotet förs upp med den heta luften och bildar svarta moln på några kilometers höjd. Dessa kan spridas runt jorden och hindra solstrålningen, påverka nederbörden och orsaka temperatursänkning med stor klimatpåverkan som följd.”

Utrikespolitiska institutet

”Diskussionen kring en eventuell svensk anslutning till TPNW har framförallt fokuserat på möjliga negativa konsekvenser för Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten om en sådan anslutning skulle äga rum. Detta är en viktig fråga. Den svenska nedrustnings-politiken har som syfte att stödja den förda säkerhets- och försvarspolitiken. Sverige har även under lång tid aktivt verkat för att skapa förutsättningar för kärnvapennedrustning. En viktig del av bedömningen, som inte fått lika stort utrymme i debatten, är huruvida TPNW kan ses som ett effektivt folkrättsligt bindande instrument för att uppnå kärnvapennedrustning. Denna fråga handlar dels om utsikterna för att avtalet skall uppnå universalitet och därigenom etablera en folkrättslig bundenhet för de länder som innehar kärnvapen och dels frågan om avtalet på ett adekvat sätt hanterar de aspekter av kärnvapennedrustning som måste ses som oundgängliga element i en nedrustningsregim. I detta remissvar lämnas således några kompletterande kommentarer där resonemanget i utredningen kan utvecklas något. Främst gäller det frågan om internationell normbildning för att åstadkomma kärnvapennedrustning, TPNW:s relation till existerande multilaterala avtal på kärnvapenområdet samt frågan om adekvat verifikation av kärnvapennedrustning.”

3.2 Övriga synpunkter på utredningens bakgrund och problemformulering

Inspektionen för strategiska produkter

”I utredningen anges att en otydlighet i konventionen är att det saknas en definition av kärnvapen. Som utredningen skriver lämnade Sverige ett förslag att kärnvapen vid tillämpningen av konventionen endast skulle omfatta stridsspetsen och inte vapenbärare. Detta förslag avfärdades. En rimlig tolkning är således att termen kärnvapen, vid tillämpning av konventionen, åtminstone omfattar både stridsspetsen och vapenbäraren. Detta remissvar utgår därför från den definitionen av kärnvapen.”

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

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

”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.”

”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 fräntas därmed sitt handlingsutrymme då spelreglerna, i utredningen, fastslås av andra aktörer. Det gör att utredningen bortser från konventionens syfte, 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.”

”Sveriges regering är ”världens första feministiska regering” som ska se till att ett jämställdhetsperspektiv finns med ” i politikens utformning på bred front, både i det nationella och internationella arbetet”. 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”. i anser att utredningen helt saknar ett sådant perspektiv och att regeringen konsekvent behöver anlägga ett sådant i den fortsatta behandlingen av ärendet.”

”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 präglat det multilaterala samarbetet för kärnvapenedrustning kan hävas.” ”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”

”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.

Denna aspekt är också könas. 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 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", 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."

"Detta är tydligt i samtal om nedrustning, där förespråkare för nedrustning ofta blir tilldelade stereotypa, negativt laddade, feminint kodade karaktärsdrag såsom "naiva" och "känslöstyrda", 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* 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. [...] 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."

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. [...] 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. [...] Det upplevda hotet finns således kvar men det förväntade skyddet förutsätts enligt konventionen upphöra. [...]"

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 kollisioner. 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.”

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Utredaren Lars-Erik Lundin skriver att utredningen eftersträvar en helhetsbedömning av konsekvenser av svenskt tillträde. Utredningen belyser dock på ett ensidigt vis konsekvenserna av ett svenskt tillträde till TPNW. Stort fokus ligger på vilka nackdelar som följer av en anslutning samtidigt som fördelarna tonats ner eller helt utelämnats. På grund av bristfälliga källhänvisningar och att inte samtliga intervjupersoner redovisas är det svårt som utomstående att granska och värdera informationen i utredningen. Passiva formuleringar i texten döljer vem som egentligen har gjort uttalandet vilket gör att utredningen framställer påståenden som allmänt accepterade sanningar. Utredaren klargör inte hur han har kommit fram till olika resonemang och slutsatser. Vissa resonemang är underförstådda i texten, vilket gör det svårt för läsaren att förstå vad som egentligen menas.”

”En grundläggande och genomgående brist i utredningen är att den gör en alltför snäv säkerhetspolitisk analys. Utredningen utgår från ett traditionellt och ensidigt säkerhetsperspektiv inriktat på statens säkerhet mot externa militära hot och traditionella instrument för att skapa säkerhet, militär maktbalans och avskräckning. Utredningen genomsyras av resonemang i stil med att ett svenskt tillträde skulle hota Sveriges säkerhet och att ett kärnvapenförbud riskerar att underminera säkerheten hos stater som, direkt eller indirekt, integrerat kärnvapen i sina säkerhetsstrategier.”

”Idag, i motsats till den nuvarande politiska viljan, är det folkliga stödet för en anslutning till TPNW starkt. En Sifo-undersökning beställd av Palmecenter visar att 85 procent av Sveriges befolkning vill att Sverige tillträder konventionen om kärnvapenförbud. En inställning som inte återspeglas procentuellt i riksdagen. Svenska Freds anser att det är oerhört problematiskt att folkviljan inte återspeglas i den genomförda politiken.

I utredningen uppmärksammas inte det svenska opinionsläget. Däremot kommenteras opinionsundersökningar på en generell nivå med att svaren i hög grad beror på hur frågan ställs.”

”Utgångspunkten för svensk försvarspolitik gör gällande att denna inte ska förhålla sig till näringspolitiska intressen. Inte heller direktivet för utredningen uttrycker att näringspolitiska effekter ska analyseras. Trots detta väljer utredaren att lyfta finansiella och näringspolitiska hänsyn i utredningen. Han menar att ett tillträde till TPNW kan få avsevärda ekonomiska konsekvenser för svenska företag och att osäkerheter gällande

hjälpförbudets konsekvenser kan påverka utländska aktörers, inklusive företags, vilja att ingå långsiktiga samarbetsöverenskommelser.

Svenska Freds vill framhålla att de ekonomiska effekterna av ett kärnvapenkrig skulle vara oerhört mycket högre än de potentiella ekonomiska effekterna av ett svenskt tillträde till TPNW.”

Svenska FN-förbundet

”Utredningens historiska tillbakablick är kortfattad och ger enligt Svenska FN-förbundets mening en så förenklad bild att den riskerar att leda de beslutsfattare som ska använda utredningen som underlag fel i tanken.

Svenska FN-förbundet finner det anmärkningsvärt att utredningen bortser från ett antal för sakfrågeområdet centrala händelser. Till exempel nämns inte Internationella domstolens rådgivande utlåtande 1996 om kärnvapnens legalitet och den skyldighet att slutföra nedrustningsförhandlingar som åligger kärnvapenstaterna.

Utredningen målar i stället upp en bild som kan missförstås som att allt var frid och fröjd t o m 2014 och att försämringarna i strävandet efter nedrustning främst kommit först därefter.” [...]

”De negativa signaler som vi ovan beskriver och de initiativ som redan tagits för att förmå kärnvapenstaterna att gå i rätt riktning borde ha ägnats större utrymme i Lundins utredning.

Dels är de i sig självt historiska och viktiga trender att belysa, dels hade det bidragit till att undvika en bild som kan tolkas som att det avtal som utredningen handlar om, TPNW, ska ses som en överreaktion på en tillfälligt försämrad relation i nedrustningsarbetet. Utredningen anger Rysslands aggression mot Ukraina 2014 som en ”vattendelare”. Denna är en viktig, försvårande och avskräckande handling, men ändå endast ett av alla de bakslag som nedrustningssträvandena drabbats av sedan den 11 september 2001.

Svenska FN-förbundet menar sammanfattningsvis att TPNW inte hade behövts om kärnvapenstaterna hade åttlytt Internationella domstolens rådgivande utslag 1996 då domstolen fastslog att det föreligger en skyldighet för staterna att slutföra nedrustningsförhandlingar enligt NPT-avtalet. Vid NPT 2000, första översynen efter ICJ-utlåtandet, togs beslut i rätt anda. Därefter har, som sagt, det mesta gått i fel riktning. TPNW:s tillkomst ska ses i ljuset av ännu ett och halvt decenniums öppet trots mot ICJ:s utlåtande och NPT-avtalets innebörd från kärnvapenstaternas sida.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen framför en tvivelaktig tolkning av direktiven. Utredningen brister tydligt i sin analys rörande nedrustning och saknar analys utifrån humanitär rätt.

Vidare saknar utredningen i flera avseenden konkretisering och belägg för de resonemang som framförs, och det förekommer otydliga källhänvisningar. Vissa källhänvisningar är bloggar vars länkar inte fungerar. Det har inte gått att få information om vilka som suttit i utredningens referensgrupp eller vilka experter som har intervjuats under utredningens gång. Sammantaget inverkar detta negativt på utredningens transparens.

Utredningen ställer krav på TPNW som inte ställs på någon annan motsvarande konvention vilket ytterligare snedvrider bilden av TPNW:s roll och potential.”

”Utredarens tolkning av direktiven

Vi har följande kommentarer till utredarens tolkning av direktiven:

Under 1.3.2 anges att: ”Utredningen har enligt direktiven att lägga stor tonvikt på de säkerhetspolitiska aspekterna (som inkluderar frågan om konsekvenserna även nedrustnings- och ickespridningspolitiskt).” Inget i direktiven förmedlar att de politiska områdena ska betonas med olika tyngd. Direktiven påkallar en analys utifrån svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik som ett självständigt sakpolitiskt område. Utredningens val att lägga tonvikten på försvarspolitiska faktorer och exportkontroll saknar grund i direktiven och bidrar till en vinklad bild av såväl kärnvapensituationen som TPNW i sig.

Utredningen redogör inte för de förpliktelser om nedrustning som kärnvapenstater har åtagit sig och analyserar inte huruvida dessa har följts. Åtaganden inom icke-spridningsavtalet (NPT) inkluderar bl.a. att minska kärnvapens roll i säkerhetsstrategier och snabbt ta steg för minskade kärnvapenarsenaler genom unilaterala, bilaterala, regionala och multilaterala ansträngningar. Utredningen saknar följaktligen analys av hur TPNW kan förstås utifrån existerande avtal och förpliktelser inom nedrustning. Detta inverkar negativt på möjligheten att utvärdera konventionens roll och relevans.

Analysen borde utifrån direktiven ha inkluderat diskussion om hur traditionella samarbetsländer till Sverige inom nedrustningsfrågor förhåller sig till TPNW och inte enbart samarbetsländer inom försvars- och säkerhetspolitik.

Den humanitära rättens proportionalitetsprincip och principen om åtskillnad mellan civila och militära mål är högst relevant för frågan om kärnvapen. De tre internationella konferenser om kärnvapen som arrangerades inom det humanitära initiativet 2013–2014 (Oslo 2013, Nayarit 2014 och Wien 2014) ledde till slutsatsen att ingen stat eller internationell organisation har förmåga att tillhandahålla det humanitära bistånd som skulle krävas om kärnvapen används idag. Men utredningen analyserar inte kärnvapen eller ett svenskt tillträde till TPNW utifrån humanitär rätt. En sådan analys borde ha gjorts, dels utifrån uppdraget att se till andra relevanta konventioner och dels då TPNW är grundad i humanitära principer och humanitär rätt.

Utredningen rörande näringspolitiska och finansiella aspekter hade blivit mer balanserad med en analys av hur TPNW redan idag påverkar och kan komma att påverka finansiella aktörers incitament till att avsluta investeringar i kärnvapenrelaterad produktion och utveckling. Detta är viktigt för att motverka pågående moderniseringar av kärnvapenprogram.”

”Utredningens metodologi och transparens

Genom följdfrågor till Regeringskansliet har vi fått information om att utredningens referensgrupp inkluderat representanter från Inspektionen för strategiska produkter, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) samt Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) samt Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Dessa myndigheter, inklusive departementen, besitter viktig expertis med hög relevans för utredningens uppdrag. Samtidigt är det tydligt att referensgruppens sammansättning gett vikt till försvars- och exportkontroll-perspektivet. Vi anser att ytterligare expertis inom nedrustning och folkrätt, inte minst humanitär rätt, borde ha tillförts referensgruppen i syfte att skapa balans mellan de perspektiv som TPNW aktualiserar och besvara de frågor som utredningens direktiv ställer. Vidare borde utredningen ha informerat om att det funnits en referensgrupp och bifogat en förteckning över referensgruppens sammansättning. Utredaren har inte velat besvara frågor om vilka deltagare som ingått i referensgruppen.

Utredningen saknar i flera avseenden tillräckliga referenser eller belegg för de slutsatser som dras. Vidare konstaterar vi att flera av utredningens referenser är till bloggar/artiklar på internet med icke-fungerande länkar. Sammantaget inverkar dessa faktorer negativt på utredningens metodologi och transparens vilket undergräver utredningens potential att vägleda ett viktigt politiskt beslut.”

”Politiska förändring och historiska steg för nedrustning

Utredningen diskuterar inte den normativa effekten av TPNW. Detta utgör en mycket stor brist.”

Analys av tidigare historiska förlopp kring nedrustning och internationell rätt är av relevans för beslutsfattare som ska bedöma TPNW:s bevekelsegrunder och potential. Det är en allvarlig brist att utredningen inte presenterar sådana jämförelser. Normbildning och folklig mobilisering har spelat mycket viktiga roller för såväl internationellt som svenskt beslutsfattande rörande nedrustning. Kärnvapenstater har upprepade gånger behövt anpassa sig efter den internationella opinionens krav.” [...]

”Vi beklagar att utredningen inte ens diskuterar de opinionsundersökningar som Olof Palmes Internationella Center genomförde 2017 och 2018 om svenska folkets inställning till TPNW. Undersökningarna visar ett starkt övervägande stöd för en svensk underskrift som går över gränserna vad gäller partisympatier.”

”Ökade risker kopplade till kärnvapen

Utredningen för en mycket begränsad diskussion kring riskerna kopplade till kärnvapen. Vi anser att flera aspekter måste beaktas inför ett svenskt beslut om TPNW, däribland följande:

”Experter inom amerikanska Bulletin of the Atomic Scientists gick i början av 2019 ut med en varning om att risken för en global kärnvapenkatastrof idag är lika stor som under kalla kriget på 1950-talet. Forskarna hänvisar till en försvagad folkrätt vad gäller kärnvapen och att kärnvapen ges en större roll i militära strategier. De belyser även risker kopplade till att mer ”användbara” kärnvapen utvecklas och sänker tröskeln för kärnvapenkrig. Ökade politiska spänningar mellan kärnvapenmakter är en mycket farlig utveckling som ytterligare ökar risken för en katastrof. Därtill finns det risker kopplade till utvecklingen av artificiell intelligens och autonoma system, en utveckling som reser mycket kritiska frågor kring mänsklig kontroll i koppling till system för kärnvapen.

Vidare finns risken för olyckor och misstag. Författaren och journalisten Eric Schlosser har redogjort för hur bomber har tappats i havet, om fullt bestyckade flygplan som kraschar, bränder i avfyrningssilos och radarsystem som misstar en stigande måne för en sovjetisk attack. Den mänskliga faktorn är alltid närvarande. Det senaste exemplet är rapporter i media 2018 om att amerikanska soldater med ansvar för kärnvapen hade tagit hallucinogena droger. Avslöjandet kom efter att en av soldaterna under inverkan av LSD hade lagt upp en video i sociala medier.

Påståendet att kärnvapen kan behållas för alltid utan att någonsin användas – avsiktligt eller av misstag – är följaktligen inte trovärdigt. Den slutsatsen har bland andra generaler i Canberrakommissionen dragit. Riskerna kring kärnvapen är en av flera anledningar till att TPNW förhandlades fram och utgör en viktig anledning till att Sverige bör gå med och bidra till en ändrad

riktning i kärnvapenfrågan. De ökade riskerna borde ha behandlats i utredningen.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”FOI vill inledningsvis framhålla att myndigheten i allt väsentligt delar utredarens beskrivningar, analys och slutsatser. Myndigheten bedömer likväl att finns skäl att i detta remissvar ytterligare belysa några av konventionens mer centrala delar och konsekvenser för arbetet inom nedrustning och ickespridning av kärnvapen samt påverkan på försvars- och säkerhetspolitiken. Vidare behandlas konventionens påverkan på förutsättningarna att bedriva viktig forskningsverksamhet till stöd för nedrustning och ickespridning av kärnvapen samt försvars- och säkerhetspolitik.”

Utrikespolitiska institutet

”Överlag anser undertecknad att utredaren presenterar en analys som väl täcker in de frågeställningar som direktiven anger för utredningen. Det kan också anses att den generella slutsats som utredaren drar har stöd av den analys som görs i utredningen.”

4. Nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser

4.1 Relation till NPT och andra befintliga avtal/instrument avseende nedrustning och icke-spridning

Försvarshögskolan

”[TPNW] 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);”

”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.”

Försvarsmakten

”Att lämna dagens etablerade regimer inom kärnvapennedrustnings-området 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 icke- spridningsavtalet (NPT), IAEA:s tilläggsprotokoll eller provstoppsavtalet (CTBT).”

”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 icke-

spridningsavtalet (NPT). Försvarmaktens 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.”

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

”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.”

”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. | ... |” sa Tony Blair, dåvarande premiärminister för Storbritannien, 2007 under en utfrågning i det brittiska parlamentet.

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.

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."^[4] 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."

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 folkrättsjurister 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.

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

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 historiebeteckning"

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. 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.

Det bör tilläggas att majoriteten av de stridsspetsar som har nedrustats på senare år har gällt demontering av redan icke-operativa stridsspetsar 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.

Den senaste översynskonferensen inom NPT (2015) resulterade inte i något slutdokument, vilket också utredningen påpekar. 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 accepterade avsnittet om en kärnvapenfri zon i Mellanöstern.

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. "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."

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."

Kungliga krigsvetenskapsakademien

"Utredaren betonar vidare att konventionen med stor sannolikhet kommer att medföra oklarheter rörande förhållandet till de två viktigaste av de redan existerande multilaterala kärnvapenavtalen, dvs icke-spridningsfördraget (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) och provstoppsavtalet (Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty, CTBT). Det föreligger risk att dessa avtal försvagas eftersom konventionen inte på ett bindande sätt erkänner deras giltighet och betydelse. Detta riskerar att innebära steg tillbaka, efter decennier av multilateralt arbete där inte minst Sverige nedlagt betydande ansträngningar.

En olycklig situation kan uppstå om några år, då konventionen sannolikt har ratificerats av stater som inte har ratificerat NPT och/eller CTBT, vilket skulle skapa komplikationer både folkrättsligt och politiskt.”

Röda korset

”Svenska Röda Korset delar inte utredarens slutsats.

Kärnvapensförbudskonventionen bekräftar i sin preambel att icke-spridningsfördraget ”fungerar som en hörnsten för kärnvapenedrustningen och arrangemang om ickespridning” och ”att ett fullständigt och effektivt genomförande” av detta ”har en viktig roll att spela för främjande av internationell fred och säkerhet”. Både icke-spridningsfördraget och kärnvapensförbudskonventionen har samma tydliga och slutgiltiga mål, det vill säga en kärnvapenfri värld. Bestämmelserna är inte motstridiga, utan avsikten är att kärnvapensförbudskonventionen kompletterar tidigare regler. Kärnvapensförbudskonventionen försvårar spridning av kärnvapen ytterligare och innebär istället ett genomförande av icke-spridningsfördragets artikel VI, som förpliktar statsparter att driva förhandlingar för effektiva åtgärder för nedrustning. Vi ser alltså att Sverige, genom att underteckna och ratificera konventionen uppfyller sina förpliktelser enligt icke-spridningsfördraget. Det är viktigt att påpeka här att det som riskerar att underminera icke-spridningsfördraget är att kärnvapenstater inte uppfyller sina åtaganden enligt fördraget och handlingsplanen från 2010.”

Strålsäkerhetsmyndigheten

”Om man vill skapa förutsättningar för en sådan förstärkning av icke-spridnings och nedrustningsparadigmet (och en motsvarande försvagning av avskräckningsdynamiken) är det inte uppenbart att kärnvapensförbudskonventionen i alla delar bidrar till en sådan utveckling. Om man ska sammanfatta och karakterisera konventionens innehåll, så kan man säga att konventionen tar några nya djärva steg – men samtidigt så skapar några av dessa steg luckor i och försvagningar av den existerande icke-spridningsregimen – särskilt de delar som relaterar till icke-spridningsfördraget (NPT). Dessa brister gör sig gällande när konventionen inte – som också utredaren påpekar – med uttalad tydlighet baserar sig på de normer och principer som redan finns inom framför allt NPT och provstoppsavtalet (CTBT).

Särskilt anmärkningsvärt är att konventionen inte kräver att de deltagande staterna applicerar den högsta gällande standarden för IAEA safeguards, som för närvarande inkluderar det s.k. tilläggsprotokollet för förstärkt safeguards.

En annan aspekt som är problematisk är det faktum att artikel 18 skapar ett alibi för konventionsanslutna stater, att meddela att konventionen har

företräde över andra konventioner, t.ex. NPT, där konventionernas skrivningar är motstridiga.

En sådan situation kan uppkomma när safeguardsregimer ska tillämpas. En konventionspart kan då hänvisa till att det är kärnvapenförbudskonventionen som har företräde som motiv för att staten i fråga inte behöver acceptera den omfattande kontroll av dess kärntekniska anläggningar och aktiviteter som gäller enligt tilläggsprotokollet till IAEA:s safeguardsavtal under NPT. Ett sådant agerande kan i sin tur ge upphov till en osäkerhet kring hur ett land efterlever förpliktelserna i NPT. Resonemanget visar att konventionen i sin nuvarande utformning kan försvaga NPT och snarare bidra till kärnvapenspridning och utebliven nedrustning, vilket är helt i strid mot intentionerna med konventionen.”

En annan övergripande frågeställning som SSM vill belysa är att det är svårt att konkret se på vilket sätt konventionen kan bidra till skapandet av en tillförlitlig institutionell ram för nedrustningsförhandlingar och genomförandet av åtgärder i denna riktning.

Medan NPT:s artikel VI skapar en ram som ger utrymme för en diskussion mellan icke-kärnvapenstater och kärnvapenstater, eftersom båda kategorierna av stater är anslutna till NPT, saknas detta när det gäller kärnvapenförbudskonventionen då ingen av kärnvapenstaterna hittills har uttryckt någon vilja att underteckna konventionen. Konventionen riskerar därför att försvåra snarare än förbättra förutsättningarna för den mycket viktiga dialog mellan kärnvapenstater och icke-kärnvapenstater som SSM bedömer som nödvändig för att reell nedrustning ska kunna genomföras. Ett sådant scenario kan i värsta fall utlösa några av de farhågor som omtalas ovan, dvs. att vissa stater skulle vilja backa från sina NPT-förpliktelser.

I kärnvapenförbudskonventionens artikel 4 beskrivs processen för hur en kärnvapenstat kan övergå till att vara en icke-kärnvapenstat. I praktiken är detta en mycket komplicerad och mångfasetterad process. SSM gör bedömningen att skrivningarna i konventionen är underutvecklade och starkt förenklade, vilket måste beaktas när man värderar möjligheten att genomföra en nedrustningsprocess i enlighet med artikel 4.

På samma sätt är det inte genomtänkt hur och av vem en uppnädd nedrustning ska verifieras. Konventionen refererar till IAEA i detta sammanhang, och principiellt är detta en tänkbar lösning, men i avsaknad av förhandling och överenskommelse med IAEA:s styrelse, medlemsländer och sekretariat så är det en osäkerhetsfaktor huruvida detta ens är en möjlig lösning under en överskådlig tid.

Ett ytterligare tillkortakommande är att konventionen inte differentierar nedrustningsprocessen och de krav som olika steg mot att avveckla alla kärnvapen ställer på verifikation. Nedrustning handlar om att avveckla existerande kärnvapen, men ju längre en stat arbetar med frågan, desto viktigare blir det att verifiera att inte material och infrastruktur finns kvar som kan användas för att producera nya kärnvapen. Verifikationssystemens utformning och tillförlitlighet är därför en fullkomligt avgörande punkt för att en framtida nedrustningsprocess ska kunna genomföras med internationell kontroll. Konventionen kommer här inte i närheten av att formulera hur ett tillförlitligt verifikationssystem ska se ut eller tas fram.

Om Sverige ansluter sig till kärnvapenförbudskonventionen, så är det antagligen inte orimligt att anta att staterna som undertecknat konventionen kommer att förvänta sig att Sveriges insatser på nedrustningsområdet ska utgå från konventionens premisser i artikel 4 och inte NPT:s artikel VI. Även detta ligger implicit i konventionens artikel 18 och dess skrivningar som ger konventionen företräde när den strider mot andra internationella avtal.”

Svenska atlantkommittén

”Det internationella regel- och kontrollsystemet för kärnvapen har stor betydelse och har haft betydande framgångar. Antalet länder med kärnvapen har minskat och antalet kärnvapen har reducerats från 70 000 till 15 000 efter kalla krigets slut. Inga kärnvapenprov har gjorts de senaste 21 åren, bortsett från Nordkorea, som mötts med internationella sanktioner. Det viktigaste är att inga terrorister har fått tillgång till kärnvapen. Detta system får inte undergrävas.

Atlantkommittén instämmer också i utredarens slutsats att konventionen inte uppfyller de kvalitetskrav som under åren utvecklats i det internationella arbetet för icke-spridning och nedrustning. Särskilt allvarligt är att konventionen helt saknar mekanismer för verifikation. Dessutom kan konventionen komma att försvaga icke-spridningsavtalet (NPT), provstoppsavtalet (CTBT) och andra multilaterala avtal på området. Som utredningen visar på ett mycket omsorgsfullt sätt skulle konventionen vara utomordentligt svår att använda i svensk rättstillämpning.

