

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

Inquiry into the consequences of a Swedish
accession to the Treaty on the Prohibition of
Nuclear Weapons



Regeringskansliet
Utrikesdepartementet

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24899-7

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Den 23 oktober 2017 beslutade utrikesminister Margot Wallström att tillsätta en utredning med uppdrag att analysera konsekvenserna av ett möjligt svenskt tillträde till Konventionen om förbud mot kärnvapen. Utredningens direktiv återfinns i bilaga.

Ambassadör Lars-Erik Lundin tilldelades uppdraget.

Utredaren presenterar här sin rapport ”Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till Konventionen om förbud mot kärnvapen”.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2019

Lars-Erik Lundin

Innehåll

Utredningens disposition	11
Sammanfattning	13
Executive summary	35

INLEDNING OCH BAKGRUND

1 Inledning.....	59
1.1 Omfattning, källor och metoder.....	59
1.2 Avskräkningsbegreppets komplexitet	62
1.3 Zooma ut för att fastställa utgångspunkterna.....	63
1.3.1 Utgångspunkter för utredningen	64
1.3.2 En målrelaterad helhetsbedömning över tid	64
1.3.3 Svenska tidigare åtaganden och legitima förväntningar	66
1.3.4 En bredare säkerhetspolitisk konsekvensanalys.....	68
1.3.5 Nettoeffekter av förnyade svenska utfästelser	68
1.3.6 Två viktiga kategorier: säkerhet och samarbete.....	70
1.4 Processen är nyckeln – ett historiskt tillfälle håller på att gå förlorat.....	72
1.5 Tre olika åsikter om konventionen i Sverige.....	73

2	Bakgrund	77
2.1	Kort historisk tillbakablick	77
2.2	Det humanitära initiativets roll.....	80
2.3	Mot den nya konventionen.....	82
2.4	Sverige och utarbetandet av konventionen	84
2.5	Vad handlar konventionen om?.....	84
2.6	Läget i anslutningsprocessen	85

KONVENTIONEN OCH DESS NEDRUSTNINGS- OCH ICKESPRIDNINGSPOLITISKA KONSEKVENSER

3	Nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser	89
3.1	Förbudskatalogen	89
3.1.1	Frågan om definitioner	90
3.1.2	Förbud mot utveckling.....	91
3.1.3	Förbud mot avskräckningspolitik.....	92
3.1.4	Förbud mot samarbete i form av hjälp	93
3.2	Verifikation	93
3.2.1	Underlaget för verifikation: deklarationen i artikel 2 och indelningen av statsparterna i olika grupper enligt artiklarna 3 och 4.....	93
3.2.2	Verifikation av icke-kärnvapenstaters samarbeten.....	94
3.2.3	Synergi med andra fördrag.....	94
3.2.4	Verifikation av konventionens förbudskatalog.....	96
3.2.5	Förenlighet med NPT inför en hotande krigssituation.....	96
3.2.6	Behovet av ett kongruent system för förbud och verifikation	97
3.2.7	Kontroll av efterlevnad utanför konventionens ram	97
3.3	Genomförande av kärnvapennedrustningen.....	98
3.3.1	Join and destroy	98

3.3.2	Destroy and join.....	99
3.3.3	Konventionens roll i nedrustningsprocessen.....	100
3.3.4	Möjligheterna att ta upp ytterligare frågor inom konventionens ram	100
3.4	Institutionellt stöd, finansiering och tvistlösning	101
3.4.1	Behovet av kontinuerligt institutionellt stöd.....	101
3.4.2	Kostnader i relation till utmaningar	102
3.4.3	Tvistlösning	103
3.5	Tillträde, universalitet, ikraftträdande, reservationer	104
3.6	Frånträde	106
3.7	Konventionens relation till andra relevanta konventioner och avtal	108
3.8	Sammantagna nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser från ett svenskt perspektiv	109
3.8.1	Adekvat verifikation.....	109
3.8.2	Nedrustningsarbetet som en del av bredare samarbetsstrategier	110
3.8.3	Vikten av institutionellt stöd.....	110
3.8.4	Grad av fokus på de av Sverige prioriterade målen att förhindra kärnvapenspridning och ohämmad upprustning	110
3.8.5	Negativ inverkan på Sveriges möjligheter att underlätta nedrustningsarbetet.....	112
3.8.6	Effekter på svenska expertkunskaper efter ett tillträde	112

KONVENTIONEN FRÅN ETT BREDARE SÄKERHETS- FÖRSVARSPOLITISKT PERSPEKTIV SAMT RÄTTSLIGA ASPEKTER PÅ DET SVENSKA GENOMFÖRANDET