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Relation till andra relevanta avtal och konventioner

I utredningens direktiv står att konsekvenser i relation till andra relevanta avtal och konventioner ska analyseras. Vi anser att framställningen av konventionens relation till andra avtal och konventioner är ensidig. Utredningen saknar en redogörelse för hur TPNW relaterar till internationell humanitär rätt. Den fjärde Genève-konventionen behandlar civilas

rättigheter och fastslår att civilbefolkningen ska skyddas och att civila objekt inte får angripas. 1996 slog den Internationella Domstolen i Haag fast att bruk eller hot om bruk av kärnvapen är i strid med internationell rätt eftersom kärnvapen inte skiljer på civila och militära mål och kan åsamka de stridande onödigt lidande. Nukleära avskräckningsdoktriner är alltså redan oförenliga med internationell rätt och att tillträda TPNW samt verka för att andra stater gör detsamma blir även ett viktigt steg i att förstärka den internationella rätten.”

Utredaren varnar för att TPNW:s statspartsmöten kan komma att konkurrera med statspartsmöten för NPT och uttrycker en oro för att TPNW kan fragmentera de internationella nedrustningsansträngningarna. Vi anser att det är en missriktad oro. NPT, provstoppsavtalet (CTBT) och nu TPNW behandlar olika aspekter av kärnvapennedrustning och ska därför ses som komplement till varandra, inte konkurrenter. Dessutom gör artikel VI i NPT gällande att varje statspart till fördraget åtar sig att sträva efter ett avtal om total och fullbordad kärnvapennedrustning under strikt och effektiv internationell kontroll. Genom att knyta an till artikel VI förstärker TPNW både NPT-regimen och den internationella norm mot kärnvapen som i dagsläget håller på att försvagas. TPNW är därmed nästa naturliga steg för att fortsätta det arbete mot kärnvapen som NPT-regimen har etablerat.

Svenska Freds anser att Sverige bör tillträda konventionen eftersom arbetet för kärnvapennedrustning är i enlighet med internationell humanitär rätt samt en naturlig följd av de åtaganden som gjordes i samband med NPT-avtalet som Sverige undertecknade 1968. Det är även i linje med den viljeyttring som gjordes i samband med att Sverige röstade för TPNW i FN i juli 2017.”

”Anslutning till icke-spridningsavtalet NPT

Utredaren riktar kritik mot att TPNW inte kräver anslutning till NPT. Dock erkänner NPT-fördraget endast Ryssland, USA, Frankrike, Storbritannien och Kina som kärnvapenstater. Om andra kärnvapenstater vill ansluta sig till NPT måste de nedrusta sina kärnvapen innan. Ett sådant krav skulle alltså innebära att de av NPT icke godkända kärnvapenstaterna tvingas nedrusta utanför ramen för TPNW.”

Svenska FN-förbundet

”Svenska FN-förbundet menar att TPNW inte konkurrerar med, utan kompletterar, NPT. Det kommer att behövas ett forum för icke-kärnvapenstater att debattera framtiden med kärnvapenstater också. TPNW kan stärka samarbetet mellan icke-kärnvapenstater så att de oftare kan tala samfällt för en progressiv nedrustningslinje inom NPT.

När det gäller CD så ser vi inte heller risk för konkurrens, samtidigt som vi nästan måste ställa oss frågan om det inte t o m hade varit nyttigt att konkurrensutsätta just CD. Som utredaren själv konstaterar har det gått flera decennier sedan CD producerade förhandlingsresultat.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”TPNW i relation till andra avtal

Utredaren verkar mena att TPNW riskerar bidra till konfrontation och splittring i kärnvapenfrågan. Vi ställer oss frågande till de resonemang som framförs och delar inte utredarens slutsats.”

”Vidare är vi starkt kritiska till att utredaren menar att TPNW inte har valt en inkluderande ansats. (”Balanserad kärnvapenedrustning och rustningskontroll kräver förhandlingar som i sin tur främjas av en inkluderande ansats, vilken inte valts i konventionen.”) Vi vill understryka att TPNW-förhandlingarna i FN var öppna för alla stater. Detta till skillnad från t.ex. Nedrustningskonferensen (CD) som enbart är öppen för 65 stater eller NPT som inte tillåter fler kärnvapenstater att gå med som sådana.”

”Vi ifrågasätter utredningens slutsatser om att TPNW:s statspartsmöten kan konkurrera med NPT-förhandlingar och Nedrustningskonferensen (CD) samt fragmentera det internationella samfundets nedrustningsansträngningar. Dessa påståenden utgör i längden en kritik mot att överhuvudtaget utveckla den internationella rätten om kärnvapen, vilket är mycket problematiskt inte minst i en tid av ökade hot mot folkrätten. Det är även anmärkningsvärt att utredningens kritik mot TPNW hänvisar till CD:s möjligheter att agera, då CD sedan 1996 inte ens har lyckats enas om ett handlingsprogram (dessa problem har inte med TPNW att göra och startade långt innan TPNW förhandlades fram.)

TPNW ska ses som en av flera strategier för NPT:s statsparter att i enlighet med artikel VI förhandla om nedrustning. TPNW refererar till NPT som en hörnsten inom internationell nedrustning och bygger vidare på arbetet inom NPT, vilket underströks tydligt under förhandlingarna.” [...]

”Vidare förespråkar utredningen att anslutning till NPT borde vara ett krav i TPNW. Vi instämmer inte, av följande anledningar:

- Fem stater är idag inte part till NPT: Israel, Nordkorea, Indien, Pakistan och Sydsudan. Fyra av dem är kärnvapenstater. Enda sättet för dessa fyra stater att bli part till NPT är att avrusta och gå med som icke-kärnvapenstater, vilket skulle innebära en nedrustningsprocess utanför internationell kontroll. Efter tillträde till NPT skulle länderna i fråga kontrolleras som icke-kärnvapenstater

enligt IAEA:s Comprehensive Safeguards Agreements (CSA), alternativt genom tilläggsprotokollet Additional Protocol (AP) som ett frivilligt åtagande. I TPNW, däremot, finns två olika sätt för kärnvapenstater att gå med och båda verifieras genom internationellt (ej ännu namngivet) organ.

- Andra relevanta avtal, t.ex. CTBT, ställer inte krav på att statsparter måste vara med i NPT. Det är inte praxis med den sortens bestämmelser inom internationell rätt om kärnvapen. Inte heller inom generell avtalsrätt är detta brukligt.”

”Genom att förbjuda kärnvapen på grund av humanitära konsekvenser bidrar TPNW till att stigmatisera massförstörelsevapen och sätta press på kärnvapenstaterna att börja förhandla om nedrustning. Att stärka normen mot kärnvapen är ett nödvändigt steg för att nå nedrustning. Att invänta initiativ från kärnvapenstaterna är inte en realistisk strategi.

Att kärnvapenstater deltar till en början är inte ett villkor för att ett avtal ska få positiv effekt.” [...]

”Framsteg för vapenkontroll och nedrustning har gjorts även i utmanande situationer. Ett exempel är SALT-förhandlingarna 1969–1972 som genomfördes mot bakgrund av konflikter i Sydostasien och Mellanöstern där såväl USA som dåvarande Sovjetunionen var djupt involverade. Det är viktigt att kärnvapenfria stater sätter press på kärnvapenstaterna att förhandla i tider av politiska spänningar. En svensk anslutning till TPNW skulle bidra till detta.”

TPNW öppnar upp för att kärnvapenstaternas anslutning och nedrustning kan ske i olika former så som tilläggsprotokoll, bilaterala avtal, trilaterala avtal med mera. Denna ansats har varit tydlig genom hela processen för TPNW och kommer ur lärdomar från historien.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”Även omfattningen av förbudet mot att ”provspränga” kärnladdningar är oklart i konventionen. Några stater har deklarerat att de tolkar förbudet som att även omfatta så kallade subkritiska tester som kärnvapenstater utför, tester som inte faller inom ramen för vad det redan existerande provstoppsavtalet *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* (CTBT) förbjuder. Även i en mer snäv tolkning av förbudet mot att ”provspränga” skapar konventionen ett parallellt spår till CTBT, dock utan den omfattande verifikation som CTBT tillhandahåller.”

Utrikespolitiska institutet

”TPNW och existerande multilaterala konventioner på kärnvapenområdet

Artikel 1 innehåller konventionens förbudskatalog enligt vilken statsparterna åtar sig bl.a. att aldrig under några omständigheter utveckla, provspränga, producera, tillverka, på annat sätt förvärva, inneha eller förvara kärnvapen eller andra kärnladdningar. Vidare åläggs statsparterna ett förbud att till någon mottagare överföra, eller ta emot, kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller explosiva anordningar, direkt eller indirekt. Det är också förbjudet att hjälpa, uppmuntra eller förmå, på något sätt, någon att delta i verksamhet förbjuden för en statspart enligt konventionen. Med andra ord omfattar förbudskatalogen såväl icke-spridning som provsprängningar av kärnvapen. Detta är frågor som redan täcks in av existerande multilaterala konventioner, främst då 1968 års Fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapen (NPT) samt 1996 års Fördrag om ett fullständigt förbud mot kärnsprängningar (CTBT, inte i kraft). Varför förhandla fram ett nytt internationellt avtal som täcker in frågor som redan hanteras av andra konventioner? Borde inte TPNW ha byggt vidare på det som redan etablerats genom NPT och CTBT vad avser icke-spridning och förbud mot provsprängningar av kärnvapen? Är tanken den att TPNW ska etablera en parallell regim som kan användas för att modifiera de redan existerande regimerna? Utredaren behandlar denna fråga på s. 164 i utredningen. Hans slutsats är att TPNW ”erkänner inte på ett tydligt och bindande sätt NPT:s, IAEA:s tilläggsprotokolls eller provstoppsavtalets betydelse”. Detta är en korrekt iakttagelse, men vad som borde ha uttryckts något tydligare är de risker som kan uppstå genom etablerandet av parallella regimer. TPNW föreskriver nämligen inget krav på att en statspart även skall vara part till NPT och CTBT. När det gäller relationen mellan dessa avtal sägs följande i preambeln:

”bekräftar även att ett fullständigt och effektivt genomförande av icke-spridningsfördraget, som fungerar som en hörnsten för kärnvapenedrustningen och arrangemang om icke-spridning, har en viktig roll att spela för främjande av internationell fred och säkerhet [pp. 18],”

”erkänner betydelsen av fördraget om ett fullständigt förbud mot kärnsprängningar och dess kontrollsystem som en viktig del av kärnvapenedrustningen och arrangemang om icke-spridning [pp. 19],”

Vad som är framträdande här är de mycket svaga skrivningar som finns till stöd för NPT och CTBT. Det sägs att NPT ”har en viktig roll att spela” och att CTBT utgör ”en viktig del” av nedrustnings- och icke-spridningsregimen. Den svenska delegationen sökte få en annan skrivning som tillerkände NPT och CTBT en starkare ställning, men fick inget gehör för sina synpunkter. Vad som komplicerar situationen är att något explicit erkännande av NPT

och CTBT inte heller återfinns i de operativa delarna av konventionen. Snarare återfinns skrivningar som etablerar TPNW:s bestämmelser som normhierarkiskt överordnade NPT och CTBT.

Artikel 18, om förhållandet till andra internationella överenskommelser, stadgar följande:

”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 [kursiverat här].”

Artikel 18 fastställer således att TPNW inte har någon prejudicerande verkan avseende existerande internationella åtaganden så länge dessa är samstämmiga med konventionens bestämmelser. Motsatsvis gäller att TPNW:s bestämmelser skall ha företräde i de fall det kan konstateras en oförenlighet. Föreligger det i dag några oförenligheter mellan TPNW och NPT? Hur ska statsparterna hantera eventuella oförenligheter som kan inträffa i framtiden om regimen under TPNW förändras?” [...]

”Skillnader föreligger även när det gäller nedrustningsåtagandena mellan TPNW och NPT. NPT föreskriver i Artikel VI ett pactum de negotiando som gäller för alla statsparter:

”Varje fördragspart förbinder sig att fortsätta förhandlingar i uppriktig avsikt om effektiva åtgärder med avseende på kärnvapenkapprustningens snara upphörande och på kärnvapen-nedrustning, samt om ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll.”

Vad som är tidsbestämt i Artikel VI är 'kärnvapenkapprustningens snara upphörande', vilket kan sägas ha uppnåtts under 1980-talets senare hälft genom de bilaterala SALT I och SALT II-avtalen. Kravet på kärnvapenedrustning är inte på samma sätt tidsbestämt i NPT. I detta sammanhang bör det noteras att det har ägt rum en betydande reduktion av antalet kärnvapen i världen även om ansevärd arsenaler fortfarande existerar. Vid det kalla krigets slut låg den totala numerären av kärnvapen på drygt 70,000 för att i dag ha kommit ner till en nivå på runt 20,000. Till dags dato har all traktatbunden kärnvapenedrustning ägt rum inom ramen för bilaterala avtal mellan Sovjetunionen/Ryssland och USA (INF, START I, START II, SORT och New START). Övriga kärnvapenmakter har ringa om ens någon erfarenhet av kärnvapenedrustning. Frågan har inte hanterats i multilaterala fora varför det i stort sett saknas kunskap och erfarenhet även på denna nivå. Även när det gäller icke-kärnvapenstater kan man konstatera att även om krav rests på nedrustning under lång tid så har inte särskilt

mycket tankeverksamhet ägnats åt frågan hur en sådan nedrustning skall genomföras i praktiken. Det återstår med andra ord en hel del konceptuellt arbete innan den multilaterala nivån är redo att hantera frågan om kärnvapennedrustning.

I detta sammanhang skall det noteras att ett viktigt arbete inleddes för drygt tio år sedan som går ut på att diskutera verifikation av kärnvapennedrustning mellan kärnvapenstater och icke-kärnvapenstater. I ett nötskal handlar frågan om hur man kan tillförsäkra icke-kärnvapenstater att kärnladdningar verkligen destrueras utan att samtidigt riskera att sprida känslig information som kan underlätta anskaffning av kärnvapen. Sverige deltar idag i detta arbete inom ramen för två initiativ: International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV) samt Quad tillsammans med Norge, USA och Storbritannien. FN:s generalsekreterare har även tillsatt en grupp bestående av experter för att studera frågan om verifikation av multilateral nedrustning av kärnvapen. Denna grupp kommer att presentera sin rapport under år 2019. Inom några år torde det således föreligga en tydligare bild av vad som kommer att krävas för att hantera verifikation av kärnvapennedrustning på multilateral nivå.

Alla statsparter under NPT åläggs dessutom en skyldighet att träffa ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll. Några sådana förhandlingar har dock aldrig hållits.

Enligt TPNW åläggs statsparter som innehar kärnvapen att omedelbart ta dem ur driftläge och förstöra dem snarast. Någon motsvarighet till NPT:s ambition att främja ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll återfinns inte i TPNW. Med andra ord föreligger inte någon samstämmighet mellan NPT och TPNW när det gäller detaljerna i nedrustningsåtagandena.

Det kan inte ses som rationellt att förhandla fram ett nytt internationellt avtal som täcker in frågor som redan hanteras av andra konventioner. TPNW borde ha byggt vidare på det som redan åstadkommit genom NPT och CTBT när det gäller icke-spridning och förbud mot provsprängningar av kärnvapen genom att fullt ut erkänna deras roll samt att inte inkludera deras frågor i dess materiella tillämpningsområde. Mot bakgrund av att TPNW ger sig självt rollen som normhierarkiskt överordnat de båda andra avtalen i händelse av brist på samstämmighet är risken uppenbar att konventionen kommer att etablera en parallell regim. Detta kan i sin tur leda till en utveckling där TPNW används som instrument för att söka modifiera åtaganden inom ramen för icke-spridnings- och provstoppsavtalen. Sådana försök kommer säkerligen inte att välkomnas av de statsparter i NPT och CTBT som inte är parter till TPNW. En hörnsten i svensk nedrustningspolitik har alltid varit att främja respekten för, och stödja

ikraftträdandet av, NPT och CTBT. Det bör Sverige fortsätta med, men då inom ramen för de redan etablerade regimerna.”

4.2 Verifikation av åtaganden i TPNW

Försvarsmakten

”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.

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.”

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

”Verifikation

En central kritik mot utredningen är att den menar att TPNW har svagare verifikationsmekanismer 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 | ... |.”

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 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.”

Kungliga krigsvetenskapsakademien

”[...] Nedrustning förutsätter starkt förtroende från berörda parter och därför måste verifikationen av överenskomna steg vara stark och transparent. Konventionen innebär i detta avseende en betydande reträtt från gällande standard, såsom den utformats i IAEA:s tilläggsprotokoll och bekräftats i återkommande NPT-konferenser. IAEA:s tilläggsprotokoll måste som ett minimum vara tvingande för alla länder, om kärnvapenavveckling skall kunna komma till stånd. Några länder som nu är i färd med att ansluta sig till konventionen har inte tillträtt IAEA:s tilläggsprotokoll.”

Röda korset

”Slutsatsen att verifikationsmekanismerna inte är tillfredställande eller svagare än de verifikationsbestämmelser som finns i ickespridningsfördraget är felaktig. Verifikationsmekanismerna i konventionen är minst lika starka, och ibland ännu starkare än de som finns i ickespridningsfördraget. Konventionen gör det dessutom i sig möjligt att anta starkare verifikationsbestämmelser. Denna information har utredaren fått tillgång till,

bl.a. via kommunikation från Svenska Röda Korset och Internationella Rödakorskommittén (ICRC), men valt att utesluta ur sin utredning. Svenska Röda Korset anser alltså att utredningens resonemang kring verifikationsbestämmelserna är felaktigt och ogrundat.”

Strålsäkerhetsmyndigheten

”Om man vill skapa förutsättningar för en sådan förstärkning av icke-spridnings- och nedrustningsparadigmet (och en motsvarande försvagning av avskräckningsdynamiken) är det inte uppenbart att kärnvapenförbudskonventionen i alla delar bidrar till en sådan utveckling. Om man ska sammanfatta och karakterisera konventionens innehåll, så kan man säga att konventionen tar några nya djärva steg – men samtidigt så skapar några av dessa steg luckor i och försvagningar av den existerande icke-spridningsregimen – särskilt de delar som relaterar till icke-spridningsfördraget (NPT). Dessa brister gör sig gällande när konventionen inte – som också utredaren påpekar – med uttalad tydlighet baserar sig på de normer och principer som redan finns inom framför allt NPT och provstoppsavtalet (CTBT).

Särskilt anmärkningsvärt är att konventionen inte kräver att de deltagande staterna applicerar den högsta gällande standarden för IAEA safeguards, som för närvarande inkluderar det s.k. tilläggsprotokollet för förstärkt safeguards.”

”En annan övergripande frågeställning som SSM vill belysa är att det är svårt att konkret se på vilket sätt konventionen kan bidra till skapandet av en tillförlitlig institutionell ram för nedrustningsförhandlingar och genomförandet av åtgärder i denna riktning.

[...] I kärnvapenförbudskonventionens artikel 4 beskrivs processen för hur en kärnvapenstat kan övergå till att vara en icke-kärnvapenstat. I praktiken är detta en mycket komplicerad och mångfasetterad process. SSM gör bedömningen att skrivningarna i konventionen är underutvecklade och starkt förenklade, vilket måste beaktas när man värderar möjligheten att genomföra en nedrustningsprocess i enlighet med artikel 4.

På samma sätt är det inte genomtänkt hur och av vem en uppnådd nedrustning ska verifieras. Konventionen refererar till IAEA i detta sammanhang, och principiellt är detta en tänkbar lösning, men i avsaknad av förhandling och överenskommelse med IAEA:s styrelse, medlemsländer och sekretariat så är det en osäkerhetsfaktor huruvida detta ens är en möjlig lösning under en överskådlig tid.

Ett ytterligare tillkortakommande är att konventionen inte differentierar nedrustningsprocessen och de krav som olika steg mot att avveckla alla kärnvapen ställer på verifikation. Nedrustning handlar om att avveckla existerande kärnvapen, men ju längre en stat arbetar med frågan, desto viktigare blir det att verifiera att inte material och infrastruktur finns kvar som kan användas för att producera nya kärnvapen. Verifikationssystemens utformning och tillförlitlighet är därför en fullkomligt avgörande punkt för att en framtida nedrustningsprocess ska kunna genomföras med internationell kontroll. Konventionen kommer här inte i närheten av att formulera hur ett tillförlitligt verifikationssystem ska se ut eller tas fram.”

Svenska atlantkommittén

”Atlantkommittén instämmer också i utredarens slutsats att konventionen inte uppfyller de kvalitetskrav som under åren utvecklats i det internationella arbetet för icke-spridning och nedrustning. Särskilt allvarligt är att konventionen helt saknar mekanismer för verifikation.”

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Utredaren skriver att förespråkare för konventionen tenderar att uppmärksamma TPNW:s politiska och stigmatiserande effekter medan frågor om verifikation och förhindrande av horisontell spridning får en sekundär roll.

Svenska Freds vill understryka att väl fungerande verifikation är centralt för att kunna uppnå målet om en kärnvapenfri värld. Det är inte en sekundär fråga. Rörande vikten av att förhindra horisontell spridning vill vi uppmärksamma att syftet med TPNW inte är horisontell spridning och att icke-spridningsfördraget NPT redan finns med just det specifika syftet.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”Utredningen är otydlig och riskerar att leda läsaren till felaktiga slutsatser vad gäller TPNW:s verifikationskrav i jämförelse med NPT. Vi vill tydliggöra följande:

- Under 1970-talet förhandlade staterna fram Comprehensive Safeguards Agreements (CSA) vilket alla NPT:s icke-kärnvapenstater har med IAEA. Detta system innebär att stater kommer överens med inspektörer om vilka anläggningar som ska inspekteras och när.
- 1997 färdigställdes IAEA:s tilläggsprotokoll (Additional Protocol, AP) där IAEA utan förvarning kan inspektera vad de vill. Detta system har idag över 130 stater anslutna. Inom NPT är det frivilligt för statsparter att vara anslutna till AP.

- Därutöver har Iran högre standard för kontroller i och med Iranavtalet (JCPOA) och Argentina och Brasilien har ingått ett bilateralt avtal för inspektioner, ABACC.
- Artikel 3 i TPNW anger att stater som går med i konventionen ska behålla de överenskommelser de har vid dagen för anslutning eller anta högre, som minimum CSA. Detta innebär att ett land som är anslutet till AP (IAEA:s tilläggsprotokoll) och blir statspart till TPNW förbinder sig till att behålla AP som minimumnivå för säkerhetskontroller.
- Kärnvapenstaterna står idag utom såväl CSA som AP.

Det är därmed djupt missvisande när utredaren skriver att icke-kärnvapenstater såsom Sydafrika inom TPNW endast kommer att avkrävas grundläggande säkerhetskontroll-avtal av den typ som förhandlades fram på 1970-talet. Alla icke-kärnvapenstater som är anslutna till AP – vilket Sydafrika är - kommer genom TPNW att bli bundna till dessa mycket striktare säkerhetskontroller än de grundläggande avtal som utredaren hänvisar till. Det bör även noteras att Sydafrika sedan utredningen släpptes har anslutit sig till TPNW.

Kritiken från utredaren kommer ur att Sverige sedan 1997 verkat för att AP ska vara lägsta standard för alla NPT:s icke-kärnvapenstater. Vi instämmer i Sveriges målsättning och beklagar att arbetet inte nått framgång. En handfull stater - främst Argentina, Brasilien, Egypten och Iran - hävdar att de inte tänker gå med på högre krav förrän kärnvapenstaterna visar vilja till nedrustning vilket med största sannolikhet innebär att en total universalisering av starkare säkerhetskontroller, så som AP, förutsätter något slags framsteg även vad gäller nedrustning. Vi anser därför att Sverige bör gå med i TPNW och verka både för nedrustning och för universalisering av AP.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”Verifikation (avsnitt 3.2)

FOI noterar att till skillnad mot Ickespridningsfördraget (NPT) saknar konventionen om kärnvapenförbud en koppling mellan nedrustning, ickespridning och fredlig användning av kärnteknik. Det är en svaghet hos konventionen att nedrustning frikopplas från de två andra relaterade aspekterna eftersom var och en påverkar de andra, inte minst vad avser verifikation av respektive område. Som konstaterats i föregående avsnitt saknas verifikation för efterlevnad av flera av konventionens odefinierade förbud. Det förstärker intrycket av att det föreligger stora svårigheter med

att få vetskap om, eller hur, andra stater efterlever konventionens förbudskatalog.

FOI noterar vidare att ett kärnvapenförbud även måste säkerställa att *nuvarande icke-kärnvapenstater* inte framöver ”utvecklar” eller ”producerar” kärnvapen, vilket konventionen förbjuder. Detta speciellt som civila kärntekniska anläggningar kan ställas om för sådana militära ändamål vid behov. Som utredaren konstaterar, och som angetts ovan, finns ett antal förhandlande stater som har denna tekniska förmåga och som inte har IAEA:s tilläggsprotokoll ikraft, vilket är en nödvändig kontrollförpliktelse för att omvärlden ska kunna upptäcka en stats fördolda kärnvapenprogram. Konventionen kräver endast att denna kategori stater upprätthåller nuvarande förpliktelser, vilket inte nödvändigtvis sammanfaller med den kontrollnivå och försäkran som IAEA:s tilläggsprotokoll ger. Detta innebär sammantaget en försämring av kontrollmekanismen jämfört med IAEA:s tilläggsprotokoll.

Genomförande av kärnvapenedrustningen (avsnitt 3.3)

Utredaren diskuterar utförligt olika aspekter av kärnvapenedrustning och granskar konventionens inriktning och påverkan på denna nedrustning.” [...]

”Det saknas idag kunskap om hur en fullständig nedrustning av kärnvapen skulle kunna genomföras, och hur detta skulle kunna verifieras. Konventionen är därför naturligen vag vad gäller denna process. Trots detta förutses i artikel 4 att det ska finnas ”behöriga internationella organ” för att hantera nedrustningsfrågan tillfredsställande. Vilka dessa är eller hur de ska skapas, och varifrån de ska få sin legitimitet anges dock inte närmare.

I artikel 4 anges också att för en kärnvapenstat som ansluter sig till konventionen gäller för staten att ”omedelbart ta dem ur driftläge”. Ett problem är att konventionen inte definierar vad ”driftläge” betyder eller anger hur det ska verifieras. Det framstår dessutom som mindre sannolikt att en bi- eller multilateral nedrustning av kärnvapen skulle inledas med att en stats samtliga kärnvapen tas ur ”driftläge”, oavsett definition.

Själva tidplanen för kärnvapenstatens nedrustning är också avhängigt statsparternas första möte, då en tidplan ska anges som alltid gäller, oavsett andra omständigheter, såsom arsenalernas omfattning eller den tekniska kapaciteten att faktiskt nedrusta kärnvapnen.

I konventionen anges vidare att nedrustningen omfattar även en ”oåterkallelig omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar”, utan att det definieras eller närmare anges vilken typ anläggningar som konventionen omfattar.”

FOI anser att angivna oklarheter medför betydande svårigheter att åstadkomma en nedrustning inom konventionens ram samt att ska-kraven, som de nu är formulerade, allvarligt försvårar för kärnvapenstater att i framtiden tillträda konventionen.

FOI delar utredarens bedömning att konventionen saknar nödvändiga mekanismer för att kunna hantera komplexiteten i kärnvapennedrustningen och den verifikation som är nödvändig för detta ändamål.

FOI ifrågasätter även om begreppet ”oåterkallelig omvandling” är tekniskt korrekt, eftersom även civila kärntekniska anläggningar i allmänhet kan ställas om för militära ändamål. Detta utgör ett dilemma generellt inom ickespridning och utgör ett exempel på hur konventionen inte tagit hänsyn till latent kärnvapenförmåga – vare sig existerande eller framtida – i förbudet mot kärnvapen.”

FOI bedömer att det nationella svenska arbetet med att förhindra kärnvapenspridning, men också FOI:s internationella samarbete inom relevanta områden, riskerar att motverkas på grund av omfattningen av hjälpförbudet och kopplingen till ovan nämnda otydligheter.

FOI kan inte heller utesluta att myndighetens förutsättningar att kunna dela teknisk information och tekniska bedömningar med andra stater avseende kärnvapenspridning reduceras. Det kan innefatta både delgivning (brott mot hjälpförbudet) och mottagande (brott mot konventionens artikel 1, paragraf 1.f om att inte ”söka eller ta emot hjälp”) av sådana data. Detta gäller särskilt vid en extensiv tolkning av konventionens förbudsartikel, och en sådan utveckling av tolkningen kan inte uteslutas komma att ske.

FOI:s internationella tekniska arbete inom nedrustnings- och ickespridningsfrågor skulle vid ett svenskt undertecknande av konventionen därmed bli kringskuret både av konventionens rättsliga påverkan och minskade möjligheter till samarbete med relevanta utländska motsvarigheter.”

Utrikespolitiska institutet

”Under den senare delen av 1990-talet framförhandlades ett tilläggsprotokoll som gav IAEA betydligt bättre möjligheter att upptäcka ett kärnvapenprogram (INFCIRC/540). Sverige deltog aktivt i arbetet med att förhandla fram det nya tilläggsprotokollet och har konsekvent därefter arbetat målmedvetet för att göra tilläggsprotokollet till en ny verifikationsstandard. I ljuset av detta arbete måste Artikel 3:2 i TPNW ses som ett tydligt bakslag. Denna artikel anger att INFCIRC/153, snarare än INFCIRC/540, ska utgöra den standard som nya kärnämneskontrollavtal

skall följa. Som statspart till TPNW skulle således Sverige godta en verifikationsstandard som är klart sämre än den landet har drivit i NPT-sammanhang. Detta rimmar illa med väletablerade nationella positioner och den höga profil Sverige alltid har haft när det gäller betydelsen av adekvat verifikation av icke-spridningsåtaganden. Den svenska delegationen sökte stöd för positionen att TPNW skulle referera till tilläggsprotokollet, men fick inte gehör för sin ståndpunkt.

Det är uppenbart att länder som vill se en svag verifikationsstandard för NPT fick sin vilja igenom i förhandlingen av TPNW. Samtidigt väcker detta förhållande principiella frågor kring hur multilateral kärnvapenedrustning egentligen är tänkt att fungera. I ett hypotetiskt scenario där alla kärnvapenmakter går mot en fullständig nedrustning av sina arsenaler kommer frågan om icke-spridningsregimens effektivitet att få mycket hög aktualitet eftersom det kan ses som uteslutet att en fullständig nedrustning kan äga rum om det inte samtidigt finns en rigorös verifikationsmekanism som kan garantera att ingen icke-kärnvapenstat står i begrepp att anskaffa kärnvapen. INFCIRC/153 är definitivt inte tillräcklig för detta syfte.”

”Frågan om adekvat verifikation av kärnvapenedrustning

En faktor av central betydelse i ett nedrustningsavtal är möjligheten att kontrollera att parterna efterlever sina skyldigheter. Detta är ett politikområde där det inte räcker med tillit till principer som pacta sunt servanda, utan det krävs verk samma åtgärder för att mer eller mindre tillförsäkra efterlevnad. En aktuell illustration av detta är kontroverserna kring INF-avtalet, vars verifikationsmekanismer var tidsbegränsade, där efterlevnadsfrågan blev en viktig orsak till avtalets uppsägning.

Det noterades ovan att en effektiv verifikationsregim syftar till att undanröja möjligheterna att en statspart undanhåller militärt signifikanta lager av det vapensystem som förbjuds. I fallet kemiska stridsmedel ledde detta till framförhandlandet av en rigorös verifikationsregim med institutionellt stöd från en internationell organisation upprättad specifikt för syftet. Mot bakgrund av TPNW:s syfte att tillskapa ett heltäckande förbud mot kärnvapen ligger det nära tillhands att jämföra substansen i TPNW med konventionen mot kemiska vapen (CWC). En sådan jämförelse faller inte ut till TPNW:s fördel. Till skillnad från CWC saknar TPNW ett detaljerat annex om verifikation, sekretessbestämmelser och en lista av relevanta utgångsämnen för de vapen som kontrolleras. Utmärkande för TPNW är vidare avsaknaden av en operativ artikel som ger stringenta definitioner av konventionens materiella tillämpningsområde. Avtalet föreskriver ett heltäckande förbud mot kärnvapen men definierar inte vad som utgör ett sådant vapen. Kärnvapen ska ”förstöras” utan att ange vad detta innebär i praktiken. Statsparterna åläggs en folkrättslig skyldighet att konvertera eller förstöra ”alla kärnvapenrelaterade anläggningar” utan att närmare ange vilka

dessa är. Samtidigt måste det göras klart att verifikationsfrågan måste ses som avsevärt mycket viktigare, och svårare, för kärnvapen än för kemiska stridsmedel eftersom vad som kan anses vara militärt signifikant är betydligt mindre i kärnvapenfallet. I princip kan det sägas att ett fåtal undanhållna kärnladdningar kan få en betydande militärstrategisk innebörd.

Grunden för de verifikationsåtgärder som föreskrivs i TPNW är de deklarerationer som statsparterna skall lämna, enligt Artikel 2, till FN:s generalsekreterare senast 30 dagar efter konventionens ikraftträdande. Enligt denna bestämmelse skall deklARATIONERNA innehålla följande:

”a) förklara om den ägde, innehade eller kontrollerade kärnvapen eller kärnladdningar och har avslutat sitt kärnvapenprogram, inbegripet avskaffande eller återkallelig omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar, innan denna konvention trädde i kraft för den statsparten,

b) oaktat artikel 1 a, förklara om den äger, innehar eller kontrollerar några kärnvapen eller andra kärnladdningar,

c) oaktat artikel 1 g, förklara om det finns några kärnvapen eller andra kärnladdningar på dess territorium eller annan plats under dess jurisdiktion eller kontroll som ägs, innehas eller kontrolleras av en annan stat.”

FN:s generalsekreterare ska översända alla sådana mottagna förklaringar till statsparterna. I jämförelse med motsvarande bestämmelse i CWC (Artikel III) är det inte särskilt mycket detaljerad information som behöver lämnas under TPNW. Parterna behöver inte lämna någon utförlig lista på kärnvapenrelaterade anläggningar, antal och typer av kärnvapen samt platser där dessa förvaras. Detta måste anses utgöra en fundamental brist i TPNW då det är just dessa nationella deklarerationer som normalt utgör startpunkten för verifikationsåtgärderna.

TPNW:s bestämmelser om kärnvapenedrustning återfinns i Artikel 4. Konventionen förutser två alternativa vägar. Antingen att alla kärnvapen förstörs innan staten i fråga blir part till TPNW (Artikel 4:1), eller att kärnvapnen avrustas efter att staten blivit part (Artikel 4:2). Artikel 4:1 föreskriver att en statspart med ett avslutat kärnvapenprogram skall ”samarbeta med det behöriga internationella organ som utsetts i enlighet med punkt 6 i denna artikel, i syfte att bekräfta ett återkalleligt avslut av kärnvapenprogrammet”. Substansmässigt måste detta åtagande ses som svagt och oprecist. Åtagandet omfattar en skyldighet att samarbeta med ett behörigt internationellt organ i syfte att bekräfta ett återkalleligt avslut av kärnvapenprogrammet. Vilket detta behöriga internationella organ är framgår inte av TPNW. Det är möjligt att man vid förhandlingen av konventionen hade IAEA i åtanke, men som utredaren noterar på sidan 101

så är det mycket osannolikt att IAEA kommer att tillåtas att spela någon roll när det gäller implementeringen av TPNW. Alternativet är då att etablera en ny internationell institution med uppgift att kontrollera efterlevnaden av TPNW. Detta riskerar att bli mycket kostsamt. Artikel 4:1 lägger också vikt vid att den part som avslutat sitt kärnvapenprogram ”skall ingå ett säkerhetskontrollavtal med IAEA som på ett tillfredsställande sätt garanterar att avledning av deklarerat kärnmaterial från fredlig kärnteknisk verksamhet inte förekommer och att det inte finns kärnmaterial eller kärnteknisk verksamhet i den statsparten som helhet som inte upptagits”. TPNW lägger således ett betydande fokus på just kärnämneskontrollavtal med IAEA som verifikationsåtgärd för nedrustningsåtagandet. Att notera i sammanhanget är dock att detta instrument primärt är framtaget för att kontrollera icke-spridning och kan knappast i sig självt ses som ett tillräckligt instrument för att verifiera nedrustning av kärnvapen.

När det gäller de statsparter som ansluter sig till konventionen med kärnvapen, föreskriver Artikel 4:2 att varje part omedelbart ska ta kärnvapen ur driftläge och förstöra dem snarast men inte senare än enligt en tidsfrist som ska fastställas vid statsparternas första möte. Vidare anges att detta skall ske i enlighet med ”en rättsligt bindande, tidsbunden plan för ett bekräftat och oåterkalleligt avskaffande av statspartens kärnvapenprogram, inbegripet avskaffande eller oåterkallelig omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar”. Denna plan för nedrustningen skall uppenbarligen upprättas av statsparten själv och sedan delges övriga statsparter samt det behöriga internationella organet. Även denna bestämmelse ger upphov till frågor kring hur nedrustningen är tänkt att kontrolleras. Statsparten skall omedelbart ta kärnvapen ur driftläge och förstöra dem snarast men inte senare än en tidsfrist som skall fastställas av det första statspartsmötet. Kan statsparten själv förstöra sina kärnvapen utan att först behöva acceptera några internationella kontrollåtgärder? Om så är fallet, hur kan övriga statsparter vara säkra på att alla kärnvapen verkligen har avrustats? Några närmare detaljer om vad den tidsbundna planen skall innehålla, och hur dess implementering skall kontrolleras, ges inte i konventionen.

En annan fråga i sammanhanget är hur statsparterna skall hantera frågor rörande efterlevnad om det skulle uppstå en situation där en part misstänks för att ha agerat i strid med sina skyldigheter under TPNW. Sådana frågor har haft en framträdande roll under senare år såväl när det gäller NPT (Iran) som CWC (Syrien, Salisbury). CWC har detaljerade bestämmelser om hur man skall gå tillväga i händelse av misstanke om överträdelse. Enligt Artikel IX kan statsparterna begära konsultationer för att klargöra fakta och, om sådana konsultationer inte leder till ett resultat, begära en s.k. ’challenge inspection’. CWC föreskriver även i Artikel XII processen för att hantera en situation av bristande efterlevnad där det även finns angivet en roll för FN:s

säkerhetsråd. TPNW saknar detaljerade bestämmelser för hur efterlevnadsfrågor skall hanteras. Artikel 11 i konventionen hanterar frågor om tvistlösning om tolkningen eller tillämpningen av konventionen. Sådana frågor skall först och främst hanteras av de berörda statsparterna genom förhandlingar eller andra fredliga medel i enlighet med Artikel 33 i FN-stadgan. Om tvisten inte kan lösas av de berörda parterna noteras lite lakoniskt i Artikel 11:2 att "Statspartsmötet kan vara en plats för att lösa tvisten". Ingen uttalad roll ges till FN:s säkerhetsråd. Avsaknaden av en förutbestämd process för att effektivt kunna hantera misstankar om överträdelser måste ses som en fundamental brist med TPNW."

4.3 Konventionens roll som normbildande/stigmatiserande

Försvarshögskolan

"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.

Följande synpunkt begränsas till ett folkrättsligt perspektiv: "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."

Försvarsmakten

"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."

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

”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.

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-alerting 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.”

”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 utplacerandet 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.

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.”

Kristna fredsörelsen

”Konventionen stärker civilsamhällets opinionsbildande arbete

Som nämns ovan är konventionen av främst normerande karaktär. Syftet är, precis som med många andra konventioner, att sätta press på de stater som inte har anslutit sig och för att anslutna stater ska efterleva konventionen. Utredaren tappar bort att den här pressen inte bara kommer från andra stater utan även i allra högsta grad kommer från civilsamhället nationellt och internationellt. Utredaren påtalar exempelvis att en brist i processen kring avtalet är att kärnvapenstaterna inte har deltagit i förhandlingarna. Men han glömmer samtidigt bort att en förutsättning för att de i framtiden ska komma till förhandlingsbordet är en stark nationell och internationell opinion. Den skapas i stor utsträckning av civilsamhället. Ett tillträdande av konventionen är en stärkande signal till civilsamhället – inte minst i de länder som nu anses som mest negativa – inför det arbetet. Utredaren närmar sig den här frågan men tyvärr från fel håll när han på s. 19 pekar på en risk att konventionstexten kan komma att användas inrikespolitiskt. Om det finns en ambition att konventionen skall vara normerande är det en förutsättning att den även kan användas inrikespolitiskt: den kan bli en utgångspunkt för en stärkt opinion mot kärnvapen.”

Kungliga krigsvetenskapsakademien

”Förespråkarna för konventionen har ofta argumenterat för att en långsam global normförflyttning om kärnvapen på sikt kommer att bli en viktigare följd av konventionen än eventuella nedrustningsresultat i närtid. Akademien anser att resonemanget har ett visst fog för sig. Även om inget enda kärnvapen avvecklas på grund av konventionen, kan den få betydelse som ett instrument för opinionsbildning.

Detta gäller dock främst västländer och demokratiska stater. I flera av de nio kärnvapenstaterna tillåts inget motstånd mot vapnen att formuleras eller spridas.

För svensk del skulle ett ikraftträdande av konventionen inte förändra den normativa situationen. Sverige har avstått från egna kärnvapen och länge arbetat för att kärnvapnen ska reduceras och till slut helt avvecklas.

Det bör hållas i minnet att de globala normerna rörande kärnvapen redan är synnerligen starka. Inget kärnvapen har använts på 74 år. Inget kärnvapen har testats på 21 år, med undantag för de nordkoreanska kärnvapenproven, som resulterat i global kritik och isolering. Men det är ändå tänkbart att konventionen efter ikraftträdandet kommer att stärka dessa normer ytterligare.”

Röda korset

”Utredaren antyder att bara för att konventionen är normativ kommer den inte att leda till nedrustning. Detta något förvånande folkrättsliga förhållningssätt håller Svenska Röda Korset inte med om. Centralt i förståelsen av folkrättens efterlevnadsmekanismer är den nära relation regler och normer i samhällen har i förhållande till varandra och hur de påverkar och är beroende av varandra, så även i det internationella samhället. Ett sätt att förändra ett samhälles inställning till frågor och agerande är att bygga upp regelverk som berättar vad majoriteten anser är rätt och fel. Även om inte alla omedelbart accepterar reglerna får de över tid, genom andra staters fördömande av felaktiga beteenden, andra staters beteenden och genom att en opinion väcks i samhället ofta också acceptans hos de som inledningsvis är tveksamma. En stats behov av att ha den inhemska och internationella opinionen i ryggen, samt dess renommé som god världsmedborgare, kan tillslut väga över och bli styrande för statens agerande. Detta kommer inte nödvändigtvis att leda till att kärnvapenstaterna ansluter sig i närtid, men det är en självklar början om vi på allvar vill arbeta för en kärnvapenfri värld.

Kärnvapenförbudskonventionen är ett nödvändigt steg i ett brett arbete i rätt riktning. Konventionens rättsliga och normativa budskap är tydligt. Konventionens förbud förstärker stigmatiseringen av användandet av kärnvapen, stödjer åtaganden för riskreducering och försvårar spridningen. Detta är särskilt viktigt i dagens läge, med ökade regionala och globala spänningar och därmed den ökade risken för användning. Den betonar de katastrofala humanitära konsekvenser som användandet, vare sig avsiktligt eller oavsiktligt, skulle medföra. Mot den bakgrunden borde det inte vara omöjligt att förändra en norm till att det ligger i varje stats intresse att underteckna och ratificera kärnvapenförbudskonventionen. Den normativa verkan en konvention kan ha över tid är därför, till skillnad från vad utredaren påstår, ett viktigt steg i ett brett arbete för en värld utan kärnvapen. Det finns ingen anledning att tro att den motvilja att nedrusta, som vi tidigare nämnt, kommer att förändras utan att det finns ett normativt tryck från det internationella samfundet. Vi har sett liknande utmaningar tidigare, såsom till exempel Genèveprotokollet från 1925 som förbjuder användandet av gas. Protokollet har hjälpt till att förebygga användandet av gas i väpnad konflikt under efterföljande konflikter, trots att inte alla stora militärmakter hade anslutit sig.

Kärnvapenförbudskonventionens framgång och normativa effekt kommer därför att vara beroende av att största möjliga antal av olika stater ansluter sig till konventionen. Om länder såsom Nya Zeeland, Österrike och Irland kan underteckna och ratificera konventionen vore det ytterst synd och även förvånande att Sverige inte skulle göra samma sak. Det vore även anmärkningsvärt om ett land som Sverige, med sin djupa tilltro till den

internationella rättsordningens normativa verkan och dess användning som ett säkerhetspolitiskt instrument, skulle frångå sin principiella linje i arbetet för internationell fred och säkerhet och låta en utredning med flertalet outredda argument ligga till grund för ett beslut av denna både internationella och nationella angelägenhet. En stat som Sverige, som alltid legat i framkant i frågor om nedrustning, kan inte utan tydliga konsekvenser för andra länders agerande och syn på frågan välja att avstå från att delta i arbetet för att förändra normen kring kärnvapen. Det är viktigt att Sverige ser sin roll i detta arbete och undertecknar konventionen, nu.”

Strålsäkerhetsmyndigheten

” [...] konventionen om förbud mot kärnvapen har en rad brister vad avser kopplingen till de övriga mekanismer och principer som med bas i NPT finns på icke-spridningsområdet. Med detta sagt, så är det emellertid viktigt att framhålla att konventionen har skapat en ny rörlighet – även inom NPT och dess granskningsprocess och cykel med femåriga intervaller för översynskonferenser. Kärnvapenförbudskonventionen har förmått skapa nya allianser mellan grupper av icke-kärnvapenstater och därigenom åstadkommit en ny tydlighet kring kraven som kan och måste ställas för att uppnå framsteg när det gäller nedrustning av kärnvapen.

Även kärnvapenmakterna förhåller sig till denna utveckling, fast på olika sätt och med olikartad förmåga och vilja att lyssna på kraven på nedrustning. Man kan säga att konventionen har förändrat dynamiken lite grand till det bättre genom att skapa ett större självförtroende bland icke-kärnvapenstaterna (oavsett om dessa har anslutit sig till konventionen eller ej), men fortfarande är det NPT och dess regim och institutioner som utgör spelplanen för kärnvapenstaternas receptivitet.

SSM delar utredarens bedömning att det saknas en internationellt accepterad metod för att avveckla kärnvapen. En sådan metod är avgörande för att intentionerna i kärnvapenförbudskonventionen och intentionerna i artikel VI i NPT ska kunna förverkligas. Emellertid finns det initiativ, projekt och samarbeten som alla pekar i rätt riktning och som i sin tur ger anledning till fler och andra möjligheter till framsteg.”

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Internationella förbuds normativa effekt

Ännu ett problem med utredningen är att den inte går djupare in på den normerande effekten av TPNW.

Svenska Freds noterar en oroväckande internationell utveckling där kärnvapen allt mer normaliseras och legitimeras. Mindre, taktiska kärnvapen utvecklas och inkorporeras i de militära strategierna för konventionell

krigföring. Taktiska kärnvapen ökar risken för att kärnvapen används som svar på konventionell krigföring. Därmed sänks trösklarna för kärnvapenanvändning och mindre konflikter riskerar att utvecklas till kärnvapenkrig."

[...] "Utredningen uppmärksammar att pågående rustningskontroller inte tycks leda till tillräckliga framsteg och att situationen med kärnenergiavtalet med Iran samt Nordkoreas kärnvapeninnehav förblir oklar. 2020 ska en översynskonferens av NPT hållas, men förutsättningarna för att komma överens i någon större utsträckning är dåliga. Som konsekvens av dessa oroväckande trender har vikten av ett kärnvapenförbud blivit än tydligare. Den kärnvapenedrustning som initierades efter kalla kriget riskerar att gå förlorad om vi inte agerar nu för att sätta stopp för den negativa utvecklingen.

Det finns flera lyckade exempel på nedrustningsavtal som har etablerat en viktig internationell norm i riktning mot mer fredliga samhällen. Konventionen mot personminor från 1997 har haft stor effekt med 164 länder som statsparter. Länder som har valt att inte tillträda konventionen har påverkats och ett flertal av dem producerar inte längre personminor. Enligt organisationen ICBL:s rapport Landmine Monitor från 2017 är det idag endast Indien, Myanmar, Pakistan och Sydkorea som har aktiv produktion av personminor.

"Signaleffekter av ett svenskt tillträde till TPNW"

Utredaren uppmärksammar att Sveriges situation skiljer sig från många av TPNW:s andra signatärer, avseende Sveriges långa nukleära historia, geostrategiska läge och omfattande samarbeten. Vi menar dock att dessa faktorer i kombination med Sveriges långa nedrustningspolitiska tradition gör att ett svenskt tillträde kan väga tungt i sammanhanget och påverka hur andra stater väljer att göra. Stater tenderar att påverkas av andra staters agerande. Just detta ger utredaren uttryck för när han argumenterar emot TPNW på basis av att inga eller få av Sveriges samarbetsländer har undertecknat och att dessa inte är länder i liknande geostrategisk position som Sverige. Enligt utredaren är det avgörande att ett stort antal stater av betydelse för nedrustning och icke-spridning på sikt tillträder för att TPNW ska ses som en framgång. Även därför är det viktigt att Sverige tillträder, för att stärka konventionen och dess legitimitet.

Sverige bör därför inte avvakta ett tillträde med motiveringen att någon annan stat borde göra det först utan istället fatta ett självständigt och betydelsefullt beslut med den troliga följden att fler länder påverkas i denna riktning. Det skickar en viktig signal till stater i liknande situation som Sverige, som överväger att tillträda, att det är möjligt.

I sammanhanget vill vi också påpeka att det, liksom utredaren själv konstaterar, finns flera samarbetspartners till Sverige som redan har anslutit sig till TPNW. Irland och Österrike är exempel på stater inom EU-samarbetet.”

”Även konventionen mot klustervapen, CCM, har haft en tydlig normerande och stigmatiserande effekt. 2018, samma år som förbudet firade 10 år, minskade investeringarna i klustervapen med 71 procent jämfört med föregående år. Likaså kan TPNW:s normerande och stigmatiserande effekt vända den negativa trend av ökad legitimering av kärnvapen som vi ser idag.”

”Utöver att sätta press på kärnvapenstaterna kan TPNW bidra till att företag och fonder undviker att investera i kärnvapen. De allmänna pensionsfonderna är ett exempel på fonder som avstår investeringar i strid med internationella konventioner och avtal. Investeringar utgör den finansiella grund som möjliggör fortsatt utveckling och modernisering av kärnvapen. TPNW kan alltså få positiva effekter på flera samhällsnivåer samtidigt.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”Analys av tidigare historiska förlopp kring nedrustning och internationell rätt är av relevans för beslutsfattare som ska bedöma TPNW:s bevekelsegrunder och potential. Det är en allvarlig brist att utredningen inte presenterar sådana jämförelser. Normbildning och folklig mobilisering har spelat mycket viktiga roller för såväl internationellt som svenskt beslutsfattande rörande nedrustning. Kärnvapenstater har upprepade gånger behövt anpassa sig efter den internationella opinionens krav. Ett exempel är det fullständiga provstoppsavtalet (CTBT) som drevs fram av en rörelse ledd av amerikanska kvinnor som reagerat på att radioaktivt strontium från kärnvapenproven fanns i barnens mjölkttänder. Detta tvingade ledarna för USA och Ryssland att agera. Vidare var det demonstrationer mot utplacandet av så kallade Euromissiler som tvingade fram INF-avtalet 1987, och det så kallade ”rödvinsupproret” stoppade de franska kärnvapenproven i Stilla havet 1996.”

”Genom att förbjuda kärnvapen på grund av humanitära konsekvenser bidrar TPNW till att stigmatisera massförstörelsevapen och sätta press på kärnvapenstaterna att börja förhandla om nedrustning. Att stärka normen mot kärnvapen är ett nödvändigt steg för att nå nedrustning. Att invänta initiativ från kärnvapenstaterna är inte en realistisk strategi.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”Utredaren framhåller att konventionen antingen kan ses som ett huvudsakligen normativt instrument för att få till stånd kärnvapennedrustning, eller en normativ konvention vars faktiska implementering skulle kunna förbättra utsikterna för nedrustning av staters kärnvapenarsenaler.