4	Förbudet mot hjälp.....	119
4.1	Inledning	119
4.2	Hjälpförbudets omfattning	120

4.2.1	Hjälpförbudet i konventionen	120
4.2.2	Hjälpförbudets tolkning i Sverige: två huvudalternativ.....	121
4.3	Hjälpförbudets säkerhetspolitiska och finansiella implikationer.....	126
4.3.1	Hjälpförbudet tolkas ofta politiskt och subjektivt	126
4.3.2	Kärnvapnens komplexitet och problemet med dubbel användning	127
4.3.3	Mycket mer är relevant för kärnvapen än allmänt känt	130
4.4	Konventionen och systemet för nationell exportkontroll.....	131
4.4.1	Allmänt om exportkontroll.....	131
4.4.2	Omfattningen av PDA-produktlistorna från ett industriellt och forskningsperspektiv.....	132
4.4.3	Skillnader mellan konventionerna i detta hänseende.....	133
4.4.4	Behovet av exportkontroller omtvistat.....	134
4.5	EU:s roll.....	134
4.6	Slutsatser beträffande hjälpförbudet	136
5	Sammantagna konsekvenser för Sveriges bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten	
5.1	Inledning	141
5.1.1	Sveriges intresse av att ”vara närvarande i rummet”	141
5.1.2	Juridiska förpliktelser måste vara tydliga för samarbetspartners	142
5.1.3	Konsekvenser av hjälpförbudet vid internationellt militärt samarbete, inklusive gemensamma övningar och stabssamarbete	143
5.2	Förbudet mot utvidgad avskräckning, inbegripet frågan om kärnvapenparaplyer	145
5.2.1	Förbud mot formella kärnvapenparaplyer.....	145

5.2.2	Att uppfattas kritisera samarbetspartners som Sverige söker stöd från	147
5.3	Den svenska nedrustningen efter det kalla kriget och behovet att kunna ta emot militärt stöd	148
5.3.1	Behovet av övergångsarrangemang	149
5.3.2	Försvar och rustningskontroll/nedrustning – två sidor av samma mynt	151
5.3.3	Konsekvenser av paraplyförbudet för Sverige	151
5.4	De negativa konsekvensernas betydelse i förhållande till de svenska samarbetsambitionerna.	152
5.5	Svenskt, nordiskt och nordisk-baltiskt samarbete med Nato och Natomedlemmar	153
5.5.1	Sverige–Finland och de nordisk-baltiska Natomedlemmarna	153
5.5.2	Sverige och Finland – Nato och USA	154
5.6	Nato, systemet för kärnvapendelning och de franska och brittiska kärnvapnen	155
5.7	Tröskeln för aggression mot Sverige	156
5.8	Säkerhetspolitiska slutsatser.....	157

SAMLAD KONSEKVENSBEDÖMNING OCH KONVENTIONEN I ETT FRAMTIDSPERSPEKTIV

6	Konsekvensbedömning.....	163
6.1	En komplex konsekvensanalys.....	163
6.2	Kluster 1: nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser	164
6.3	Kluster 2: svenska säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten.....	165
6.4	Kluster 3: genomförandet i Sverige.....	166
6.5	De negativa konsekvenserna av ett tillträde till konventionen i dess nuvarande form.....	168

7	Konsekvenser i ett framtidsperspektiv	171
7.1	Kombinationen av många olika negativa effekter förstärker de samlade konsekvenserna.....	171
7.2	Den svenska hållningen till konventionen över tid	171
7.3	Statsparterna kan göra mycket för att främja klarhet om den politiska viljan finns	172
7.4	Vidare svenska åtgärder av betydelse för konventionens framtidsutsikter	175
7.5	Processen för konventionens vidareutveckling	175
7.6	Slutord.....	178
 Bilagor		
Bilaga 1	Utredningens direktiv	181
Bilaga 2	Terms of reference	183
Bilaga 3	Konventionens normativa ram: preambeln	185
Bilaga 4	Konventionens operativa del	197
Bilaga 5	Termer och förkortningar.....	209
Bilaga 6	Konventionen – engelsk originalversion.....	217
Bilaga 7	Sverige – Röstförklaring den 7 juli 2017.....	227
Bilaga 8	Sweden Explanation of vote, 7 July 2017.....	231

Utredningens disposition

Inledning och bakgrund

Efter en *inledning i kapitel 1* om hur direktiven för utredningen tolkas, beskrivs i *kapitel 2* den utveckling som lett fram till Konventionen om förbud mot kärnvapen.

Konventionen och dess nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser

En nedrustnings- och ickespridningspolitisk konsekvensbedömning görs i *kapitel 3 på grundval av den beskrivning av konventionen som återfinns i bilaga.*

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

Kapitel 4 redovisar *hjälpförbudet* och dess betydelse för *implementeringen* av konventionen *inom svensk jurisdiktion, särskilt vad avser exportkontroll och EU:s roll.*

Efter en analys av *förbudet mot kärnvapenparaplyer i Kapitel 5* görs så en sammanfattande utvärdering av konsekvenserna för Sveriges *säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten.*

Konsekvensanalys och konventionen i ett framtidsperspektiv

Kapitel 6 innehåller en sammanfattning av konsekvenserna av ett tillträde till konventionen i dess nuvarande form.

Dessutom görs i *kapitel 7* en bedömning av hur konventionen kan utvecklas och hur Sverige kan bidra. Utgångspunkten är att konsekvenserna av ett möjligt svenskt tillträde kan förändras om konventionen *utvecklas*.