FOI delar utredarens bedömning att båda synsätten - vid ett eventuellt svenskt tillträde till konventionen - är problematiska.

FOI noterar att oavsett synsätt skulle Sverige vid ett undertecknande komma att tillhöra en krets av få, med Sverige jämförbara, stater. Sannolikt skulle det normativa ställningstagandet minska Sveriges möjligheter att agera ”brobyggare” i andra traditionella nedrustnings- och ickespridningsfora som NPT och FN:s *Conference on Disarmament* (CD), liksom inom IAEA:s och CTBTO:s arbete.

FOI noterar vidare att Sveriges tradition av en helhetssyn på nedrustning, ickespridning och fredlig användning av kärnteknik – och sambanden däremellan – innebär att ett tillträde till konventionen medför en avvikelse från detta traditionella synsätt och arbete. Det vore en förändring av svensk nedrustningspolitik att ersätta den traditionella, politiskt och tekniskt styrda ansatsen med normativa ståndpunkter som i vissa avseenden står i motsats till tekniska bedömningar till stöd för nedrustning och ickespridning. FOI bedömer att ett tillträde till konventionen om kärnvapenförbud därför kan försvåra Sveriges arbete med att motverka spridning av kärnvapen.

FOI bedömer det som osannolikt att samtliga kärnvapenstater skulle reducera sina nuvarande kärnvapenarsenaler som en effekt av konventionens normativa budskap. Ett problem med det normativa budskapet är dessutom att om det över huvud taget kommer att ha någon effekt, så är det företrädesvis i demokratiska och icke-auktoritära stater som tillåter en livaktig offentlig debatt om dessa frågor. Det finns därför en inte försumbar risk att icke-demokratiska och/eller auktoritära stater i förlängningen skulle komma att dominera bland världens kärnvapenmakter.

FOI kan konstatera att det ovan angivna även kan påverka FOI:s verksamhet och uppdrag som expertmyndighet på området, då myndigheten redan som en följd av ett undertecknande av konventionen kan komma att bli en mindre intressant samarbetspartner för andra relevanta staters experter inom kärnvapennedrustning och -ickespridning. Detta skulle på sikt försvaga Sveriges nuvarande tekniska kunnande i nedrustnings- och ickespridningssammanhang. Genom att underteckna konventionen skulle Sverige uppfattas sätta normativa aspekter före tekniska, även när dessa står i

motsats till varandra. Synen på verifikation av såväl nedrustning som ickespridning är exempel på ett sådant motsatsförhållande, vilket berörs ovan.”

Utrikespolitiska institutet

”Internationell normbildning för att åstadkomma kärnvapennedrustning

Den internationella normbildningen på kärnvapenområdet har hitintills präglats av en stegvis ansats där inledningsvis frågan om att stävja horisontell spridning av antalet kärnvapenländer stod i fokus. Med tiden aktualiserades även frågan om att stävja såväl horisontell som vertikal spridning av kärnvapen genom förbud mot provsprängningar. Det multilaterala nedrustningsmaskineriet, främst Nedrustningskonferensen i Genève (CD), har sedan ett 20-tal år tillbaka gått i stå. Det har däremot inte saknats uppslag på ytterligare åtgärder som t.ex. ett förbud mot tillverkning av särskilt klyvbart material för vapensyften och att sänka beredskapsgraden för förbandslagda kärnvapen. Syftet med den stegvisa ansatsen har varit att lägga grunden för en framtida nedrustning av kärnvapen när de säkerhetspolitiska förutsättningarna för en sådan är för handen. TPNW följer dock inte den stegvisa ansatsen då avtalet söker ett omedelbart totalförbud för kärnvapen.”
[...]

”Syftet var således att göra kärnvapen olagliga genom en konvention där det inte skulle vara nödvändigt att kärnvapenstaterna själva, eller deras allierade, skulle delta i förhandlingarna. Genom en bred uppslutning kring konventionen skulle folkrätten förändras och en rättslig norm etableras som gör kärnvapnen olagliga. Det borde dock ha noterats tydligare i utredningen att denna uppfattning inte grundas i en korrekt och realistisk syn på hur folkrätten fungerar. Av avgörande betydelse för etablerandet av en folkrättslig skyldighet krävs nämligen acceptans av de stater som förväntas bli bundna av de folkrättsliga skyldigheterna. Detta uttrycktes som följer av Internationella domstolen i 1986 års Nicaragua-mål:

”in international law there are no rules, other than such rules as may be accepted by the State concerned, by treaty or otherwise, whereby the level of armaments of a sovereign State can be limited, and this principle is valid for all States without exception.”

En betydelsefull aspekt när det gäller multilaterala nedrustningsförhandlingar är att det bör finnas en samsyn kring ambitionen att avrusta vapnen, inklusive bland de länder som innehar dessa. En sådan samsyn grundas ofta i en bedömning att vapnen inte längre fyller den militära nytta de en gång i tiden ansågs ha. En annan viktig aspekt är att själva förhandlingsprocessen är inkluderande. Det ligger i det internationella systemets karaktär av självständiga suveräna stater som inte erkänner någon överordnad

normgivningsmakt att de inte kan tvingas underkasta sig folkrättsliga skyldigheter som de varken har deltagit i framförhandlandet av, eller frivilligt accepterat att bli bundna av. Att inleda förhandlingar mot en grupp staters uttryckliga vilja kommer inte att generera den internationella norm som eftersträvas eftersom det står dessa stater fritt att avgöra om de önskar ansluta sig. De har även alla möjligheter att effektivt motverka en eventuell sedvanerättslig utveckling i linje med TPNW såsom s.k. 'persistent objectors'. Det betyder att dessa stater inte avrustar sina kärnvapen samtidigt som de konsekvent framför att de inte erkänner sig folkrättsligt bundna av någon sedvanerättslig princip med denna innebörd. Det kan förutses att kärnvapenmakterna och deras allierade kommer att motsätta sig alla referenser till, och erkännanden av, TPNW. Detta förhållande kan i sin tur leda till en ökad politisk polarisering på kärnvapenområdet som kan komma att påverka andra fora (t.ex. 2020-års översynskonferens av Icke-spridningsfördraget, NPT).

Mandatet till förhandlingen av TPNW hade getts av generalförsamlingen i resolution 71/258, antagen den 23 december 2016. Resolutionen antogs med röstsiffrorna 113 för, 35 emot och 13 avstående. Sverige var bland få västländer som röstade ja. Den överväldigande majoriteten av EU- och NATO-länder röstade antingen nej eller avstod. Att konferensen ändå hölls skedde således mot ett betydande antal staters vilja. Förutom Nederländerna deltog inget annat NATO-land i själva förhandlingen av avtalstexten. Endast ett fåtal EU-länder deltog i konferensen och det förelåg ingen EU-koordinering under själva förhandlingen. Vad som är notabelt här är att majoriteten av de länder som Sverige normalt samarbetar med i säkerhetspolitiska sammanhang valde att inte delta i förhandlingen. Det var främst länder i Asien, Afrika och Latinamerika som deltog. Länder som har en negativ syn på den etablerade nukleära icke-spridningsregimen fick en framträdande roll i förhandlingen och dess resultat. De permanenta medlemmarna av FN:s säkerhetsråd klargjorde redan i samband med förhandlingen av TPNW att de inte har för avsikt att ansluta sig till fördraget. Det finns ingen information som tyder på att övriga fyra de facto-kärnvapenstater överväger en anslutning. I kärnvapenstater med demokratiskt styrelseskick förekommer ingen offentlig debatt kring en eventuell anslutning, i icke-demokratiska kärnvapenstater är TPNW en icke-fråga. Det mest sannolika är således att TPNW kommer att ha en mycket begränsad roll för folkrättslig normbildning.

Ett argument som ofta framförs från de som förespråkar en kärnvapenförbudskonvention är att peka på den anomali som anses föreligga då såväl biologiska som kemiska vapen har förbjudits i internationella avtal medan kärnvapen inte har reglerats på samma sätt. Det är dock en falsk analogi att jämföra dessa tre kategorier av massförstörelsevapen då

förutsättningarna för den folkrättsliga regleringen skiljer sig på väsentliga punkter.

Frågan om förbud mot kemiska och bakteriologiska vapen aktualiserades redan efter första världskriget. År 1925 antogs Genève-protokollet som förbjuder användning av sådana vapen i krig. Många länder reserverade sig dock mot protokollets bestämmelser så överenskommelsen kom i realiteten att innebära ett förbud mot en första användning av kemiska och biologiska vapen.” [...]

”Ett genomgående tema avseende den folkrättsliga regleringen av såväl biologiska som kemiska vapen är att det inledningsvis etableras en förpliktelse mot användning av vapnen i fråga. Efter en tid kompletteras detta med en reglering av produktion och innehav. De multilaterala åtgärderna kom först efter det att de viktigaste innehavarstaterna själva hade beslutat att avrusta. Såväl BTWC som CWC förhandlades fram i en inkluderande process där det uttalade målet var att uppnå universalitet. TPNW:s process kan knappast beskrivas som inkluderande och universalitet ter sig orealistiskt.

Något dedikerat användningsförbud för kärnvapen motsvarande 1925 års Genève-protokoll föreligger inte i dag. Distinktions- och proportionalitetsprinciperna enligt internationell humanitär rätt har av den Internationella domstolen ansetts i ett rådgivande yttrande äga tillämpning på användning av kärnvapen. Men som domstolen noterade i yttrandet kan det finnas situationer där en användning av kärnvapen inte riskerar att komma i konflikt med humanitärrettsliga principer. Med andra ord kan man svårigen finna stöd för slutsatsen att det i dag föreligger ett totalförbud mot all användning av kärnvapen. Det som uttrycks i TPNW:s preambulära paragraf 10 (”all användning av kärnvapen strider mot internationell rätt som är tillämplig i väpnade konflikter, i synnerhet principerna och reglerna för internationell humanitär rätt”) är således inte en folkrättsligt korrekt tolkning.

Kan man i dag säga att de länder som innehar kärnvapen, inklusive de som är beroende av dem för sin säkerhet, anser att deras militärstrategiska betydelse har förändrats i så måtto att de har förlorat sin roll? Svaret på denna fråga är entydigt nej. Under de senaste åren kan man se en tydlig trend mot att ge kärnvapen en mera framträdande roll i försvarsplaneringen hos flera av kärnvapenstaterna. Majoriteten av de nio de jure eller de facto kärnvapenstaterna är i färd med att modernisera kärnstridsspetsar och deras vapenbärare. Vi står inför formerandet av en ny geostrategisk balans. Alla kärnvapenstater upplever en hotbild som för dem motiverar ett fortsatt innehav av kärnvapen. Någon motsvarande situation som för kemiska och biologiska vapen är således inte för handen när det gäller kärnvapen.

Kärnvapen kommer att vara en realitet i internationella relationer för lång tid framöver.

TPNW är sprunget ur det s.k. 'humanitära perspektivet' som lanserades år 2013. Syftet med detta initiativ var att lyfta frågan om humanitära konsekvenser av ett kärnvapenkrig. Dessa konsekvenser har varit kända sedan länge, men fick förnyad aktualitet genom initiativet. Likt ett alexanderhugg löste TPNW den gordiska knuten genom att samtidigt förbjuda produktion, innehav och användning av kärnvapen. Som framgått ovan ter det sig dock som högst osannolikt att konventionen kommer att få den folkrättsliga effekt som eftersträvas. I ljuset av hur andra massförstörelsevapen har reglerats folkrättsligt borde det första steget ha varit att reglera användning av kärnvapen då det föreligger ett behov av att tydliggöra de humanitärrättsliga principernas tillämpning på kärnvapen. Det är viktigt att denna aspekt inte faller bort i den framtida diskussionen."

4.4 Övriga synpunkter om konventionens nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser

Försvarshögskolan

"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);
- 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)”

Försvarsmakten

”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.”

”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.”

”Enligt utredningen måste en nedrustningsprocess inkludera kärnvapenstater och hantera risken för spridning av kärnvapentechnologi. Denna målsättning uppnås inte med konventionen. 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 egennyttan 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 egennyttig 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.”

Kungliga krigsvetenskapsakademien

”Eftersom kärnvapenstaterna och deras allierade (med undantag av Nederländerna) inte deltagit i framförhandlingen av konventionen skulle ingen kärnvapenstat bli bunden av den. Därför kommer inga kärnvapen att avvecklas som ett direkt resultat av konventionen. Faktiskt kärnvapeninnehav av de nio relevanta staterna kommer således inte att påverkas.

Det förutom innehav avgörande elementet, användning eller hot om användning av kärnvapen, avses vara förbjudet när konventionen träder i kraft. Detta förbud kommer dock inte att vara tvingande, eftersom ett absolut användningsförbud existerar endast om berörda stater deltar. Men redan idag finns ett vittomfattande användningsförbud, som gäller även för kärnvapenstaterna och som starkt skyddar civilbefolkningen.”

Strålsäkerhetsmyndigheten

”SSM delar regeringens frustration och otålighet vad avser bristen på framsteg inom kärnvapenedrustningen. Även om antalet kärnvapen idag utgör ungefär 15 procent av det antal sådana vapen som fanns vid Kalla krigets slut, så utgör avskräckningssystemen och de cirka 10 000 kärnvapen som finns kvar i arsenalen hos nio stater ett utomordentligt stort hot mot världsfreden. SSM delar ett flertal internationella bedömares uppfattning att olika sakfrågor, som t.ex. kärnvapenfrågan, styrs inom olika och ofta motstridande lager av nationell och internationell politik. Även om man vill undvika att bli offer för kärnvapenavskräckningens dynamik, så är det viktigt att erkänna och förstå att avskräckningen är en realitet och en viktig parameter för kärnvapenstaterna och många andra stater som står under deras beskydd. Kärnvapenavskräckning skapar därutöver osäkerhet för många andra stater då deras säkerhet indirekt berörs av avskräckningspolitiken.”

”Det är dock viktigt att påpeka att några stater som i vissa sammanhang diskuterar kärnvapenstrategi också kan delta i diskussioner kring nedrustning. Ur svensk synvinkel bör det vara en målsättning att stärka just nedrustningsparadigmets attraktion.”

Svenska atlantkommittén

”Idén med nedrustning av kärnvapen är att minska risken för krig. Ett besvärande faktum är att Ryssland startade ett erövringskrig mot Ukraina efter det att landet avvecklade sina kärnvapen.

En förutsättning för nedrustning av kärnvapen i vår världsdel är att de grundregler för ett fredligt Europa som finns i Helsingforsavtalet m.fl. respekteras. Innan omsvängningen till en aggressiv regim i Ryssland avvecklades kärnvapen i tre av dess grannländer. Det ansågs då finnas en realistisk möjlighet att avveckla taktiska kärnvapen i Europa.”

”Många av de problem och åtaganden som en svensk anslutning till konventionen skulle innebära skulle kanske kunna vara acceptabla eller åtminstone möjliga att diskutera om konventionen kunde förväntas innebära någonting konkret och positivt, t.ex. färre kärnvapen. Som utredaren har visat är så inte fallet. Det ”nukleära tabu” är sedan decennier väl etablerat i den strategiska diskussionen. Inga kärnvapen har använts efter andra världskriget trots tidvis stora spänningar och t.o.m. krig mellan stormakter.”

Svenska FN-förbundet

”Utredaren skriver att ”Enligt USA och dess allierade fanns en underförstådd överenskommelse med Sovjet att NPT uppfattades upphöra i en krigssituation. Detta ansågs legitimera Natos kärnvapenplanering och systemet för kärnvapendelning.”

Detta – och att TPNW även i övrigt är svårare att lämna än NPT - ser utredaren som problematiskt. Svenska FN-förbundet anser tvärtom att det är bra att det är svårt att lämna konventionen. Svenska FN-förbundet anser också att det inte är utrett att övriga stater delar USA:s och Sovjets syn på NPT. Bara för att USA och Sovjet haft en överenskommelse om att NPT ska tolkas på ett visst sätt så behöver inte det anses accepterat av alla andra parter till avtalet. Svenska FN-förbundet anser att systemet för kärnvapendelning i Nato strider mot NPT och att detta system bör avskaffas.”

”Utredningen menar att Sverige skulle betraktas som ”en del av en grupp länder mer distanserad från den europeiska och transatlantiska rustningskontrolldiskussionen” och att det därmed skulle bli svårare för Sverige att underlätta nedrustningsarbetet.

Svenska FN-förbundet menar att vi inte har mycket att förlora ens om utredarens farhåga skulle besannas. Det kan ifrågasättas om det i ordets rätta bemärkelse ens finns en transatlantisk rustningskontrolldiskussion under Trumps presidentskap. Även inom EU har redan tidigare oenighet varit ett

ofta rådande läge då medlemsstaterna haft och har olika syn på, och olika relation till, kärnvapenfrågan.” [...]

”Generellt sett tror vi dock att utredningen överdriver och att våra möjligheter att delta i diskussioner på det europeiska planet snarare kommer att värderas runt om vi har något intressant att tillföra eller ej. Kanske blir vi t o m en mer intressant samtalspartner som TPNW-signatär? Kanske väcker det diskussion om huruvida alla Natos medlemsstater (nuvarande och potentiellt tillträdande) verkligen måste bekänna sig att leva under kärnvapenparaplyet?”

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Sveriges trovärdighet inom nedrustningsområdet

Utredaren skriver att ett svenskt tillträde till TPNW skulle kunna inverka negativt på Sveriges möjligheter att underlätta nedrustningsarbetet även i framtiden. Svenska Freds invänder mot detta resonemang.

Ett svenskt tillträde till TPNW ökar Sveriges legitimitet och trovärdighet som förespråkare för nedrustning. Som statspart får Sverige även större möjligheter att påverka utformningen av TPNW. TPNW och tillhörande framtida statspartsmöten är ett relevant och viktigt forum för det viktiga arbetet inom kärnvapenedrustning även i fortsättningen.”

”Exkluderande

Utredaren skriver att kärnvapenedrustning kräver en inkluderande ansats och att TPNW är begränsad i sin användbarhet eftersom kärnvapenstaterna och andra berörda stater inte har visat intresse för att bli statsparter till konventionen. Dock brukar parter med innehav av vapentyper som ämnas förbjudas initialt sett sällan visa intresse för en förbudskonvention. Genom historiens gång kan vi se att de som sitter på makten sällan avsäger sig den frivilligt, utan att det krävs ett starkt engagemang från de berörda för att åstadkomma en verklig förändring. Det var inte männen med makt och inflytande som kämpade för kvinnors rösträtt i början av 1900-talet. I konventionerna om förbud mot personminor och klustervapen har stater som är stora producenter av dessa vapentyper valt att inte tillträda, men efter att konventionerna trätt i kraft har de ändå upphört med sin produktion av såväl klustervapen som personminor.

Svenska Freds vill givetvis se att kärnvapenstaterna tillträder TPNW snarast möjligt. Dock anser vi att kärnvapenstaternas val att i nuläget stå utanför konventionen inte bör påverka Sveriges hållning i frågan.”

Svenska kyrkan

”Sverige har länge varit en föregångare i det internationella freds- och nedrustningsarbetet och Svenska kyrkan menar att detta arbete behöver fortsätta med stor kraft och beslutsamhet, särskilt nu i en tid då tidigare nedrustningsöverenskommelser ifrågasätts eller ignoreras och det säkerhetspolitiska läget försämrats.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”Utredaren kommenterar att ambitionsnivån i TPNW är ”extremt hög” i och med målet att oåterkalleligt avskaffa kärnvapen och understryker att ”detta kräver att slutstadiet är verifierbart i samtliga länder som tillträtt fördraget – oavsett om de har varit kärnvapenstater eller ej.” Utredningen verkar överlag mena att begreppet ”oåterkalleligt” är problematiskt.”

”Vi instämmer med utredaren om vikten av väl fungerande verifikationsystem i en kärnvapenfri värld för att förebygga att kärnvapen utvecklas på nytt.

Vi vill understryka att formuleringen ”oåterkalleligt, kontrollerbart och transparent” utgör etablerat språk inom internationell kärnvapenpolitik och NPT. Målsättningen återkommer därtill t.ex. i diskussioner om Nordkoreas kärnvapenprogram.

Det är av största vikt att diplomatiska framsteg inom NPT inte undergrävs. Att ovanstående formuleringar används i TPNW är ett sätt att anknyta till existerande internationell rätt så som NPT. Sverige bör tydligt stå fast vid målet om ett oåterkalleligt, kontrollerbart och transparent avskaffande av kärnvapen och gå med i TPNW som ett av flera steg för att implementera denna målsättning.”

”Orealistiska krav på TPNW

Utredningen reser krav på TPNW utifrån bredare säkerhetspolitiska utmaningar, och verkar därtill beklaga att TPNW inte definierar kärnvapen. Vi menar att utredaren ställer orimliga krav på TPNW som inte görs med andra konventioner:

Det är orealistiskt att avkräva en kärnvapenkonvention om nedrustning lösningar på grundorsakerna till konflikter i världen. Inget motsvarande krav har ställts på NPT, CTBT, FN:s vapenhandelsfördrag eller i diskussionerna om ett möjligt förbud mot klyvbart material (FMCT) o.s.v.

Kärnvapen definieras inte i NPT eller CTBT. Detta har inte försvårat Sveriges anslutning eller möjlighet att leva upp till förpliktelserna, och inte heller samarbetet inom avtalen. Det är klokt att TPNW följer samma linje.

Under förhandlingarna om TPNW var det också tydligt att stater ansåg att kärnvapen ska förstås på samma sätt som i NPT vilket inte inkluderar vapenbärare som ubåtar, flygplan och missiler som inte är gjorda specifikt för kärnvapen.”

”TPNW öppnar upp för att kärnvapenstaternas anslutning och nedrustning kan ske i olika former så som tilläggsprotokoll, bilaterala avtal, trilaterala avtal med mera. Denna ansats har varit tydlig genom hela processen för TPNW och kommer ur lärdomar från historien. Dels har stater och organisationer lärt av försöken under 90-talet och 00-talet att starta förhandlingar om en kärnvapenkonvention (Model Nuclear Weapons Convention) där kärnvapenstaterna skulle delta och besluta om detaljerad nedrustning. Kärnvapenstaterna sade nej till en sådan modell. Därtill vet vi att det t.ex. tog 20 år för staterna inom NPT att förhandla fram IAEA:s Additional Protocol som ett instrument för att stärka arbetet mot spridning av kärnvapen. Att förhandla fram avtal som följs upp med kompletteringar är den mest realistiska modellen för att nå nedrustning.”

”TPNW och Sveriges expertis inom nedrustning

Utredaren slår fast att: ”Den svenska expertisen skulle försvagas av ett tillträde så länge som den negativa inställningen till konventionen kvarstår i väst”. Vi läser detta med stor förvåning.

Vi saknar grund för utredningens slutsats. Den svenska expertisen har historiskt varit stor men idag fokuseras inte på multilateral nedrustning varken hos Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Utrikespolitiska institutet eller Försvarshögskolan. Det vore mycket välkommet om ett svenskt tillträde till TPNW skulle genomföras i samspel med en ökad satsning på vapenkontroll och nedrustning som viktiga områden för Sverige att bygga upp en ökad nationell expertis inom. Vi menar att en svensk anslutning till TPNW skulle göra Sverige till en ännu mer relevant aktör i frågan om kärnvapenedrustning, inte tvärtom.”

”TPNW:s universalisering och en svensk underskrift”

”Sverige har under lång tid och med stor tydlighet, i FN och i andra internationella sammanhang, tagit avstånd från och framfört kritik mot en säkerhetspolitik grundad på kärnvapen, även mot de moderniseringar av kärnvapenarsenalerna som kärnvapen-staterna ägnar sig åt. En underskrift av TPNW skulle vara att bekräfta den politiska linjen. Omvänt skulle det utgöra ett avsteg från svensk nedrustningspolitisk tradition om Sverige ställer sig utanför ett FN-avtal om kärnvapen.

”Att en konvention innehåller artiklar om att statsparterna ska verka för dess universalisering är inte unikt för TPNW.” [...] ”Det ska noteras att Sverige har nära samarbete, inklusive på det säkerhetspolitiska området, med stater

som inte är anslutna till dessa konventioner. För att implementera artikel 12 i TPNW kan Sverige till exempel ställa sig bakom uttalanden i FN om avtalets vikt, såsom Sverige gör idag för exempelvis NPT:s universalisering.” [...]

”Vi vill understryka att Frankrike och Storbritannien är erkända kärnvapenstater under NPT och därmed skyldiga att förhandla om nedrustning av sina kärnvapen enligt avtalets artikel VI och de konsensusbeslut om implementering som fattats inom NPT.

Kärnvapnens gränsöverskridande effekter drabbar långt fler människor och stater än de som innehar eller stationerar dem. Detta är en viktig anledning till att kärnvapenfria stater starkt engagerar sig i arbetet för en kärnvapenfri värld och till att Sverige tydligt bör fortsätta ställa krav på kärnvapenstaterna att nedrusta i enlighet med NPT och TPNW.”

Säkerhets- och försvarsföretagen

”Icke-spridningsfördraget (NPT) och provstoppsavtalet (CTBT) tillsammans med FN organet IAEA och dess tilläggsprotokoll är kraftfulla mekanismer som fortgående utvecklas och förstärks. De får inte riskeras att undergrävas eller försvagas. Konventionen, som är oprövad, riskerar därmed att även påverka viktiga kontrollfunktioner i tilläggsprotokollet.

Dessa mekanismer är framgångsrika. Inga kärnvapen har använts efter andra världskriget. Inga kärnvapenprov har utförts på över tjugo år med undantag av Nordkoreas, som mött samfäll internationell kritik och sanktioner. Ingen terrororganisation har veterligen tillgång till kärnvapen. Det finns nu färre kärnvapenstater än efter det kalla krigets slut och antalet kärnvapen har reducerats med åttio procent sedan dess. Kazakstan, Ukraina, Vitryssland och Sydafrika har avvecklat sina.

Men det finns oroande tendenser. INF-avtalet har undergrävts och sagts upp. Rysslands regim har uttalat kärnvapenhot. Ny kärnvapentechnik utvecklas och det sker en viss ökning av antalet. Arbetet för att reducera och slutligen eliminera kärnvapen måste fortsätta.”

5. Konventionen från ett bredare säkerhets-, försvars- och näringspolitiskt perspektiv samt rättsliga aspekter på det svenska genomförandet

5.1 Konventionens implementering inom svensk jurisdiktion, hjälpförbudet och exportkontroll

Försvarets materielverk

”Sveriges nationella säkerhetsstrategi grundas på en analys av omvärldsläget samt kraven på säkerhet och samarbete. Frågan om samarbeten hänger samman med två perspektiv på konventionen som är nära förbundna med varandra: hjälpförbudet och förbudet mot kärnvapenparaplyer. Osäkerheter om hjälpförbudets konsekvenser kan influera utländska aktörers, inklusive företags, vilja att ingå långsiktiga samarbetsöverenskommelser med svenska motparter, vilket skulle få långtgående negativa konsekvenser för Sveriges säkerhet.”

”Definitions- och tolkningsproblem

Tydliga, realistiska och kontrollerbara tolkningar bör finnas för de viktigaste förbuden i konventionen. Detta innefattar särskilt förbuden mot hjälp och mot utveckling av kärnvapen. Många svenska samarbetspartners, inklusive USA, gör en bredare tolkning av definitionen av kärnvapen än Sverige. Om man i enlighet med denna bredare definition även inkluderar vapenbärande system, "delivery vehicles" och de förband som hanterar dessa vapensystem skulle detta kunna leda till allvarliga problem för Försvarmakten, inklusive FMV, att genomföra övningar liksom även andra former av samarbeten i framtiden.”

”FMV ser också en stor risk för att svensk industris möjligheter till försvarsmaterielexport till EU- och Natoländer vid ett svenskt tillträde kan komma att påverkas negativt, vilket skulle minska möjligheterna till att erhålla kostnadsdelning till strategiska försvarsmaterielsystem utvecklade i Sverige. FMV bedömer också att konsekvenserna för svensk flygindustri vid ett svenskt tillträde till konventionen skulle innebära att möjligheterna till en försäljning av JAS 39 Gripen E till Finland eller något Natoland kommer att minska eller inte längre vara sannolik.”

Försvvarshögskolan

Synpunkt begränsat till ett folkrättsligt perspektiv: "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 TPWN 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."

Försvarsmakten

"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.

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 försvarindustrisamarbete 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 försämrans 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 försämrans och i vissa fall omöjliggöras.”

”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.

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 att främja kärnvapenrelaterad verksamhet och kärnvapenförmågor. Detta begränsar avsevärt Försvarsmaktens möjligheter att samverka med vissa partnerländer och samarbeta inom vissa fora (se vidare nedan)."

"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."

Inspektionen för strategiska produkter

"Förbudskatalogens punkt (a) och (b)

En aspekt som inte framkommer i utredningen – som gäller huruvida Sverige genom befintlig lagstiftning kan anses uppfylla vissa delar av konventionens krav vid ett eventuellt svenskt tillträde till den – är de lagbestämmelser som redan finns i Sverige rörande tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel.

I artikel 1 i konventionen finns den så kallade förbudskatalogen. I punkten (a) anges att "varje statspart åtar sig att aldrig under några omständigheter utveckla, provspränga, producera, tillverka, på annat sätt förvärva, inneha eller förvara kärnvapen eller andra kärnladdningar." I punkten b anges att statsparterna även åtar sig att "aldrig under några omständigheter till någon mottagare överföra kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller explosiva anordningar, direkt eller indirekt".

Kärnladdningar och speciella delar till sådana utgör krigsmateriel. Det anges i NL1 i del A till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel, den s.k. krigsmaterieförteckningen (se prop. 2010/11:112 s. 30). Detta rör endast kärnladdningen och inte vapenbärare. Militära bärare, som robotar och

torpeder, är emellertid kontrollerade som krigsmateriel enligt ML4 i krigsmaterielförteckningen.

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel är en förbudslagstiftning. För att få tillverka krigsmateriel krävs tillstånd enligt 3 § lagen om krigsmateriel. Tillverkning definieras som ”framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel” (2 § samma lag). Det omfattar alla tillverkningsprocesser, inkluderat utveckling och produktion.

Tillstånd för tillverkning av krigsmateriel söks hos ISP. För att beviljas tillstånd krävs att det finns säkerhets- och försvarspolitiska skäl för det och att det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. I Sverige finns således i dagsläget kontroll rörande tillverkning av kärnvapen och speciella delar till sådana samt vapenbärare till kärnvapen.

För att tillhandahålla krigsmateriel krävs också tillstånd. Det anges i 4 § lagen om krigsmateriel.

Enligt lagen om krigsmateriel krävs, enligt 6 § lagen om krigsmateriel, även tillstånd vid utförsel av krigsmateriel. För att beviljas tillstånd enligt 4 eller 6 § krävs samma skäl som angivits ovan.

Att tillverka, tillhandahålla eller föra ut krigsmateriel utan tillstånd är straffbelagt enligt lagen om krigsmateriel och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. I vissa fall kan det även utgöra ett terroristbrott enligt 2 § jämfört med 3 § punkten 17 lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Om Sverige skulle tillträda konventionen skulle Sverige vara folkrättsligt förpliktat att inte delta i någon del av produktionsprocessen av kärnvapen eller att överföra kärnvapen. Mot bakgrund av dessa regler går det att konstatera att Sverige genom befintlig krigsmateriellagstiftning skulle kunna leva upp till vissa av de krav som finns i artikel 1 (a) och (b) i konventionen.

De delar av förbuden som inte omfattas av krigsmateriellagstiftningen är förvärv, innehav, förvaring eller provsprängningar av kärnvapen eller dess vapenbärare.”

”Hjälpförbudet

I utredningen anges att tolkningen av hjälpförbudet i artikel 1 (e) i konventionen är oklar. ISP håller med denna slutsats. I artikeln anges att ”varje statspart åtar sig att aldrig under några omständigheter hjälpa, uppmuntra eller förmå, på något sätt, någon att delta i verksamhet förbjuden för en statspart enligt denna konvention”.

Det råder oklarhet om tolkningen av hjälpförbudet. En första fråga är om tolkningen ska vara extensiv eller snäv. En andra fråga är huruvida hjälpförbudet rör direkt och avsiktligt stöd eller om det även omfattar indirekt stöd. I utredningen anges att flera stater som förhandlade fram konventionen i dagsläget gör tolkningen att hjälpförbudet ska tolkas snävt så att det endast ska gälla ett förbud för konventionsstater att direkt och avsiktligt ge hjälp som bryter mot förbuden i artikel 1. Sverige och flera andra stater har emellertid tolkat liknande hjälpförbud i andra traktat mer extensivt. En sådan mer extensiv tolkning omfattar även indirekt stöd, vilket innebär att staten har en positiv skyldighet att genom effektiv exportkontroll kontrollera att de produkter och den teknik som lämnar staten inte kan användas för tillverka den typ av vapen som förbjuds enligt den aktuella traktaten.

Frågan om tolkningen av hjälpförbudet bör främst analyseras ur ett rättsligt perspektiv. Det bör dock även beaktas att Sverige historisk har haft en mer extensiv tolkning av liknande hjälpförbud i andra traktat. Tolkningen kan således ha en politisk dimension. Detta kommer belysas senare.

Tolkning av traktat ska utgå från tolkningsreglerna i Wienkonventionen om traktaträtten (SÖ 1975:1, prop. 1974:158). Tolkning utgår främst från artikel 31 i konventionen. Huvudregeln vid tolkning av en traktat är att utgå från dess textuella lydelse med beaktande av traktatens kontext och läst i ljuset av traktatens ändamål och syfte, se punkt 1. Om ett uttryck har en speciell mening i traktaten ska dock detta gälla om det är parternas avsikt, se punkt 4.

Att flera stater i dagsläget tolkar hjälpförbudet snävt kan tala för att det också var intentionen med hjälpförbudet. Denna tolkning har dock inte särskilt angetts i traktaten. Det går inte heller entydigt att tolka den textuella lydelsen av hjälpförbudet på detta sätt. Såsom utredningen får förstås råder det dessutom i dag oenighet mellan de stater som förhandlade fram traktaten om denna tolkning ska gälla.

Mot detta står att hjälpförbudet till stor del är en avskrift av hjälpförbuden i andra vapenförbudskonventioner. Dessa har av flera stater, däribland Sverige, tolkats mer extensivt. Det har inte tydliggjorts att hjälpförbudet i den aktuella konventionen ska ha en annan innebörd än förbud i andra liknande traktat. Det finns därför goda skäl att anta att avsikten med införandet av hjälpförbudet var att införa en liknande regel i den aktuella konventionen. I artikel 31.3 (c) i Wienkonventionen anges att det går att beakta andra internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna vid tolkningen av en traktat. I internationell praxis finns det även stöd för att vid tolkningen av en traktatsregel beakta hur en väsentligt identisk artikel i en annan traktat tolkas.

En mer extensiv tolkning av hjälpförbudet går inte emot artikelns textuella betydelse eller dess ändamål och syfte. En sådan tolkning verkar snarare vara förenlig med konventionens kontext vid en läsning av artikel 5.2 i konventionen. Denna artikel rör nationellt genomförande av konventionen och i denna anges att ” Varje statspart ska vidta alla lämpliga rättsliga, administrativa och andra åtgärder, inbegripet att införa straffrättsliga påföljder, för att förebygga och stoppa all verksamhet som är förbjuden för en statspart enligt denna konvention och som utförs av personer eller på territorium under dess jurisdiktion eller kontroll.” Detta utgör en långtgående förpliktelse för statsparterna att kontrollera aktivitet som utförs inom sin jurisdiktion och kontroll. Flera omständigheter talar således för att hjälpförbudet bör tolkas extensivt.

Slutligen bör även den politiska dimensionen av hjälpförbudets tolkning belysas. Som utredningen anger har Sverige konsekvent haft som utrikespolitiska hållning att hjälpförbuden i andra liknande traktat ska tolkas som ett stöd för exportkontroll. Att frånträda en sådan tolkning för denna konvention skulle kunna påverka synsättet även för hjälpförbudet i andra konventioner. Vidare skulle det kunna underminera Sveriges position i internationella exportkontrollsamarbeten, då det skulle kunna tolkas som att Sverige ändrar sin politiska hållning till exportkontroll.”

”Hjälpförbudets konsekvenser för exportkontroll

Som anges i utredningen kommer en extensiv tolkning av hjälpförbudet i konventionen att innebära konsekvenser för exportkontrollen. Det är främst tre regelverk som berörs: rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (PDA-förordningen), lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) och lagen om krigsmateriel. Relevanta delar av dessa regelverk beskrivs nedan.

Produkter med dubbla användningsområden

En aspekt som särskilt förts fram i utredningen är hur hjälpförbudet i konventionen kommer att påverka exportkontrollen av produkter med dubbla användningsområden (PDA). Både stridsspetsar och vapenbärare innehåller flera olika typer av komponenter. Hjälpförbudet i kombination med förbudet i artikel 1 (a) innebär att det är förbjudet att på något sätt hjälpa en aktör i alla faser i produktionsprocessen av ett kärnvapen. Det bör innebära att hjälpförbudet innefattar ett förbud att bevilja export av komponenter eller produktionsutrustning när det finns en misstanke att dessa kommer användas för sådana ändamål. Ett tillkortakommande i traktaten är att det inte anges vad sådana typer av produkter kan vara. Ska detta endast omfatta de produkter, inklusive teknik, som är mest vitala för

produktion av kärnvapen eller även sådant som kan användas i anslutning till ett kärnvapenprogram? Avsaknaden av definitioner i konventionen gör det mycket svårt att analysera vad konsekvenserna kommer vara för Sverige i exportkontrollhänseende.

PDA är civila produkter, inkluderat teknik och programvara, som även kan användas för militära ändamål eller för att skapa massförstörelsevapen, inklusive kärnvapen, och dess vapenbärare. Vad som kontrolleras rörande PDA anges i PDA-förordningen. Bilaga I till denna förordning innehåller en förteckning av exportkontrollerad PDA. Produkterna i denna förteckning utgår från kontrollistor som upprättas i internationella samarbeten i de internationella exportkontrollregimerna. De produkter som omfattas av kontrollförteckningarna i exportkontrollregimerna Nuclear Suppliers Group, NSG, och Missilteknologiregimen, MTCR, utgör de produkter som är mest relevanta för tillverkningen av stridsspetsar och vapenbärare. En rimlig ansats är att utgå från att åtminstone dessa produkter bör vara sådana komponenter som särskilt bör kontrolleras för att leva upp till förpliktelseerna i hjälpförbudet.

Enligt PDA-förordningen krävs som huvudregel endast tillstånd vid export av kontrollerad PDA från Europeiska unionen, EU. Överföringar av produkter inom EU omfattas emellertid i normalfallet inte av tillståndskrav. Det är endast vid överföring av vissa särskilt känsliga produkter som det krävs tillstånd vid överföringar inom EU. Dessa produkter finns särskilt förtecknade i bilaga IV till förordningen. Flera av produkterna som utgår från kontrollförteckningarna i NSG och MTCR finns inte med i bilaga IV och kräver därmed inte tillstånd vid en överföring från Sverige till ett annat EU-land. I dagsläget är två medlemsstater i EU, Frankrike och Storbritannien, erkända kärnvapenmakter. Sverige saknar därför rättsliga möjligheter utöva någon effektiv exportkontroll vid överföring till dessa stater av en mängd produkter som är kontrollerade enligt kontrollförteckningarna i NSG och MTCR.

ISP kan i vissa fall besluta att export utanför EU av PDA som inte är förtecknad i bilaga I ska omfattas av tillståndskrav. Detta sker enligt artikel 4 i PDA-förordningen, den s.k. generalklausulen. Detta kan bl.a. ske om produkterna i fråga helt eller delvis är eller kan vara avsedda för användning i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kemiska eller biologiska vapen eller kärnvapen eller andra kärnladdningar, eller utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som är i stånd att bära sådana vapen. Ett sådant tillståndskrav kan emellertid inte beslutas för överföring till andra medlemsstater i EU.

I PDA-förordningen finns även ett generellt exporttillstånd, EU001, som i princip medger fri export av PDA till USA, en annan erkänd kärnvapenmakt. Produkter som finns förtecknade i bilaga IV är emellertid undantaget vid tillämpning av det generella tillståndet. Vidare finns det en möjlighet för behörig myndighet i medlemsstaten att stoppa en export enligt tillståndet. Detta kan ske om omständigheterna i den nämnda generalklausulen är uppfyllda. Med anledning av att det generella tillståndet är omfattande och då export endast kan stoppas om behörig myndighet har god underrättelse om att en viss produkt ska användas för massförstörelseverksamhet är det i praktiken mycket svårt att kontrollera exporten av kärnvapenrelevant PDA även till USA.

Exportkontroll av PDA är en del av EU:s gemensamma handelspolitik och unionen har exklusiv befogenhet att stifta rättsakter inom detta område (se prop. 2009/10:205 s. 37 och EU-domstolens domar i målen ”Werner” C70/94, REG 1995 I-03189 och ”Leifer” C-83/94, REG 1995 I-03231). Sverige har därmed ingen möjlighet att nationellt tillämpa ett mer inskränkt regelverk. Vidare beslutas rättsakter inom EU som huvudregel med kvalificerad majoritet i rådet och tillsammans med Europaparlamentet. Det bedöms därför som osannolikt att detta regelverk skulle förändras substantiellt om endast ett fåtal EU-länder skulle tillträda kärnvapenförbudskonventionen.”

”Förbud mot tekniskt bistånd

I 9 § PDA-lagen anges att tekniskt bistånd inte får ”lämnas utanför Europeiska unionen om det är avsett att användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kemiska eller biologiska vapen eller av kärnvapen eller andra kärnladdningar eller i samband med utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som är i stånd att bära sådana vapen.” Med tekniskt bistånd avses ”allt tekniskt stöd som har samband med reparation, utveckling, tillverkning, montering, testning, underhåll eller någon annan teknisk tjänst och som kan anta sådana former som utbildning, överföring av kunskaper och färdigheter eller konsulttjänster” (3 § andra stycket samma lag). I 12 § 1 förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd anges dock att förbudet inte gäller vid export till land som förtecknas i det generella tillståndet EU001. Det innebär således att tekniskt bistånd som lämnas inom EU och till bl.a. USA inte omfattas av förbudet.

Detta förbud finns i nationell lagstiftning. Förbudet är dock en implementering av en gemensam ståndpunkt från EU som fattats inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det bedöms därmed som svårt att Sverige unilateralt skulle kunna tillämpa denna gemensamma ståndpunkt annorlunda än övriga medlemsstater. ”

”Krigsmateriel

Slutligen kan ett flertal komponenter som ingår i kärnvapen vara kontrollerade som krigsmateriel. Det rör främst olika sprängämnen som kan vara relevanta för den explosiva laddningen i stridsspetsen och komponenter till militära bärare. Flera sådana sprängämnen utgör krigsmateriel enligt ML8 och komponenter till bärare utgör krigsmateriel enligt ML4 i krigsmaterieförteckningen. Såsom angetts krävs det i Sverige tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel.

Hjälpförbudet bör även påverka huruvida personer i Sverige har möjlighet att förmedla en affär rörande kärnvapen. Enligt 5 § lagen om krigsmateriel krävs tillstånd när en svensk myndighet, svenskt företag, samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige tillhandahåller krigsmateriel som finns i utlandet till någon i utlandet. I dessa fall skulle det även krävas ett grundläggande tillstånd att tillhandahålla denna krigsmateriel enligt 4 § samma lag. Det finns således i dagsläget ett erforderligt regelverk i Sverige för att förhindra att aktörer som befinner sig i Sverige förmedlar kärnvapen som befinner sig i utlandet.”

”Kan konventionen användas för att undergräva exportkontrollregimernas betydelse?

I stycke 21 i konventionens preambel anges att ”... ingenting i denna konvention ska tolkas som en inverkan på statsparternas oförytterliga rätt att utveckla forskning, produktion och användning av kärnenergi för fredliga ändamål, utan diskriminering”.

I utredningen anges att vissa stater under lång tid har verkat för en mer fri teknologi- och kunskapsöverföring utan de inskränkningar som de anser att exportkontrollen medför. Det har därför riktats kritik mot exportkontrollregimerna som går ut på att dessa organ främst används för att skapa handelshinder och för att diskriminera utvecklingsländer. Enligt utredningen tillhör ett flertal av statsparterna till konventionen denna grupp stater.

Med anledning av att termen diskriminering har använts för att uttrycka kritik mot exportkontrollregimerna och för en mer fri överföring av känsliga teknologier är det besvärande att begreppet används i konventionen. Det finns en viss risk att konventionens bestämmelser, genom att hänvisa till preambeln, kommer tolkas på ett sådant sätt att det skulle undergräva samarbetet i exportkontrollregimerna. Med anledning av att konventionens bestämmelser enligt artikel 18 ska ha företräde framför andra överenskommelser som stater har finns en risk att konventionen i framtiden skulle användas för att påverka staters deltagande i exportkontrollregimerna. En sådan påverkan skulle vara mycket negativt för Sveriges arbete med nedrustning, ickespridning och exportkontroll.”

Euratom

I utredningen anges att hjälpförbudet i konventionen även kan innebära en konflikt med Sveriges förpliktelser i Euratom. ISP delar utredarens bedömning att konventionens regler skulle kunna komma i konflikt med bestämmelserna i Euratom. Enligt Euratomfördragets (fördraget) artikel 86 är speciella klyvbara material gemenskapens egendom. Detta omfattar alla speciella klyvbara material som framställs eller importeras av en medlemsstat, en person eller ett företag som är föremål för Euratoms säkerhetskontroller. Euratom har även optionsrätt på malmer, råmaterial och speciella klyvbara material som produceras inom medlemsstaternas territorium enligt artikel 52 i fördraget. Med anledning av detta ska även varje producent av malmer, råmaterial och speciella klyvbara material inom medlemsstaternas territorium erbjuda dessa produkter till Euratoms försörjningsbyrå innan dessa används, överläts eller lagras, enligt artikel 57 i fördraget.

Euratom är ett nära och välintegrerat samarbete på kärnenergiområdet. Det begränsar Sveriges möjlighet att kontrollera hur vissa material sprids inom gemenskapen. Dessa material kan vara relevanta även vid produktion av kärnvapen. Det skulle därmed kunna uppstå en normkonflikt mellan konventionens hjälpförbud och Euratomsamarbetet. Det ska poängteras att Euratom syftar till samarbete kring civil och fredlig användning av kärnenergi. Det är dock Euratom självt som kontrollerar att de material som delas används för det syfte som de är avsedda för, enligt artikel 77 i fördraget. Sverige har därför ingen möjlighet att utöva en egen kontroll av hur de produkter som delas inom samarbetet kommer att användas i ett senare skede.”

Kungliga krigsvetenskapsakademien

”Konventionens följder för icke-spridning och nedrustning av kärnvapen

Utredarens analys i dessa avsnitt är detaljerad. Han pekar på ett antal brister i konventionens juridiska utformning som kommer att skapa problem för lagstiftande församlingar i länder som avser ratificera konventionen och tillämpa den ambitiöst.

Utredaren visar hur konventionen är utomordentligt bred men samtidigt saknar vissa viktiga definitioner och ett precist ramverk. Detta försvårar starkt en eventuell framtida svensk tillämpning av konventionen.”

”Förutom Sveriges bilaterala försvarssamarbeten kommer även EU-samarbeten på både försvarsrelaterade och civila områden att påverkas av ett svenskt tillträde till konventionen. För EU-medlemmar kompliceras en ratificering genom konsekvenserna av hjälpförbudet i konventionen och det faktum att två av EU:s medlemsstater (före Storbritanniens utträde) är kärnvapenstater. Svåra gränsdragningar och tolkningsproblem kommer att

uppstå visavi den EU-lagstiftning som gäller exportkontroll avseende produkter med dubbel användning samt krigsmateriel.

Om Sverige tillträder konventionen behöver lagen respektive förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden ändras avseende tekniskt bistånd (2000:1064 respektive 2000:1217). Om Sverige nationellt skulle införa förbud som går längre än EU:s förordning (428/2009), och innefattar även EU-länder och bland andra USA, får detta konsekvenser som i nuvarande läge är svåra att analysera. Detta berör även rent civila produkter mot bakgrund av generalklausulen ("catch all") i förordningen.

Vad gäller krigsmaterielprodukter med kärnvapenkoppling kan konstateras att ett svenskt tillträde till konventionen får konsekvenser för ISP:s tillståndsgivning. Tolkningsproblem relaterade till konventionens hjälpförbud kommer att uppstå. Det mest näraliggande sättet att lösa dessa torde bli att ISP överlämnar ärenden till regeringen för utveckling av ny praxis. Berörda produkter kan vara sådana som till exempel sprängämnen, radar och fartygsbeväpning."

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

"MSB:s bedömning är att internationella samarbeten är avgörande för att nå framgång inom skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Om Sverige inte kan påräkna sig hjälp från andra stater i samband med fredstida kriser, krigsfara eller krig kan detta få allvarliga konsekvenser för civilbefolkningen, upprätthållandet av samhällets funktionalitet samt samhällets möjligheter att stödja Försvarmakten."

"MSB:s samlade bedömning är att det inte kan uteslutas att konventionen kan leda till svårförutsägbara och allvarliga konsekvenser för MSB:s möjligheter att genomföra delar av sina uppgifter och verksamhet."

Röda korset

"Utredaren hävdar genomgående i utredningen att konvention är vag, otydlig och har oförutsebara konsekvenser, något som hen senare lägger till grund för ett antal olika slutsatser.

Svenska Röda Korset vill i detta hänseende inledningsvis understryka att det är viktigt att komma ihåg att denna konvention, som alla andra konventioner är resultatet av en politisk överenskommelse och därför kommer innehålla bestämmelser som är föremål för tolkning. Detta har varit fallet i många förhandlingar och konventioner, som Sverige trots detta har ratificerat. Alla konventioner måste till sin natur tolkas, och dess tillämpning kan aldrig vara fullkomligt förutsägbar på förhand. På denna punkt skiljer sig inte denna

konvention från andra inom det humanitärrettsliga området eller i förhållande till specifika nedrustnings- eller vapenförbudskonventioner.

Vid en tolkning utgår man från konventionens syfte och ändamål, och man använder sig bl.a. av hur begrepp tolkats i övriga instrument och vad som kommer fram vid statspartsmöten. Sverige har även tolkningsföreträde vid genomförande av konventionen i nationell lagstiftning. Det är således ingenting nytt, utan en naturlig process inom folkrätten. Det viktiga i detta läge är konventionens syfte och ändamål, vilket är att skapa en internationell norm att kärnvapen är förbjudna och i det långa loppet bidra till en kärnvapenfri värld.

Mot den bakgrunden förefaller det vara en stor brist att utredaren hävdar att konventionen är otydlig och kommer att ha oförutsebara effekter, utan att göra några tydliga analyser kring konventionens innebörd utifrån dess artiklar och deras betydelse. Svenska Röda Korset menar att utredaren inte analyserat bestämmelserna. Generellt ger argumentationen i utredningen både en felaktig och icke fullständig bild av konventionen, delvis genom en sammanblandning av rent spekulativa antagande som inte tar en utgångspunkt i definitionerna av konventionens bestämmelser eller gällande rätt. Utredaren har med andra ord inte gjort den analys av konventionens innebörd som hen ombetts göra.”

”Assistans

Utredaren menar att det finns särskilda problem med förbudet mot assistans till att begå något av det som är förbjudet enligt konventionen. Hen anser bl.a. att de regler som reglerar export/överföring av *dual use* produkter inom EU möjligtvis hindrar en svensk ratificering av konventionen ifall Sverige vill fortsätta främja höga krav för exportkontroll av *dual use* material, samt att en ratificering skulle ha avsevärda negativa konsekvenser för svenska företag. Dessa är slutsatser som utredaren kommer fram till i otydliga och svårföljda argument utan att göra begripligt vad problemet egentligen är, varför en viss tolkning leder till sådana konsekvenser eller vilka material som berörs. Detta görs även utan att ge exempel på vilka dessa samarbeten som påverkas negativt skulle vara. Svenska Röda Korsets frågar sig i detta sammanhang om utredaren menar att Sverige inte skulle kunna begränsa svensk export om denna leder till utvecklingen av kärnvapenprogram i andra länder, även om dessa länder är tillåtna att inneha kärnvapen enligt ickespridningsfördraget?

Det är riktigt att konventionen i sig inte definierar vad assistans innebär. Inte heller finns en erkänd definition av detta begrepp i folkrätten. Däremot, som vid alla regler som behöver tolkas – vilket alltid är fallet i internationella överenskommelser – kan uttalanden under förhandlingarna, tolkningar av andra konventioner, samt regler kring statsansvar, bidra till att klargöra vad

som menas. Assistans är även ett standardelement i flertalet moderna konventioner som reglerar vapen, konventioner som Sverige är part till.

Genom en tydligare analys kring vad assistans faktiskt innebär, kan många av de ”oförutsebarheter” som utredaren är rädd för, besvaras. För analys av vad assistans innebär har Svenska Röda Korset bifogat ett dokument av Internationella Rödakorskommittén som utreder detta begrepp. Ifall svensk lagstiftning skulle behöva anpassas för att säkerställa att Sverige uppfyller de krav som ställs upp i konventionen, anser Svenska Röda Korset att en sådan lagändring bör föreslås, som är vanligt vid all ratificering av internationella konventioner.”

”Frånträde

Utredaren anser att reglerna kring frånträde är problematiska då tidsfristen är för lång och om staten i fråga är part i en väpnad konflikt ska statsparten fortsätta att vara bunden av förpliktelse i konventionen.

Svenska Röda Korset vill i detta hänseende påpeka att utredarens resonemang i dessa delar är mycket är anmärkningsvärt sett till att Sverige under årens lopp ofta lyft vikten av att arbeta för en kärnvapenfri värld. Det centrala i kärnvapenförbudskonventionen är förbudet att använda kärnvapen, då detta skulle ha förödande konsekvenser för mänskligheten. Stater som undertecknar och ratificerar konventionen anser att ett användande av kärnvapen är oacceptabelt. En väpnad konflikt ökar nämnvärt risken för att kärnvapen används och att det därför inte är möjligt att frånträda konventionen i en sådan situation är positivt (se även andra konventioner på samma ämne). Då utredaren skriver att Sveriges säkerhetspolitiska handlingsfrihet i ett värstafallscenario skulle minska, [verkar utredaren mena att det i vissa situationer skulle vara nödvändigt för Sverige att använda sig av kärnvapen / kärnvapenparaply. Detta uttalande ser vi som något mycket oroväckande mot bakgrund av de förödande konsekvenser som användande av kärnvapen skulle ha, samt det faktum att det är väldigt svårt att föreställa sig hur ett sådant vapen skulle kunna användas i enlighet med den internationella humanitära rätten. Ett sådant argument leder till att legitimera användandet av kärnvapen. Det är även en avvikande linje från tidigare svensk praxis i frågan.”

Strålsäkerhetsmyndigheten

”SSM delar utredarens slutsats att bristen på definitioner och preciseringar vad gäller det s.k. hjälpförbudet (eng. assistance) skapar ett stort tolkningsutrymme och risk för skilda tolkningar. Detta gör det svårt för SSM att förutse konsekvenserna av en ratificering av konventionen vad gäller praktisk implementering, liksom vad en ratificering eller endast ett undertecknande har för påverkan på potentiella framtida kärntekniska

samarbeten med andra stater. Vissa krav finns redan idag i svensk lagstiftning gällande förbud mot hjälp av teknisk natur (s.k. tekniskt bistånd) genom 9 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd¹, men med förbehållet att detta ska vara en medveten handling ("avsett för") och endast om det lämnas utanför EU, vilket tar hänsyn till tillämpningsförmåga och upprätthållande av EU:s inre fria marknad. Som utredaren skriver så styrs en stor del av regelverket inom exportkontroll på EU-nivå varför en ändring av kontrollnivån inte endast är avhängigt en svensk vilja."

Svenska freds-och skiljedomsföreningen

"TPNW innebär att anslutna stater är förbundna att inte hjälpa, uppmuntra eller förmå andra stater att delta i verksamhet som är i strid mot avtalet. Detta kan enligt utredaren få negativa konsekvenser för svensk industri och export samt krocka med åtaganden Sverige gjort inom EU om produkter med dubbla användningsområden, främst vad gäller viss materiel till kärnvapenstaten Frankrike .

Svenska Freds uppfattning är att utredningen saknar information om vilken denna export skulle vara, vilket gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning detta argument utgör ett hinder mot att tillträda TPNW. Om Sverige idag tillåter export som används i kärnvapenprogram i andra stater rimmar det dock mycket illa med Sveriges tydliga politiska målsättning om att ta avstånd från massförstörelsevapen på basis av deras fruktansvärda humanitära konsekvenser."

Svenska läkare mot kärnvapen

"TPNW och exportkontroll

Utredaren menar att TPNW artikel 1 kan påverka svensk industri och export av exempelvis verktygsmaskiner. Utredaren hävdar vidare att det finns juridiska hinder för Sverige att implementera artikel 1 givet EU:s förordning 428/2009 om produkter med dubbla användningsområden (PDA). Våra kommentarer till detta:

Handel med PDA och krigsmateriel hanteras ständigt genom beslutsfattande på olika gråskalor. Det pågår kontinuerlig diskussion om tolkningen av olika regelverk så som FN:s vapenhandelsfördrag, EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport samt Sveriges nationella lagstiftning kring krigsmaterielexport. Utifrån en tydlig politisk målsättning om att ta avstånd från massförstörelsevapen kan Sverige lösa frågan om hur TPNW kan implementeras med avseende på exportkontroll.

Vad gäller exportkontroll av krigsmateriel bör en svensk ratificering rimligtvis utgå från att kärnvapen förstås på samma sätt som i NPT, det vill

säga utan att inkludera vapenbärare som ubåtar, flygplan och missiler som inte är gjorda specifikt för kärnvapen. Utifrån vår förståelse skulle en implementering av TPNW:s artikel 1 följaktligen inte påverka svensk krigsmaterielexport.

Utredningen reser dock frågor kring huruvida Sverige idag exporterar materiel som används i kärnvapenprogram inklusive till kärnvapenstaterna inom EU. Det vore mycket anmärkningsvärt om Sverige idag inte har kontroll över huruvida överföringar av svensk materiel bidrar till kärnvapenprogram.” [...]

”Det borde ha klargjorts tydligare i utredningen vilka produkter som listas under del 2 i bilaga IV till förordningen (bilagan ter sig svårläst för beslutsfattare som inte är insatta i detta område specifikt) och huruvida listan kan vara en rimlig avgränsning för vad som skulle behöva kontrolleras under TPNW.

Utredaren ger ingen övertygande argumentation till varför en jämförelse med konventionen som förbjuder klustervapen (CCM) inte är relevant. Likartade bestämmelser bör tolkas konsekvent. Finns det PDA som idag genom Wassenaarsamarbetet ingår i förordning 428/2009:s lista över produkter som ska överföras fritt inom EU, men kanske kan användas i koppling till klustervapen på ett sätt som skulle strida mot klusterkonventionens bestämmelser? Hur har denna utmaning i så fall lösts, i och med att CCM likt TPNW antogs efter att EU-förordningen kom på plats? Detta är en relevant fråga för den som ska fatta politiskt beslut i frågan om hur Sverige under EU-rätten ska förhålla sig till multilaterala konventioner med bäring på exportkontroll.”

Säkerhets- och försvarsföretagen

”EU-samarbeten på både försvarsrelaterade och civila områden kommer att påverkas av ett svenskt tillträde till konventionen. Svåra gränsdragningar och tolkningsproblem kan bl.a. uppstå visavi den EU-lagstiftning som gäller exportkontroll av produkter med dubbel användning samt krigsmateriel.

Om Sverige tillträder konventionen kan lagen respektive förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden behöva ändras avseende tekniskt bistånd (2000:1064 respektive 2000:1217). Om Sverige nationellt skulle införa förbud som går längre än EU:s förordning (428/2009), och innefatta EU-länder och USA, får detta konsekvenser som föreningen i nuläget bedömer som svåra att analysera. Detta berör även rent civila produkter mot bakgrund av generalklausulen (”catch all”) i förordningen.

Föreningen är oförstående till hur avtalet motsvarar Sveriges trovärdiga nedrustningsarbete. Vi noterar att avtalet förhandlats fram på fyra veckor utan deltagare från de länder som har kärnvapen. Det senare gör det osannolikt att innehavarna kommer att avveckla kärnvapen med hänvisning till konventionen.

En lärdom från andra exportkontroll-regimer är betydelsen av tydligt legalt regelverk, inte minst inom FN och EU. För oss som företag är viktigt att tyda och förstå syftet samtidigt som legitimiteten kommer från transparens och förutsättningar till uppföljning och verifikation. Det senare är en framgångsfaktor för exportkontroll.

Avtalet riskerar även att påverka förtroendet för andra avtal. Ett avtal där den folkrättsliga trovärdigheten är undermålig, där utträdesklausulen ifrågasätts, osv, påverkar trovärdigheten för ett viktigt nedrustningsarbete. Det är tunga skäl att inte tillträda konventionen.”

”Enligt utredaren finns det en betydande spänning mellan konventionen och NSG, som inte samarbetar med konventionen. Även FN:s atomeneriorgan IAEA lär vägra att samarbeta med konventionen, vars medlemmar med enstaka undantag är länder som står utanför NSG och saknar deras kompetens. NSG har en avgörande betydelse för kontrollarbetet och dess expertis är oundgänglig. Om konventionen medför en ytterligare kontrollinstans som saknar tillräcklig kompetens riskerar kontrollarbete att splittras.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”Förbudskatalogen (avsnitt 3.1)

FOI noterar att avsaknaden av definitioner i konventionen riskerar att leda till olika tolkningar av vad som omfattas av förbudet, vilket kan leda till att mer extensiva tolkningar uppstår än vad Sverige anser rimligt.

Ett exempel på detta är vad förbudet mot att ”utveckla” kärnladdningar omfattar och hur det ska tolkas. Konventionen anger inte heller några verifikationsmekanismer för förbudet mot att ”utveckla” kärnladdningar, utöver de som det Internationella atomenergiorganet (IAEA) tillhandahåller, vilket ökar de negativa konsekvenserna då flertalet stater som bedöms ha den tekniska förmågan att framställa kärnladdningar endast tillämpar en mindre omfattande form av kontrollförpliktelser gentemot IAEA. Beroende på hur förbudet tolkas kan sådana mindre omfattande kontrollförpliktelser vara otillräckliga för att upptäcka om en stat bedriver arbete med att exempelvis ”utveckla” kärnladdningar.”

”Utredaren pekar på att oklarheter föreligger om var gränserna för hjälpförbudet ska dras i konventionen. Enskilda länders tolkning blir då av vikt. Särskilt nämns USA:s relativt sett breda tolkning av konventionens förbud, till exempel vad gäller att inkludera vapenbärande system som stridsflygplan. Sveriges samarbetspartners bedömningar av vad som på sikt kommer att vara lagligt kan därmed komma att influera dessa aktörers vilja att ingå långsiktiga samarbetsöverenskommelser med svenska parter.

FOI delar utredarens bedömning att förbudet mot att ”hjälpa, uppmuntra eller förmå” någon att delta i verksamhet som konventionen förbjuder, det så kallade hjälpförbudet, riskerar att få icke försumbara konsekvenser för Sveriges möjligheter till export inom vissa områden och medför även utmaningar för den nationella exportkontrollen.

FOI har inga synpunkter på vilka legala eller ekonomiska konsekvenser ett undertecknade av konventionen kan medföra, t.ex. konventionens förenlighet med EU-rätten, men kan konstatera att FOI regelbundet bistår de svenska exportkontrollerande myndigheterna med tekniskt stöd i bedömningsfrågor. Redan vid ett eventuellt undertecknande av konventionen kommer FOI troligen inte att kunna avgöra huruvida t.ex. en teknisk produkt faller inom ramen för hjälpförbudet, eftersom det är oklart vad som exempelvis omfattas av begreppen ”utveckla” och ”provspränga” i relation till de likaledes odefinierade objekten ”kärnladdningar” och ”kärnvapen”.

5.2 Konsekvenser för Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten och svensk försvarsförmåga

Försvarets materielverk

”Sveriges nationella säkerhetsstrategi grundas på en analys av omvärldsläget samt kraven på säkerhet och samarbete. Frågan om samarbeten hänger samman med två perspektiv på konventionen som är nära förbundna med varandra: hjälpförbudet och förbudet mot kärnvapenparaplyer. Osäkerheter om hjälpförbudets konsekvenser kan influera utländska aktörers, inklusive företags, vilja att ingå långsiktiga samarbetsöverenskommelser med svenska motparter, vilket skulle få långtgående negativa konsekvenser för Sveriges säkerhet.

Likt utredaren menar FMV att ett svenskt tillträde till konventionen, inte minst på grund av paraplyförbudet i konventionen, skulle uppfattas som en grundläggande kritik av den strategiska doktrin som omfattas av nästan alla Sveriges grannar och samarbetspartners i Europa och Nordamerika i Nato. Sverige skulle i det avseendet vara en liten minoritet som inte skulle

uppfattas som likasinnat och därför riskerar att väljas bort när samarbetspartners söks.”

”Nato och USA

För Sverige är samarbetet med Nato centralt för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens förmåga, både avseende nationellt försvar samt förmåga att utföra insatser i och utanför närområdet. Samarbetet med USA innefattar inte minst interoperabilitet i militär utrustning samt övningsverksamhet. Detta betyder dock inte att övningarna inbegriper kärnvapen, men de kan däremot innefatta system med dubbla användningsområden. Ett svenskt tillträde till konventionen skulle sannolikt leda till att det nuvarande samarbetet med Nato och även bilateralt med Natos medlemsstater skulle stagnera eller i värsta fall helt upphöra, och FMV delar härvid utredarens syn att det finns en påtaglig risk för att konsekvenserna för dessa samarbeten kan förutses bli mycket negativa.

Finland

Sverige och Finland ger i dag varandra viktig draghjälp i värnandet av gemensamma intressen i egenskap av partners till Nato och USA. Av avgörande betydelse härvidlag är att det bilaterala samarbetet med Finland i stor utsträckning äger rum i en trilateral kontext med USA och multilateralt med EU och Nato.

FMV understryker utredarens slutsats att ett svenskt tillträde till konventionen även skulle medföra allvarliga säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser vad avser samarbetet med Finland. Länderna är en del av ett sammanhängande geostrategiskt område av stor betydelse, och styrkan i ett gemensamt uppträdande riskerar att påverkas på ett allvarligt sätt. Tillsammans kan Sverige och Finland med ökad politisk tyngd argumentera för insyn och inflytande när frågor som inte minst östersjösäkerhet aktualiseras. Båda länderna skulle sannolikt förlora i militär förmåga och politiskt inflytande genom sämre planeringsförutsättningar för gemensamt agerande.”

”Sveriges behov av militärt stöd

Sverige har ett såväl geopolitiskt som geostrategiskt särskilt utsatt läge, och har inte minst av dessa skäl betydande samarbetsambitioner med Nato och dess medlemsstater. Sverige har därmed en helt annan ställning än de flesta andra länder som hittills undertecknat och ratificerat konventionen.

I enlighet med vad riksdagen beslutade 2009 ska Sverige såväl kunna ge och ta emot militärt stöd. År 2016 beslutade riksdagen om lagändringar för att kunna förbereda så kallat värdlandsstöd från svensk sida gentemot Nato. Det finns endast ett fåtal länder som överhuvudtaget har förutsättningar att lämna militärt stöd om Sverige skulle bli utsatt för ett angrepp, i synnerhet

om Sverige tidigt skulle involveras i ett eskalerande händelseförlopp. Samtliga länder som hypotetiskt skulle kunna lämna eller på annat sätt möjliggöra militärt stöd är, Finland undantaget, Natomedlemmar. Detta gäller både de länder som är direkt berörda som militärt hjälpsändande och de som indirekt skulle beröras såsom geografiskt gränsande till Sverige.

Ett svenskt tillträde till konventionen kommer utan tvekan påverka de Natoländer som eventuellt skulle kunna lämna militärt stöd till Sverige. Ett svenskt tillträde skulle som tidigare påpekats uppfattas som en distansering från de länder som Sverige nu samarbetar med; något som skulle noteras av samtliga aktörer i Östersjöområdet, inklusive Ryssland.”

”Export och Internationell verksamhet

Svensk försvarsmaterielförsörjning är starkt beroende av import och export av materiel och teknologier från strategiska partners i såväl Europa som med USA. Det finns ett antal bilaterala samarbetsformer inom flygområdet med länder i Sveriges närområde som alla kan påverkas negativt av ett svenskt tillträde till konventionen. FMV menar att ett tillträde till konventionen skulle leda till att det nuvarande samarbetet med Nato, och bilateralt med olika Natomedlemsländer, kring exempelvis vidareutveckling av svensk stridsflygförmåga inte längre skulle vara sannolikt.

Det finns en stor risk för att Sveriges särskilda position inom ramen för Nato:s EOP (Enhanced Opportunities Partners) kan komma att nedgraderas vid ett svenskt tillträde till konventionen, vilket kan få mycket negativa konsekvenser för Försvarsmaktens interoperabilitet med Nato- och EU-länders försvarsmakter. Vidare finns det en stor risk, ur ett Världlandsstödsperspektiv (Host Nation Support, HNS), för att ett svenskt tillträde till konventionen kommer att komplicera framtida samarbete med såväl Nato som Finland.”

”Även nuvarande Natoländer som opererar JAS 39 Gripen C/D, skulle vid ett svenskt tillträde till konventionen kunna ställas inför ett dilemma; kan de fortsätta operera JAS 39 Gripen C/D? Enligt konventionen ska Sverige efter ett eventuellt tillträde inte "på något sätt hjälpa, uppmuntra eller delta i förbjuden verksamhet", vilket i detta fall innebär att hålla JAS 39 Gripen operativ eftersom det inte kan uteslutas att flygplanen kan användas i planeringen av operationer kopplade till kärnvapen.”

”Materielsamarbeten

Flygmaterielsystem (FMS) 39 Gripen är tillverkad av komponenter från, förutom Sverige, USA och ett flertal västeuropeiska länder, samtliga medlemmar i Nato.

Ett tydligt exempel på ett materielsystem som Sverige är beroende av en god

relation med USA är FMS 39 Gripen. Med utvecklingen av JAS 39 Gripen E minskar inte detta beroende, och vad gäller vid ett eventuellt svenskt tillträde till konventionen gör FMV bedömningen att utvecklingen av JAS 39 Gripen E skulle avstanna, alternativt inte går att fullfölja.

På beväpningssidan är läget likadant. Förutom sjömålsroboten RBS 15, kommer samtliga övriga vapensystem från Natoländer. Detta gör att FMS 39 Gripen och svensk flygindustri är starkt beroende av teknologi från USA och Västeuropa. Ett svenskt tillträde till konventionen skulle således få stor påverkan på svensk stridsflygindustris tillgång till spetsteknologi och komponenter.

Ett annat tydligt exempel på ett materielsystem som Sverige är beroende av en god relation med USA är PATRIOT. När det gäller PATRIOT gör FMV bedömningen att affären sannolikt inte kommer kunna slutföras vid ett svenskt tillträde till konventionen. Även mindre drastiska störningar i PATRIOT--affären kan hämma förmågan till möjlig interoperabilitet och samarbeten med andra användare i svenskt närområde.

Det finns således ett stort beroende av delsystem från USA inom flera materielsystem, och det kommer därför även fortsättningsvis krävas ett bra samarbete med USA för att dessa system skall kunna vidmakthållas och utvecklas. Liknande förhållanden gäller även för andra materielsystem som Sverige definierat som väsentliga nationella säkerhetsintressen.

Sverige riskerar dessutom att stängas ute från andra teknologi- och materielsamarbeten med Natoländerna (exempelvis gällande Hkpl6 och TP84). Detta skulle även påverka Försvarens operativa förmåga mycket negativt, då bl.a. tillgången till kritiska system riskerar att strypas, eftersom dessa system kan utgöra krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (PDA).”

”Försörjningstrygghet (Security of Supply, SoS)

Ett svenskt tillträde till konventionen skulle komma att negativt påverka dels FMV:s SoS diskussioner inom såväl LoI som FMV:s bilaterala relationer med Storbritannien och Frankrike inom ramen för SoS samt FMV:s relationer (inom SoS) med Nato (Nato Support and Procurement Agency, NSPA) och USA (exempelvis inom Medelräckviddigt Luftvärn, MRL V).

Samtliga dessa ovan nämnda relationer utgör idag en betydande del av FMV:s plattform för det långsiktiga arbetet med försörjningstrygghet (eller för kommande SoS-arbete) eftersom FMV:s SoS-arbete bygger på en kombination av olika aktiviteter; däribland såväl bilaterala som multilaterala avtal. Ett svenskt tillträde till konventionen kommer härvid högst sannolikt

att påverka FMV:s SoS diskussioner negativt på såväl bilateral som multilateral nivå.”

Försvarshögskolan

”[...] man [kan] 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 till dess att konventionstexten antingen luckras upp väsentligt ifråga om paraply- och hjälpförbud, och/eller preciseras med avseende på rättsliga åtaganden 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.”

Försvarsmakten

”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, försämras eller uteblir eftersom Sverige tar avstånd från stormakternas nukleära dimension.
- Möjligheterna till kostnadsdelning genom export och genom strategiska materielprojekt tillsammans med andra partners försämras, 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 brittiskedda 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.”

”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. 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.

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 försämrast 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.”

”Betydelse för Försvarmaktens 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. Vidare anför utredningen att Sveriges situation, genom det geografiska läget, därmed är annorlunda än för de flesta andra stater som närmar sig konventionen. Försvarmakten instämmer i utredningens uppfattning och ser flera negativa konsekvenser för myndighetens verksamhet vid ett svenskt tillträde till konventionen.

Interoperabilitet och förmåga

Försvarmakten 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.

Försvarmakten 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. Försvarmakten 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 är 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

Försvarmakten 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 Försvarmaktens 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 samsamarbetsviljan hos utländska aktörer och företag. Försvarmakten 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. Försvarmakten 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 försämrans vid ett svenskt tillträde till konventionen, konstaterar Försvarmakten att samma kompetens är grunden för nukleär skyddsforskning till stöd för totalförsvaret. Försvarmakten 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. Försvarmakten 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 understödande 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 Försvarens 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.”

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

”I utredningens inledning står att Natomedlemskap inte ska ligga till grund för utredningens analys 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.”

Detta går emot juridiska utlåtanden av bland annat Harvard Law School, norska forskare samt regeringsutredningar i Nederländerna och Norge, 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 måste ta avstånd från Natos kärnvapendoktrin, vilket görs genom det fotnotsystem som organisationen tillämpar.”

”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.”

I vår skuggutredning I skuggan av makten finns en rapport från Harvard Law School 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 Harvards, inte utgått från en detaljerad juridisk 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."

"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. Finlands nedrustningshistoria skiljer sig markant från Sveriges. Tidigare nedrustningsavtal som 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."

"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.[1] 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.”

Kristna freds rörelsen

”Utredaren framför en oro inför hur ett svenskt tillträde skulle påverka Sveriges relation till kärnvapenstater som Frankrike och Storbritannien och kunna vara ett hinder för ett svenskt inträde i Nato. Ett tillträde av konventionen skulle kunna tolkas som ett kritiskt ställningstagande i relation till partnerstaterna. Utredaren missar att Sverige har en lång tradition av att ta avstånd från kärnvapen liksom från en säkerhetspolitik som är baserad på kärnvapen, även våra partners är givetvis medvetna om detta. Sverige har under åren ingått många militära och tekniska samarbeten med Nato och Nato-anslutna länder liksom med Finland. Sådana avtal ingås alltid med utgångspunkten att de är till nytta för båda parter. Samarbetena innefattar naturligtvis inte kärnvapen. Det är alltså ingenting nytt: ett tillträde av konventionen skulle vara i linje med tidigare ställningstaganden. Kristna Freds rörelsen menar att det hedrar Sverige att inta en annan position än t ex Nato. Det ger Sverige en trovärdighet att vi vågar stå upp för våra egna principer och värderingar även när de hamnar på tvärs med samarbetspartners. Detta bör även i fortsättningen vara vår politiska hållning och är inte någonting negativt.”

”Kommer USA eller Nato att ”straffa” Sverige?

Vi kan också konstatera att såväl USA som Nato har framfört att det kan få konsekvenser för samarbetet om Sverige tillträder avtalet. Det är uppseendeväckande och oacceptabelt att en utländsk makt, eller en militärallians som Sverige inte tillhör, lägger sig i ett nationellt politiskt ställningstagande – dessutom med föga ”diplomatiska” metoder. Men vi kan inte helt bortse från detta. Det verkliga problemet är: hur kan det avgöras vilka konsekvenserna kan bli och vad de nämnda relativt vaga uttalandena innebär? Vad är det i så fall som skulle ”försvaras”: är det diplomatiska relationer och förhandlingar, gemensamma militärövningar, försvarsindustriella och tekniska samarbeten, eller något annat? Dessvärre ger varken utredningen eller andra källor besked i någon av dessa frågor. Det finns i utredningen ingen komplett förteckning över de samarbeten och avtal som för närvarande finns med USA och NATO. Det som är känt är att de ingåtts för att de varit av intresse för bägge parter. Vissa negativa reaktioner kan väntas på det diplomatiska planet. Konkreta militära och

militärindustriella samarbeten (som Sverige har med NATO, NATOländer och med Finland) torde styras av ömsesidiga egenintressen och innehåller inte kärnvapen. De kan möjligen försvåras marginellt men kommer i huvudsak att hanteras pragmatiskt liksom tidigare. Frågan är inte av den karaktären att den kommer att utlösa repressalier från t ex USA.”

Kungliga krigsvetenskapsakademien

”Svensk säkerhet är idag starkt beroende av försvarssamarbete med andra länder. Försvarspolitisk grannsamverkan och gemensam övningsverksamhet utvecklas för varje år, och den transatlantiska länken har för Sveriges del förstärkts markant under ett antal år. Ett Natomedlemskap har för närvarande ingen omedelbar aktualitet för Sverige, så ett eventuellt tillträde till konventionen bör därför skärsådas med tanke enbart på dess inverkan på redan existerande försvarssamarbeten.

Konventionen utgör ett förbud både mot avskräckningsstrategier och mot ”kärnvapenparaply”, dvs säkerhetsgarantier ytterst baserade på kärnvapeninnehav hos den skyddande parten. Vidare förbjuder konventionen hjälp och samarbete på sätt som förstärker paraplyförbudet. Tillträde till konventionen förutsätter därför att det skydd som erhålls genom allianssamarbete upphör. Detta måste i så fall ske innan någon kärnvapennedrustning har ägt rum.

En svensk anslutning till konventionen skulle som en följd av detta innebära att Sverige tar avstånd från den försvarsdoktrin som samtliga våra grannländer utom Finland, och samtliga våra samarbetspartners i Europa och Nordamerika, baserar sitt försvar på.

För ett steg av så avgörande natur torde den viktigaste avvägningen vara huruvida det rimmar med dels den solidaritetsförklaring Sverige formulerat, dels Sveriges vilja att fortsätta utveckla möjligheterna att både ge och ta emot militärt stöd. Vid en närmare granskning framgår att konventionen, efter ett svenskt tillträde, antingen avsevärt försvårar eller omöjliggör hjälp till och militärt samarbete med, inklusive övningsverksamhet med, länder som har kärnvapen och länder i allians med dessa.

Detta betyder att de militära samarbeten som Sverige under en följd av år utvecklats antingen skulle starkt försvåras eller behöva avvecklas. Möjligen kan samarbetet med Finland utgöra ett undantag, trots att Finland liksom samtliga Natostater beslutat att inte tillträda konventionen. Det bör dock noteras att samarbetet med Finland bedrivs inom ramen för samarbetet med Nato och EU, och därmed på liknande sätt åtminstone skulle försvåras.

En ofta förekommande argumentation från konventionens förespråkare går ut på att Natoländer vid en internationell kris skulle bortse från nedrustningstraktater och andra folkrättsliga hinder (om Sverige hade tillträtt), och i stället avgöra svåra ställningstaganden rörande hjälp till eller från Sverige baserat endast på de egna militära intressena – såsom exempelvis behov av luftrum eller/och territorium. Detta är tänkbart, men i grunden högst osäkert. Det är omöjligt att idag avgöra hur realistiska sådana resonemang är.

Frågan huruvida konventionen utgör en fara för Sveriges samarbete med Natoländer debatterades efter FN-förhandlingens slut och före tillsättandet av utredningen, i augusti-september 2017. Frågan kommenterades dock inte av regeringen eller statsministern.

I media (artiklar, radio, TV) framfördes att konventionen inte hotar Sveriges samarbete med dessa länder. Detta har dock motsagts av några av länderna själva. Både större och mindre Natostater har 2016 och 2017 (före förhandlingsstarten) och senare under 2017 och 2018 varnat för negativa följder om Sverige tillträder konventionen. Detta har skett i varierande ordalag, och med varierande emfas, men sammantaget med avsevärd tydlighet.”

”Sammantaget finner akademien att utredaren har visat att Sveriges försvarssamarbeten påverkas av konventionen på ett antal sätt som för närvarande inte är möjliga att helt överblicka, men som riskerar att medföra stora problem för samarbetena, i vissa fall sannolikt oöverkomliga sådana. Viktigast i sammanhanget är att de begränsningar Sverige skulle åläggas vid ett tillträde till konventionen starkt skulle försvåra eller omöjliggöra fortsatta samarbeten med Natoländer, av den typ som Sverige och dessa länder byggt upp under senare år.”

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

”Utredarens slutsats är att konsekvenserna för Sveriges del är oklara med anledning av att konventionstexten lämnar ett stort utrymme för tolkningar. MSB lägger därför en vid tolkning av kärnvapenförbudskonventionens regler och andra eventuella konsekvenser av konventionen till grund för myndighetens konsekvensbedömning.”

”Verksamhetsområden som kan påverkas

Med utredarens analys som utgångspunkt ser MSB att bland annat följande områden inom myndighetens ansvarsområde i så fall skulle kunna påverkas:

- Samarbetet med Nato inom Civil Emergency Planning, där Nato under senare år kommit med intressanta initiativ och där ett utvecklat

samarbete är viktigt för Sveriges förutsättningar att utveckla totalförsvarets sammantagna förmåga, inklusive förmågan att ge och ta emot stöd vid säkerhetspolitiska kriser och ytterst vid situationer då Sverige drabbas av väpnat angrepp.

- Samarbetet mellan EU och Nato, där utbytet och dialogen fördjupats inom områden som har betydelse för svensk säkerhet och krisberedskap, exempelvis kring hybridhot, CBRNE och försörjningsberedskap.
- Samarbetet inom Norden – och då inte minst med Norge – i frågor som rör krisberedskap och civilt försvar.
- Samarbetet med USA och USA:s Department for Homeland Security om forskning och utveckling inom hela samhällssäkerhetsområdet.
- Tillgången till teknologier, komponenter och programvarukod av vikt för att bibehålla och utveckla totalförsvarsförmågan och cybersäkerheten.
- Förmågan att upptäcka, förstå och möta hot inom cyberområdet, där det finns ett betydande beroende av omfattande bilateralt och internationellt samarbete.

I detta sammanhang kan även nämnas att MSB är beroende av goda relationer med olika slags frivilligorganisationer – inklusive frivilligorganisationer inom det humanitära området som har arbetat hårt för kärnvapenförbudskonventionen. Myndigheten ser därför med oro på den polarisering som nu förefaller att ske mellan vissa av dessa frivilligorganisationer och vissa stater som är kritiska till konventionen.

För MSB är det angeläget att denna klyfta kan överbryggas och att arbetet för kärnvapenkontroll kan återupptas i sammanhang där alla berörda stater och organisationer deltar.”

Röda korset

”Konventionen hindrar inte ett militärt samarbete

Utredaren nämner att, trots att frågan ej ställts, 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. ”Vidare nämner utredaren att ”[m]an kan förutse att ett tillträde leder till att det nuvarande samarbetet med Nato och bilateralt med Natomedlemmar kommer att stagnera, vilket också sannolikt påverkar samarbetet med Finland på ett negativt sätt.”

Dessa påståenden görs utan att tydliggöra varför så skulle vara fallet eller vilka negativa konsekvenser som i så fall skulle uppstå. Som en neutral organisation tar Svenska Röda Korset inte ställning i fråga om militära samarbeten. Vi ser emellertid inte att konventionen innebär ett juridiskt

hinder för ett sådant samarbete så länge detta samarbete inte innebär att Sverige exempelvis uppmuntrar eller förbereder användandet av kärnvapen, vilket skulle vara omöjligt enligt konventionen. Detta är något som har bekräftats av den schweiziska mandaterade utredningen på samma tema, samt av flertalet forskare på området.

Redan i dagens läge har medlemsstaterna i ett antal olika allianser skilda juridiska skyldigheter genom ratificering av olika instrument som förbjuder vissa typer av vapen (till exempel konventionen om förbud mot klustervapen). Dessutom har vissa medlemsstater i Nato reserverat sig mot positioneringen av kärnvapen på sina territorier. Svenska Röda Korset vill också understryka i detta sammanhang att andra länder som samarbetar med Nato har undertecknat eller ratificerat konventionen. Det är ett felaktigt påstående att syftet med konventionen riktar sig mot kärnvapenstaternas samarbetspartners. Kärnvapenförbudskonventionen själv riktar sig inte mot en grupp stater utan mot en typ av vapen – eller för att vara ännu mer exakt, mot ett beteende som är förknippat med en viss vapentyp, nämligen kärnvapen. Med detta sagt är det naturligtvis en del av avtalets skyldigheter som endast kommer att aktiveras om en stat innehar kärnvapen, eller för de stater som förlitar sig på kärnvapen.

Mot den bakgrunden anser Svenska Röda Korset det nödvändigt att påpeka att utredningens resonemang och slutsatser i denna del saknar grund.”

Svenska atlantkommittén

”Konventionen innebär bl.a. ett förbud mot säkerhetsgarantier som baseras på kärnvapeninnehav. Alla Natomedlemmar har klargjort att de av detta skäl inte kan tillträda konventionen. En anslutning till konventionen är oförenlig med ett svenskt medlemskap i Nato.”

”Samtliga Sveriges grannländer och samarbetsländer i Europa och Amerika baserar sin säkerhetspolitik ytterst på säkerhetsgarantier som bygger på kärnvapen. Finland har uttalat att Nato-medlemskap är en möjlighet (option). Konventionens breda och otydliga hjälpförbud skulle därför, visar utredningen, försvåra eller omöjliggöra t.ex. övningar eller andra former av samarbete med Frankrike, Storbritannien, USA och deras allierade. Natoländerna väljer naturligtvis själva, precis som Sverige, vilka länder de vill samarbeta med för att möta externa hot.

Vår säkerhetspolitiska linje bygger på solidaritet. Sverige är berett att ge och ta emot militärt stöd och förberedelser för detta görs genom avtal, övningar och andra former av samarbeten. Många av de länder som vi förväntar oss hjälp ifrån i händelse av krig eller katastrof har vid upprepade tillfällen varnat

Sverige för konsekvenserna i form av avbrutet samarbete om vi tillträder konventionen.”

Svenska FN-förbundet

”Utredningen berör på olika ställen frågor om TPNW:s inverkan på avskräckningspolitik, kärnvapenparaplyer och Natos system för kärnvapendelning.

Utredningen problematiserar inte dessa områden i tillräcklig utsträckning utan ger en ganska ensidig och realpolitisk bild av att avskräckningspolitik och kärnvapendelning i grunden är något positivt.

Svenska FN-förbundet delar inte den bilden. Det är eftersträvansvärt att färre länder är beroende av avskräckningspolitik och kärnvapenparaplyer. Det var därför olyckligt att Nato i sina beslut om att utvidga militäralliansen geografiskt på 1990-talet också uttryckte att de nya medlemmarna skulle förväntas stödja kärnvapnens roll i Natos strategiska koncept.”

”Svenska FN-förbundet ställer sig frågande till om det är rimligt att en konventionstext ska erbjuda alla färdiga alternativ för hur staterna ska agera efter att de väljer bort kärnvapenoptionen.

Vi ifrågasätter också att ”uppfattningar” om de delade kärnvapnens roll ska betraktas som ”faktum”. Om kärnvapendelningen idag uppfattas som det kitt som håller ihop Nato så kanske det tvärtom behövs en diskussion inom Nato om att alliansen behöver byta bindemedel? Svenska FN-förbundet menar att Nato genom att ge kärnvapenparaply och kärnvapendelning en så stor betydelse under lång tid har eftersatt andra funktioner som hade kunnat öka sammanhållningen inom Nato.

När det gäller de delade kärnvapnen så handlar dessa om frifallande bomber från stridsflygplan i t ex det tyska flygvapnet. Även från militärt håll har det ibland ifrågasatts vilket syfte dessa bomber har och vilka scenarier de skulle kunna brukas i. Att dessa vapen, vars bruk i sig självt skulle få förödande konsekvenser också på Europas egen befolkning och vars delning innebär ett hot mot idéerna i NPT-avtalet, skulle vara det som håller ihop Nato är en skrämmande tanke snarare än ett faktum.”

”Utredningen menar att en svensk anslutning till TPNW skulle försvåra Sveriges möjligheter att ta eller ge hjälp till Natoländer, men också till Finland, i händelse av krig eller hot om krig.

”Hjälp” kopplad till bruk av – eller hot om bruk av – kärnvapen skulle definitivt bli svårare vid en svensk anslutning. Men vill vi verkligen ha eller

ge sådan hjälp? Även om det går att argumentera för att Sverige de facto har - eller har haft - en plats under kärnvapenparaplyet så har vi inte bett om det. Svenska FN-förbundet vill här påminna om att utrikesutskottet inför ICJ:s rådgivande uttalande på 1990-talet ansåg att kärnvapen bör ses som vapen helt oförenliga med folkrätten. Svenska FN-förbundet anser att den linjen ska bestå.

Utredningen menar dock att också andra chanser att - utan kärnvapen - få hjälp från Nato i en krigssituation försvåras om Sverige först är bråkiga och ifrågasätter kärnvapnens roll i Nato genom att skriva under TPNW.

Svenska FN-förbundet ifrågasätter denna förenklade slutsats och menar att det trots allt finns en stor acceptans för att stater tycker olika inom diplomatin och så också inom Nato-kretsen.

Svenska FN-förbundet tror inte heller att all solidaritet mellan Sverige och dessa stater (varav flertalet också är EU-stater) bygger endast på samsyn i kärnvapenfrågan. Tvärtom finns det flera viktigare faktorer som skapar solidaritet. En viktig sådan är huruvida Sverige varit solidariskt med t ex Tyskland och Frankrike eller med länder i vårt närområde i andra sammanhang. Det svenska truppbidraget i Mali, som är säkerhetspolitiskt viktigt för Frankrike, kan exempelvis vara mer betydelsefullt. Mellanfolkliga kontakter mellan EU-staterna runt Östersjön är ett annat exempel i den mindre skalan.”

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Nato-medlemskap och Nato-samarbeten

Till att börja med vill vi invända mot utredarens ensidiga fokus på eventuella konsekvenser i förhållande till Nato. Direktiven för utredningen var att utreda konsekvenserna av ett svenskt tillträde i förhållande till Sveriges samlade bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten och inte i förhållande till ett eventuellt Nato-medlemskap.

Utredningen drar slutsatsen att ett svenskt tillträde till TPNW skulle förhindra framtida svenskt medlemskap i Nato. Frågan om Nato-medlemskap saknar relevans. I 2019 års regeringsförklaring deklarerade statsminister Stefan Löfven att Sverige inte ska söka medlemskap i Nato. Enligt den skuggutredning som Svenska Läkare Mot Kärnvapen och Internationella kvinnoförbundet för Fred och Frihet genomfört finns heller inte några juridiska hinder för en svensk anslutning till TPNW.

Samarbeten bygger på ömsesidiga intressen och kommer fortgå så länge dessa intressen fortfarande föreligger. Sveriges geopolitiska läge gör Sverige till en intressant samarbetspartner för Nato vilket inte kommer förändras av

att Sverige tillträder TPNW. Att ett svenskt tillträde till TPNW skulle inverka negativt på Sveriges samarbete med Nato stämmer inte. Den 19 februari 2019 sa Nato-generalen sir James Rupert Everard i Europaparlamentet, vid fråga från Bodil Valero, att det inte finns någon relation mellan Sverige och Natos försvarssamarbete och ratificering av någon konvention. Utredaren har heller inte kunnat redogöra för vilka källor som ligger till grund för hans slutsats.

Enligt utredaren finns en betydande risk att vid svenskt tillträde av TPNW kommer fortsatt Nato-samarbete huvudsakligen ske utifrån Nato-ländernas intressen, utan att ta i beaktning svenska intressen. Det framgår dock inte av utredningen varför svenska intressen i högre grad skulle beaktas ifall Sverige inte tillträder. Det är oacceptabelt om Sveriges möjligheter att bedriva en självständig säkerhets- och utrikespolitik skulle undermineras av påtryckningar från Nato-länder eller andra stater.”

”Att uppfattas kritisera samarbetspartners som Sverige söker stöd från
Utredaren skriver att ett tillträde kan uppfattas som en underförstådd kritik av Natos militära strategi och att det är problematiskt om Sverige uppfattas kritisera de samarbetspartners som Sverige söker stöd från. Svenska Freds har två huvudsakliga invändningar mot detta. För det första har Sverige en tradition av tydligt avståndstagande från kärnvapen. Det är alltså inte något som skulle ändras i samband med ett svenskt tillträde till TPNW. För det andra är ett av syftena med TPNW att stigmatisera och avlegitimera kärnvapen. Detta innefattar kritik mot stater som direkt eller indirekt använder sig av kärnvapen i sina försvarsstrategier.”

Svenska kyrkan

”Det säkerhetspolitiska läget har försämrats de senaste åren, bland annat i Östersjöområdet, och även Sverige bygger idag ett starkare försvar som är beroende av bilaterala och multilaterala försvarssamarbeten med länder som innehar kärnvapen.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”TPNW och Sveriges samarbete med Nato

Utredaren menar att ett tillträde till TPNW skulle leda till att Sveriges samarbete med Nato och Natomedlemmar stagnerar. Rörande interoperabilitet konstaterar utredaren att statsparter till konventionen mot antipersonella minor vid ratificeringen lämnade in deklarerationer som innebar att de, när de deltog i militära övningar tillsammans med andra nationer, inte kunde hållas ansvariga för andra övningsdeltagares handlingar. Utredaren konstaterar också att Australien förklarade att landets tolkning av skrivningen om hjälp i konventionen om truppminor – som har samma

ordalydelse som TPNW – var att begreppet enbart omfattade direkt och aktiv hjälp. Våra kommentarer till dessa resonemang:

- Utredningen analyserar inte Sveriges nuvarande samarbetsavtal med Nato men landar ändå i en bestämd slutsats. Vi ställer oss frågande till såväl tillvägagångssättet som slutsatsen.
- Det finns inga juridiska hinder för Sverige att fortsätta nuvarande samarbeten med Nato som statspart till TPNW. Frågan har utretts av Bonnie Docherty vid Harvard Law School.
- Utredaren menar att det inte är relevant att jämföra TPNW med konventionen mot antipersonella minor vad gäller interoperabilitet. Påståendet ges ingen underbyggnad. Då artiklarna är jämförbara är det ur folkrättsligt perspektiv viktigt att ställa frågan: Hur löste Sverige situationen vid anslutningen till konventionen mot antipersonella minor? Detta är relevant information för politiska beslutsfattare.
- Utredningens analys rörande Natos planeringssystem reser en mycket kritisk fråga: Innebär Sveriges säkerhetspolitiska samarbeten att vi i fall av väpnad konflikt inte kan utesluta svenskt deltagande i kärnvapen användning? Det vore en politiskt oförankrad och enligt vår mening oacceptabel linje i frågan om kärnvapen. Vi anser att den svenska regeringen och enskilda riksdagspartier i diskussionen om världslandsavtalet med Nato istället tydliggjort att Sveriges samarbete med Nato inte involverar kärnvapen. Att bekräfta Sveriges hållning som motståndare till kärnvapen och kärnvapenavskräckning genom ett tillträde till TPNW borde därför inte utgöra ett hinder för anslutning.
- Utredningens för en diskussion om Nya Zeeland och huruvida en statspart till TPNW kan acceptera att ett besökande krigsfartyg varken bekräftar eller dementerar närvaron av kärnvapen ombord på fartyget, på grundval av det faktum att statsfartyg åtnjuter immunitet. Utredningen konstaterar att detta under lång tid stoppade flottbesök från USA till Nya Zeeland, och menar att problemet kan återkomma. Vi vill understryka att amerikanska örlogsfartyg numera besöker Nya Zeeland. Landet har ratificerat TPNW och har samtidigt ett väl fungerande militärt samarbete med USA och Nato. Att utredningen väljer att utelämna detta viktiga faktum skapar en snedvriden bild.
- Under ett möte i Europaparlamentet i februari 2019 kommenterade Natos biträdande överbefälhavare det svenska försvarssamarbetet

och Sveriges eventuella anslutning till TPNW enligt följande: ”Jag tror att vår plan för att ytterligare utveckla vår förståelse för varandra och vår kommunikation är mycket bra. 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.” Vi menar att detta reser betydande frågetecken kring utredningens slutsats att Sveriges samarbete med Nato skulle stagnera vid en svensk anslutning till TPNW.”

”TPNW och Sveriges samarbete med Finland

Utredningen skriver i avsnitt 5.4: ”Det är dock uppenbart att Sveriges samarbete med Finland både bilateralt och multilateralt kommer att påverkas negativt” om Sverige går med i TPNW. Våra kommentarer rörande detta:

- Utredningen härleder inte påståendet att en svensk ratificering skulle få negativa effekter för samarbetet med Finland. Vi saknar grund för slutsatsen. Finlands nedrustningshistoria skiljer sig därtill markant från Sveriges, men det har inte hindrat samarbete på det säkerhetspolitiska området. Tidigare nedrustningsavtal som Sverige har anslutit sig till långt före Finland – eller där Finland inte är anslutet - har inte försvagat samarbetet. Därtill har Finlands utrikesutskott konstaterat att TPNW inte strider mot utan kompletterar NPT, ett faktum som utredaren borde ha klargjort.”

Säkerhets- och försvarsföretagen

”Solidaritetsförklaringen har ersatt neutraliteten som ledord för säkerhets- och försvarspolitik. Sverige är berett att ge och ta emot militärt stöd. Sverige är också drivande när det gäller EU:s sanktioner mot Ryssland.

Det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet är omfattande. Det inbegriper Finland, Norden (Nordefco), EU, Nato (förstärkt partnerskap) och USA. Samarbete byggs ut och intensifieras genom grannsamverkan och gemensamma övningar. EU påbörjar ett mer omfattande och fördjupat försvarssamarbete (Pesco). Den transatlantiska länken förstärks. Finland, USA och Sverige har sedan drygt ett år ett gemensamt avtal.

I denna breda krets av samarbetsländer är det inget nordiskt land och endast något enstaka EU-land (Irland) som överväger att ansluta sig till konventionen utöver Österrike. Nästan alla avvisar den därför att den strider mot den försvarsdoktrin som samtliga våra samarbetspartners i Norden, Europa och Nordamerika baserar sin säkerhet på. (Observera att Finland har

en Nato-option). Flera samarbetsländer har varnat för samarbetssvårigheter om Sverige tillträder konventionen.

Företagen i Sverige är av fundamental betydelse för det svenska försvaret. De måste vara av hög klass för att tillgodose Försvarmaktens behov. Det i sin tur kräver ett omfattande internationellt samarbete.

De i Sverige verksamma försvarsföretagen är beroende både av kunnande och leveranser från företag i länder som den svenska staten har samarbete med. Exporten till dessa länder är också av stor betydelse. Särskilt viktigt är samarbetet med Norden, Six-nationsinitiativet, USA och nu också EU. Våra samarbeten - bilateralt, nordiskt och Europa - måste agera i samklang med dessa länder.

Företagen är oroade över att ett undertecknande kan komma att skapa oönskade förväntningar från utomstående och handelspartners, t.ex. att Sverige tvingas ta hänsyn till konventionen i vår handelspolitik utöver vad EU kräver.

Samarbete bygger på förtroende som byggts upp under lång tid, ibland mer än ett halvt sekel. Viss teknologi som är avgörande för svensk försvarsförmåga är resultatet av sådant långvarigt samarbete. Skulle förtroendet undergrävas och sådana samarbeten försvåras eller rent av omöjliggöras skulle det få allvarliga följder för de i Sverige verksamma företagen. Ett undertecknande av konventionen skulle innebära en betydande risk för företagen och därmed för det svenska försvaret.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”FOI delar utredarens bedömning att ett tillträde till konventionen skulle få negativa konsekvenser för de säkerhetspolitiska samarbetsformer som den svenska regeringen nu ser som de viktigaste, inklusive den med Finland.”

”FOI delar utredarens bedömning att utvecklingen mot militär interoperabilitet med Nato-länder kan komma att försvåras eller förhindras redan vid ett svenskt undertecknande. Eftersom konventionen förbjuder ett antal av de förutsättningar som ligger till grund för Nato:s militär- och försvarsdoktriner kommer en statspart till konventionen att uppfattas som en aktör som direkt går emot Nato-ländernas intressen. Därför kommer med stor sannolikhet Sveriges möjlighet till ”närvaro i rummet”, d.v.s. att kunna delta i möten och ha ett förtroendefullt utbyte med Nato-länder, att begränsas eller omöjliggöras.

FOI delar även utredarens bedömning när det gäller Sveriges möjligheter till gemensamma militära övningar med Nato-länder. Utredaren konstaterar att

konventionen är oklar vad gäller i vilken grad, om alls, som en statspart till den kan genomföra militära övningar med kärnvapenstater. Avgörande i denna fråga är emellertid varken konventionen eller Sverige som partner, utan Nato-ländernas inställning. Nato är ytterst en militär försvarsallians som integrerar kärnvapen i sitt försvarsplaneringssystem. Om Sverige skulle tillträda konventionen föreligger en betydande risk för att Sverige skulle komma att bli utestängt från de flesta former av militära övningar med ”Nato.”

”Förbudet mot utvidgad avskräckning, inbegripet frågan om kärnvapenparaplyer (avsnitt 5.2)

Utredaren påpekar att konventionen uttryckligen förbjuder formella ”kärnvapenparaplyer”, det vill säga en till andra än kärnvapenländer utvidgad avskräckningspolitik baserad på kärnvapen. Nato:s strategiska koncept och militära doktrin omfattar ett sådant ”paraply”. Att tillträda konventionen kan ur Nato-ländernas perspektiv därför komma att uppfattas som kritik av deras säkerhetspolitik. Detta riskerar att underminera möjligheterna för Sverige att i enlighet med solidaritetsförklaringen från 2009 ge och ta emot militärt stöd från länder som är medlemmar i Nato.

FOI delar utredarens bedömning också i denna del. Om Sverige med sina bi- och multilaterala militära samarbeten med andra länder syftar till att kunna samverka med dem mot gemensamma hot eller aggressorer, torde ett ifrågasättande av samverkansländernas säkerhetspolitiska grundhållning uppfattas som negativt av de senare. Som utredaren noterar har ett antal uttalanden och skrivelser från aktörer i flera av dessa länder gett stöd för att denna tolkning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde är korrekt. Redan ett undertecknande av konventionen skulle innebära att Sverige vore förpliktat att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra dess ändamål och syfte. Ett svenskt undertecknande skulle således kunna innebära att 2009 års solidaritetsförklaring och de efterföljande överenskommelserna om militärt samarbete med en rad länder – alla förutom Finland medlemmar i Nato – som gjorts därefter, riskerar att undermineras.”

”Den svenska nedrustningen efter det kalla kriget och behovet att kunna ta emot militärt stöd (avsnitt 5.3)”

”Behovet av att kunna få militärt stöd från andra stater har blivit centralt för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Därför har ett värdlandsavtal slutits med Nato och ett antal bilaterala avtal skrivits med andra länder, företrädesvis Nato-länder. Även om dessa avtal inte omfattar någon form av militära säkerhetsgarantier är syftet att underlätta militär interoperabilitet genom ökad övningsverksamhet m.m. Detta har skett i ljuset av Rysslands i ökande grad aggressiva politik i svenskt närområde. Ett tillträde till konventionen riskerar att uppfattas som en tydlig svensk distansering från

Nato-länderna, särskilt USA – som är det Nato-land med störst möjligheter att kunna stödja Sverige militärt i händelse av ett angrepp på Sverige.

FOI delar utredarens bedömning i denna del och noterar att USA som enskild nation har ett integrerat försvarsplaneringssystem som omfattar både konventionella och nukleära förmågor. FOI bedömer, i ljuset av detta, att det finns en risk för att USA:s vilja att militärt bistå ett land, som ställer strikta villkor för vilken sorts militär förmåga som USA får använda i det syftet, skulle kunna bli tydligt begränsad och därmed få konsekvenser för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken.”

”De negativa konsekvensernas betydelse i förhållande till de svenska samarbetsambitionerna och svensk-nordiskt samarbete med Nato (avsnitt 5.4-5.5)

Utredaren konstaterar att de svenska säkerhetspolitiska samarbetsambitionerna avseende USA och Finland, som i väsentlig och ökande grad utgör fundament för regeringens nuvarande säkerhetspolitiska linje, skulle påverkas negativt vid ett svenskt tillträde till konventionen. Finland har redan beslutat att inte tillträda konventionen. Både USA och ett antal andra Nato-länder har offentligt konstaterat att man kommer att inta en principiellt negativ hållning till statsparter till konventionen.

FOI instämmer även i denna bedömning. Ett närmare försvarssamarbete med Finland och USA är en förutsättning för att Sverige ska kunna öka sin egen militära förmåga. Redan ett undertecknande av konventionen skulle påverka relationerna till dessa länder negativt, och därmed kunna försvåra möjligheten till ett närmare försvarssamarbete med dem.”

”Svenskt, nordiskt och nordiskt-baltiskt forsknings-samarbete med Nato och Nato-medlemmar

Utredaren pekar på, som nämnts ovan, att ett svenskt tillträde till konventionen skulle kunna uppfattas som en grundläggande kritik av den strategiska doktrin som flera av Sveriges samarbetspartners omfattas av. Därmed kan det ”förutses att ett tillträde till konventionen leder till att det nuvarande samarbetet med Nato och bilateralt med Natomedlemmar kommer att stagnera”.

FOI bedömer att detta med stor sannolikhet även gäller forsknings-samarbetet utanför kärnvapen- och ickespridningsområdena. De länder som är de mest intressanta länderna för FOI att samarbeta med är de som har djup teknologisk kunskap med stor bredd inom de mest centrala försvarsforskningsområdena, och som är politiskt närstående Sverige, t.ex. Frankrike, Storbritannien och USA.”

FOI vill i detta sammanhang framhålla vikten av det forsknings-samarbete som sker med bland annat Nato och dess medlemsländer samt Finland. FOI

ansvarar för att koordinera det svenska deltagandet i *Nato Science and Technology Organization (STO)*.” [...] ”Samarbetet inom STO är för svenskt vidkommande mycket betydelsefullt därför att det ger möjlighet att snabbt och brett genomlysna nya teknikområden med en relativt begränsad egen insats.”

”FOI noterar att EOP också innebär att Sverige deltar i Nato:s forskningssamarbete på motsvarande sätt som ett medlemsland, om inte annat beslutas i särskild ordning. Då Sverige inte är Nato-medlem finns dock inget som garanterar att nuvarande läge kvarstår om relationen utsätts för påfrestningar. Ett tillträde till konventionen skulle kunna vara en sådan påfrestning.

Utredaren pekar i sammanhanget även på betydelsen av Nato-samverkan för samarbetet med Finland. Detta är relevant även för forskningssamarbetet. FOI:s samverkan med sin finska motsvarighet sker i hög utsträckning inom ramen för Nato STO. Det föreligger således risk för att ett svenskt tillträde till konventionen negativt skulle påverka FOI:s forskning och internationella samarbeten, såväl multilateralt som bilateralt, även på andra områden än de som berör kärnvapen- och icke-spridningsfrågor.”

5.3 Övriga försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenser

Försvarsmakten

”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.”

Kristna fredsörelsen

”Vi kan också konstatera att såväl USA som Nato har framfört att det kan få konsekvenser för samarbetet om Sverige tillträder avtalet. Det är uppseendeväckande och oacceptabelt att en utländsk makt, eller en militärallians som Sverige inte tillhör, lägger sig i ett nationellt politiskt ställningstagande – dessutom med föga ”diplomatiska” metoder. Men vi kan inte helt bortse från detta. Det verkliga problemet är: hur kan det avgöras vilka konsekvenserna kan bli och vad de nämnda relativt vaga uttalandena innebär?

Vad är det i så fall som skulle ”försvåras”: är det diplomatiska relationer och förhandlingar, gemensamma militärövningar, försvarsindustriella och tekniska samarbeten, eller något annat? Dessvärre ger varken utredningen eller andra källor besked i någon av dessa frågor.

Det finns i utredningen ingen komplett förteckning över de samarbeten och avtal som för närvarande finns med USA och NATO. Det som är känt är att de ingått för att de varit av intresse för bägge parter. Vissa negativa reaktioner kan väntas på det diplomatiska planet. Konkreta militära och militärindustriella samarbeten (som Sverige har med NATO, NATO-länder och med Finland) torde styras av ömsesidiga egenintressen och innehåller inte kärnvapen. De kan möjligen försvåras marginellt men kommer i huvudsak att hanteras pragmatiskt liksom tidigare. Frågan är inte av den karaktären att den kommer att utlösa repressalier från t ex USA.”

Röda korset

”Svenska Röda Korset är väl medvetet om att alla stater ställs inför säkerhetshot och tar detta på största allvar. Däremot anser vi att säkerheten inte kan analyseras utan att ta hänsyn till de risker som kärnvapen i sig medför. De stater som deltog i förhandlingarna, och som sedan undertecknat samt ratificerat konventionen är konfronterade med samma osäkra internationella säkerhetssituation som andra stater. Vissa deltar även i partnerskap och allianser med kärnvapenstater eller står inför överhängande säkerhetshot. Många av dessa stater ser till och med kärnvapen i sig som ursprunget till det säkerhetshot som deras befolkningar och framtida generationer står inför. Dessa stater ser motviljan att genomföra de åtaganden som tagits inom ramen för icke-spridningsfördraget, som en drivande faktor bakom spridningen av kärnvapen och bakom de konfrontationer som vi sett mellan stater och den ökade risken för en konflikt som innefattar kärnvapen. Trots att utredaren ytligt nämner att ”det finns också exempel på kriser där kärnvapenfaktorn har bidragit till konventionella konflikter”, saknas ett djupare resonemang kring denna fråga i utredningen. Ett sådant resonemang är dock nödvändigt för en nyanserad analys av konventionen och dess innebörd samt konsekvenserna av ett svenskt tillträde.

Sammantaget uppvisar utredningen uppenbara brister i för konventionen centrala och avgörande frågor.”

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

”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 säkerhetskäpande och legitimerar kärnvapenstaternas (inom NPT) ”rätt” till dessa vapen.”

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

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Utredaren skriver att många länder uppfattar att kärnvapen skapar säkerhet och att en kärnvapenfri värld är instabil. En sådan argumentation riskerar att öppna upp för uppfattningen att fler staters anskaffning av kärnvapen skulle öka vår säkerhet och stabilitet vilket vore olyckligt och stå i motsättning till den kärnvapenedrustning som Sverige länge verkat för.

Svenska Freds anser att frågan om kärnvapenförbud måste utgå från ett bredare säkerhetsperspektiv med mänsklig säkerhet som utgångspunkt, och önskar se en utredning präglad av denna ansats. Syftet med begreppet mänsklig säkerhet är att skifta fokus från staters territoriella säkerhet till människors säkerhet. Att en stats överlevnad är säkrad betyder inte att människorna som lever inom staten är trygga, säkra och fria från förtryck. Även svensk nationell säkerhetsstrategi från 2017 har en betydligt bredare ansats på säkerhet än vad utredningen har. Den svenska säkerhetsstrategin utgår från ett vidgat säkerhetsbegrepp där ett av de yttersta målen är att säkra befolkningens liv och hälsa.”

”Det är i sammanhanget viktigt att understryka att en nukleär avskräckningsdoktrin inte enbart bygger på innehav av kärnvapen. För att den ska vara trovärdig måste det finnas en vilja och beredskap att använda dem mot hundratusentals eller miljontals oskyldiga civila. Det kräver även en konkret utformad plan med redan identifierade mål.

Därmed är kärnvapen ett existentiellt hot, med sin udd riktad mot framför allt civila. Att hävda att TPNW kan hota säkerheten är ett uttryck för en uppfattning som menar att säkerhet är till för stater, och inte människor. Människor är inte säkra i en världsordning vars så kallade stabilitet bygger på hot om kärnvapenangrepp mot dem. Det är tydligt att det inte är mänsklig säkerhet som premieras i utredningen. För att utredningen ska kunna vara underlag för politiskt beslutsfattande är det en nödvändighet att denna fråga belyses ur fler vinklar.

Även feministiska perspektiv på säkerhet är nödvändiga för att bredda förståelsen för vad ett hot kan vara, vem/vad som ska skyddas, vem/vad som beskyddas och med vilka medel. Som vi har konstaterat är en

säkerhetsstrategi baserad på kärnvapen inte i linje med mänsklig säkerhet eller med feministiska perspektiv på säkerhet. En trovärdig feministisk utrikespolitik kräver att beslut om svenskt tillträde till TPNW baseras på en feministisk analys.” [...]

”Ett andra övergripande problem med utredningen är att den inte belyser TPNW:s positiva säkerhetspolitiska inverkan. Konsekvenserna av den snäva säkerhetspolitiska analysen, vilken vi har konstaterat ovan, blir att utredaren förbiser att kärnvapen är ofördelaktiga ur ett traditionellt, likväl som ett breddat, säkerhetspolitiskt perspektiv.

Säkerhetspolitik omfattar nedrustning, diplomati och etablering av mellanfolkliga relationer vilket leder till avspänning och ökad säkerhet. Militär upprustning tenderar däremot att leda till en kapprustningsspiral med minskad upplevd säkerhet som resultat.”

”Svenska Freds instämmer i att hotföreställningar måste förändras för att skapa grunden till hållbar fred i världen. Tvärt emot utredaren menar vi att ett förbud mot kärnvapen är ett effektivt sätt att ändra på hotföreställningarna och upprätthålla en långsiktig dialog kring fred, säkerhet och kärnvapenedrustning. Eftersom spänningar, misstro och dålig kommunikation mellan länder bidrar till konflikter är TPNW ett viktigt forum för att medverka till fredligare samhällen samt bättre mellanstatlig kommunikation och tillit.

Vi vill framhålla att det bästa sättet att undvika kärnvapenkrig är att se till att medlen för att bedriva ett sådant krig inte finns. En värld med 14 465 kärnvapen, varav 1 800 står redo att avfyra inom loppet av minuter, är inte en säker värld. Ända sedan de första atombomberna släpptes har vår historia kantats av tillfällen då kärnvapenkrig endast varit sekunder från att utlösas, antingen avsiktligt eller av misstag. Det är säkerhetspolitiskt väldigt riskabelt att förlita sig på att mänskliga misstag eller tekniska fel i hanteringen av kärnvapen inte kommer kunna ske, och konsekvenserna av detta är för allvarliga för att bortse från.

TPNW är ett strategiskt viktigt säkerhetspolitiskt redskap, och utifrån en säkerhetspolitisk analys av TPNW bör Sverige tillträda konventionen.”

Svenska läkare mot kärnvapen

”Föreställningar om kärnvapen som bidragande till sammanhållning och säkerhet riskerar att legitimera massförstörelsevapen och hindra nedrustning. En sådan linje ska inte styra, och har inte traditionellt styrt, svensk nedrustningspolitik.

Säkerhetspolitiskt samarbete inom Europa bygger och ska bygga på andra faktorer än kärnvapen, som är ett oerhört dyrt, destruktivt och oanvändbart säkerhetspolitiskt medel.

Normen mot kärnvapen är idag på väg att försvagas p.g.a. bland annat moderniserings-program i kärnvapenstater, en förvärrad situation mellan Ryssland och USA, hot och kriser för avtal som INF och JCPOA (Iranavtalet) samt bristande framsteg inom NPT. Detta utgör ytterligare anledning att ta avstånd från kärnvapenstrategier som del av europeiskt samarbete. TPNW utgör ett strategiskt tillfälle för Sverige att motverka den negativa utvecklingen genom att stärka normen mot kärnvapen.

Natos medlemsstater har gjort åtaganden inom NPT om att eliminera kärnvapen från säkerhetsstrategier och arsenaler på basis av de förödande konsekvenser som skulle följa av ett kärnvapenkrig. NPT har varit mycket viktigt för att förhindra att kärnvapen sprids utifrån grundidén att kärnvapenfria stater åtar sig att inte utveckla kärnvapen i utbyte mot att kärnvapenstater åtar sig att rusta ned. Att denna balans respekteras är avgörande för NPT:s fortlevnad och för att förhindra att kärnvapen sprids till fler stater, vilket borde ha beaktats tydligare i utredningens diskussion om kärnvapens roll i Nato och Europa.” [...]

”En konvention som förbjuder kärnvapen i syfte att bidra till nedrustning kan inte tillåta kärnvapenparaplyer. Det hade varit juridiskt och politiskt realistiskt. Vi vill belysa att de stater som idag är under kärnvapenparaply, men på lång sikt vill bygga sin säkerhet på samarbete utan massförstörelsevapen, nu kan inleda en förberedelseperiod inför en anslutning till TPNW och när de är redo ansluta till avtalet.”

”Utredaren framför en mycket tvivelaktig slutsats om FN-stadgan och kärnvapen. Utredningen borde ha förmedlat det faktum att frågan om kärnvapen har prövats av internationella domstolen i Haag i ett rådgivande yttrande (ICJ Advisory Opinion) 1996.”

”Utredarens syn på kärnvapen och Sveriges säkerhet

Utredningen menar att Sveriges geopolitiska läge komplicerar ett ställningstagande i linje med TPNW. Vi anser att frågan behandlas ensidigt och att ogrundade slutsatser framförs:

Sveriges geopolitiskt utsatta läge bör ses som en anledning att agera för nedrustning. Den starka svenska traditionen att verka för folkrättens utveckling som en utrikes- och säkerhetspolitisk strategi diskuteras knappt i utredningen. En balanserad analys hade ställt sig frågan: På vilket sätt kan TPNW som en förstärkning av svensk nedrustnings-politik och internationell rätt om kärnvapen bidra till svensk säkerhet?

Vi ifrågasätter starkt utredningens slutsats om att TPNW inte återspeglar Sveriges långsiktiga politik för att främja säkerhet och samarbete på bilateral, regional och global nivå i enlighet med FN-stadgan. En multilateral konvention som förbjuder massförstörelse-vapen på basis av humanitär rätt och humanitära konsekvenser är helt i linje med svensk utrikes- och säkerhetspolitik där folkrätt utgör en grundpelare.

Utredningen verkar i avsnitt 5.3 samt 5.8 mena att vid en underskrift av TPNW förlorar Sverige möjligheten till stöd från USA och Nato, genom att lämna det avskräckningssystem som Sverige enligt utredaren ingår i under det amerikanska kärnvapenparaplyet. Denna fråga aktualiseras vidare i utredningens diskussion om TPNW:s utträdesklausul. Det är anmärkningsvärt att en statlig utredning anser att Sverige ingår i ett system för kärnvapenavskräckning. Detta är inte en antagen svensk utrikes- eller säkerhetspolitisk position.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”FOI bedömer att ur ett svenskt nationellt perspektiv kan en bredare tolkning av vad som omfattas av förbuden medföra att Sveriges egen skyddsforskning inom kärnvapenområdet påverkas negativt. Detta skulle få till följd att även det tekniska stöd som FOI – i egenskap av expertmyndighet med lång erfarenhet av att stödja svenska insatser – ger inom skydds-, nedrustnings- och ickespridningsarbetet på kärnvapenområdet påverkas negativt eller i värsta fall omöjliggörs (se nedan).”

”FOI bedömer att det nationella svenska arbetet med att förhindra kärnvapenspridning, men också FOI:s internationella samarbete inom relevanta områden, riskerar att motverkas på grund av omfattningen av hjälpförbudet och kopplingen till ovan nämnda otydligheter.

FOI kan inte heller utesluta att myndighetens förutsättningar att kunna dela teknisk information och tekniska bedömningar med andra stater avseende kärnvapenspridning reduceras. Det kan innefatta både delgivning (brott mot hjälpförbudet) och mottagande (brott mot konventionens artikel 1, paragraf 1.f om att inte ”söka eller ta emot hjälp”) av sådana data. Detta gäller särskilt vid en extensiv tolkning av konventionens förbudsartikel, och en sådan utveckling av tolkningen kan inte uteslutas komma att ske.

FOI:s internationella tekniska arbete inom nedrustnings- och ickespridningsfrågor skulle vid ett svenskt undertecknande av konventionen därmed bli kringskuret både av konventionens rättsliga påverkan och minskade möjligheter till samarbete med relevanta utländska motsvarigheter.”

6. Konventionens framtida utveckling och Sveriges påverkansmöjligheter

Försvarsmakten

”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.”

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet

”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.”

Svenska freds- och skiljedomsföreningen

”Utredaren konstaterar att NPT-regimen har vidareutvecklats under ett halvt sekel för att uppnå sin trovärdighet. Liksom de flesta andra internationella konventioner och avtal kommer TPNW behöva stärkas och utvecklas över tid. Trots detta utgör TPNW en solid grund för det fortsatta internationella nedrustningsarbetet. För att Sverige på bästa och mest effektiva vis ska kunna bidra till denna utveckling bör Sverige tillträda konventionen.”

”Ett svenskt tillträde till TPNW stärker Sveriges legitimitet och trovärdighet som förespråkare för nedrustning. Som statspart får Sverige även större möjligheter att påverka utformningen av TPNW.”

Svenska FN-förbundet

”Utredningen menar att det ”är ur institutionell synvinkel oroande att någon behörig myndighet ännu inte utsetts” för att kunna granska ett eventuellt tillträde till konventionen från en kärnvapenstat.

Svenska FN-förbundet bedömer att detta inte bör vägleda oss i frågan om Sverige ska ansluta sig till TPNW eller ej. Det kommer att kunna hållas flera statspartsmöten inom konventionens ram för att diskutera sådana detaljer innan sådana situationer uppkommer. Alla sådana steg kommer också att uppfattas som så positiva att det faktiska genomförandet kommer att underlättas.

Vi vill här återkomma till att utredaren i sista stycket i avsnitt 1.3.3 också själv nämner att ”man från svensk sida var långt ifrån säker på att NPT på ett verksamt sätt skulle kunna bidra till både kärnvapennedrustning och ickespridning” vid den svenska anslutningen till NPT 1968. ”Ett arbete över många decennier bedrevs för att göra dessa förhoppningar mer trovärdiga.”, konstaterar utredaren.

Den hållningen är fullt möjlig att åter nyttja i relation till TPNW. Självfallet finns det detaljer och finslipning att göra i avtalet. Svenska FN-förbundet anser att det är bättre att vara optimist och ansluten till konventionen med ambition att justera den något än att vara pessimist, se problem och stå utanför.”

Utrikespolitiska institutet

”I debatten kring ett eventuellt svenskt deltagande i konventionen framförs ofta argumentet att Sverige bör ansluta sig för att sedan inom ramen för konventionen verka för de förändringar som krävs för att TPNW skall bli en effektiv regim. Beslutet huruvida Sverige skall ansluta sig eller ej måste givetvis baseras på den konventionstext som föreligger i dag. Samtidigt är det en kraftig förenkling att tro att förändringar i en konvention är enkla att få till stånd. Det kommer att vara en markant tröghet mot att överhuvudtaget acceptera förändringar i en redan ikraftträd konvention. Om något visar den svenska röstförklaringen i samband med antagandet av konventionstexten att förhandlingsdelegationen på avgörande punkter tvingades konstatera att de inte fick gehör för svenska nationella positioner. Om man inte lyckades få gehör under själva förhandlingen så finns det inte mycket som tyder på att man skulle lyckas bättre efter ikraftträdandet. Det ska inte heller underskattas att det är ett mycket omfattande arbete som kommer att krävas för att åtgärda de brister som TPNW uppvisar.”

7. Synpunkter från övriga organisationer

Utöver de ordinarie remissinstanserna lämnades det öppet för andra organisationer att inkomma med synpunkter på utredningen. Synpunkter har inkommit i olika omfattning från 38 övriga organisationer (se bilaga 2). Samtliga svar från ordinarie instanser och övriga organisationer finns hos Utrikesdepartementet och publicerade på regeringens hemsida. Nedan redovisas de övergripande slutsatser som övriga organisationer inkommit med angående huruvida regeringen bör underteckna konventionen eller ej.

Följande organisationer stödjer att Sverige bör tillträda alternativt underteckna konventionen: Amnesty International Sverige, Daladistriktet av FN-förbundet, Demokrati utan gränser, Equmeniakyrkan, Falu FN-förening, Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen i Sundsvall, Fredsrörelsen på Orust, Gotlands fredsgrupp Greenpeace International, Gröna Eldsjälar, Gröna Kvinnor, Harvard Law School International Human Rights Clinic, Hälsingegruppen för Kvinnor för Fred och Folkkampanjen mot Kärnkraft och Kärnvapen, International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, International Committee of the Red Cross, International Federation of Medical Students' Associations Sweden, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet Stockholmskretsen, IrakSolidaritet, Kronoberg för fred och alliansfrihet, Kvinnor för fred, Kvinnor för fred i Sundsvall, Nej till Nato Helsingborg, PAX, PeaceQuest International, Riksföreningen Nej till Nato, Svenska Kvinnors Vänsterförbund, Svenska präster och pastorer mot kärnvapen, Svenska Pugwash, Sveriges Fredsråd, Uppsala Missionsförsamling, Vännernas samfund i Sverige Kväkarna och Älvsborgs socialdemokratiska förening

Följande organisationer bedömer att utredningen utelämnar viktiga perspektiv och därmed inte bör ligga till grund för regeringens beslut om ett undertecknande, men tar inte ställning i fråga om svenskt tillträde eller undertecknande: Folket i bild/kulturfront, Olof Palmes Internationella Center, Olof Palmes Minnesfond, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Socialdemokratiska Studentförbundet, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Socialdemokrater för tro och solidaritet och HBT-Socialdemokrater Sverige, Projekt Framtid och Sveriges Kristna Råd

Följande organisationer instämmer med utredarens slutsatser om att Sverige inte bör underteckna eller tillträda konventionen: Frivärld och Westinghouse Electric Sweden AB

Följande organisationer har inte några synpunkter på utredningen: Studsvik Nuclear AB

Utrikesdepartementet har även mottagit två namnsamlingar samt synpunkter från enskilda. Dessa finns tillgängliga hos Utrikesdepartementet.

Bilaga 1 - Förteckning över remissinstanser

1. Försvarshögskolan
2. Försvarsmakten
3. Försvarets materielverk
4. Inspektionen för strategiska produkter
5. Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet
6. Kristna freds rörelsen
7. Kungliga krigsvetenskapsakademien
8. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
9. Röda korset
10. Strålsäkerhetsmyndigheten
11. Svenska atlantkommittén
12. Svenska freds- och skiljedomsföreningen
13. Svenska FN-förbundet
14. Svenska kyrkan
15. Svenska läkare mot kärnvapen
16. Säkerhets- och försvarsföretagen
17. Totalförsvarets forskningsinstitut
18. Utrikespolitiska institutet (självständigt remissvar som givits av institutets direktör Christer Ahlström)
19. Vattenfall AB

Bilaga 2 – Andra organisationer som inkommit med synpunkter

1. Amnesty International Sverige
2. Daladistriktet av FN-förbundet och Falu FN-förening
3. Demokrati utan gränser
4. Equmeniakyrkan
5. Folket i Bild/kulturfront
6. Folkkampanjen mot kärnkraft–kärnvapen
7. Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen och Kvinnor för fred i Sundsvall
8. Fredsrörelsen på Orust
9. Frivärld
10. Gotlands fredsgrupp
11. Greenpeace International
12. Gröna Eldsjälar
13. Gröna Kvinnor
14. Harvard Law School International Human Rights Clinic
15. Hälsingegruppen för Kvinnor för fred och Folkkampanjen mot kärnkraft och kärnvapen
16. International Campaign to Abolish Nuclear Weapons
17. International Committee of the Red Cross

18. International Federation of Medical Students' Associations Sweden
19. Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet,
Stockholmskretsen
20. Iraksolidaritet
21. Kronoberg för fred och alliansfrihet
22. Kvinnor för fred
23. Kvinnor för Fred i Stockholm
24. Kväkarna, vännernas samfund i Sverige
25. Nej till Nato Helsingborg
26. Olof Palmes Internationella Center, Olof Palmes Minnesfond,
Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Socialdemokratiska
Studentförbundet, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund,
Socialdemokrater för tro och solidaritet och HBT-Socialdemokrater
Sverige
27. PAX
28. PeaceQuest International
29. Projekt Framtid
30. Riksföreningen Nej till Nato
31. Studsvik Nuclear AB
32. Svenska Kvinnors Vänsterförbund
33. Svenska präster och pastorer mot kärnvapen
34. Svenska Pugwash
35. Sveriges Fredsråd

36. Sveriges Kristna Råd
37. Uppsala missionsförsamling
38. Westinghouse Electric Sweden AB
39. Älvsborgs socialdemokratiska förening