Bilagor

I bilaga återges utredningens direktiv.

Dessutom presenteras den engelska originaltexten till konventionen.

Därefter beskrivs konventionen på basis av en inofficiell svensk översättning. Konventionens preambel anger den normativa och folkrättsliga ramen för diskussionen. Den operativa delen av konventionstexten är nära kopplad till analysen av konsekvenser för Sverige som genomförs med början i *kapitel 3*.

I *bilagedelen* återfinns dessutom ett antal *ordförklaringar* samt texten till den *röstförklaring* som Sverige framförde den 7 juli 2017.

— — —

I *notförteckningen* återfinns länkar till den engelska originalversionen av ett antal dokument som utredningen hänvisar till. Där återfinns också vissa fördjupade diskussioner av enskilda frågor.

Sammanfattning

Utgångspunkter

En kärnvapenförbudskonvention (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW*) är sedan ett år öppen för undertecknande och ratificering.

Utredaren har fått i uppdrag att kartlägga konsekvenser för Sverige av ett tillträde till konventionen. Som framgår av utredningens direktiv i bilaga är frågan hur ett svenskt tillträde till konventionen skulle kunna beröra Sveriges intressen i flera bredare sammanhang.

Hur påverkas Sveriges allmänna ickespridnings- och nedrustningspolitik, landets säkerhetspolitiska och försvarspolitiska samarbeten, både bilaterala och multilaterala? Hur kan konventionens efterlevnad kontrolleras i Sverige?

Bred konsekvensbedömning över tid

För att göra en utvärdering måste blicken riktas:

- uppåt för att se konventionen i sitt sammanhang,
- nedåt för att se hur den kan tillämpas i konkreta förhandlings-situationer och hur dess utformning kan påverka möjligheterna att möta uppkommande kriser,
- bakåt för att lära av tidigare misstag,
- framåt för att möta krav som ställs i en värld utan kärnvapen och i den stegvisa processen fram till detta slutstadium.

Detta gör utvärderingen mångfacetterad.

Direktiven innefattar beskrivning av konventionens innehåll och en analys av konsekvenserna av ett svenskt tillträde utan att inskränka frågan till ett tillträde med konventionens nuvarande utformning. Utredaren har tolkat sitt uppdrag så att konsekvenserna också måste analyseras *över tid*.

Utvärderingen bör därmed också innefatta en bedömning av vad Sverige kan göra för att främja förutsättningarna för att konventionen ska kunna bidra till kärnvapenedrustning och ickespridning utan allvarliga negativa bieffekter.

Detta innebär i sin tur ett behov för utredningen att vara tydlig i frågan om hur de negativa konsekvenserna kan minimeras och de positiva maximeras.

Behovet av klarhet härvidlag uppstår redan när för svensk del frågan om ett undertecknande övervägs.

Samsyn om konventionen har hittills inte uppnåtts i Sverige.

Ett antal viktiga frågor förblir öppna även efter utredningens försök till konsekvensbedömning. Detta medför osäkerheter som också noga måste övervägas.

En målrelaterad utvärdering

Utredningen relaterar utvärderingen i första hand till den svenska nationella säkerhetsstrategin från 2017. Utredningen redovisar hur Sveriges politik för nedrustning och ickespridning i denna strategi beskrivs som integrerad i den svenska *säkerhetspolitiken* samtidigt som behovet av mer *samarbete* för att få till stånd nedrustning understryks.

En serie mer konkreta frågor om hur konventionen passar in i ett större sammanhang blir då relevanta, såsom:

- Övergången till en värld utan kärnvapen bör så långt möjligt ske på ett sätt som inte leder till konflikter och inte heller till ohämmad upprustning i andra vapendimensioner. Den kombinerade risken för horisontell och vertikal spridning av kärnvapen kan leda till en ohanterlig situation både när det gäller att förhindra kapprustning och att förebygga kriser och krig. Beaktar konventionen dessa risker?

- Upprustning är symptom på säkerhetspolitiska och andra problem. Grundproblemen måste mötas genom strategier som genomförs i internationellt samarbete på flera nivåer. Är konventionen tydligt förankrad i detta synsätt?
- Det större sammanhanget innefattar särskilt de nedrustnings- och ickespridningsåtgärder som det internationella samfundet sedan lång tid försöker främja. Hur förhåller sig konventionen till dessa ansträngningar?
- För att reglera en global och fullständig nedrustning av kärnvapen måste samtliga berörda kärnvapen- och andra stater tillträda. (Konflikter där kärnvapen kan spela en roll inbegriper ju ofta både kärnvapen- och icke-kärnvapenstater). Detta är ett fördrag som med hjälp av många av civilsamhällets organisationer framförhandlats utan deltagande av kärnvapenstaterna och inte heller (med ett undantag) av deras allierade. Hur förutses då en nedrustningsprocess samordnas?
- Samtidigt är det en konvention som får konsekvenser för många stater då den på ett odefinierat sätt förbjuder samarbeten som kan ha någon koppling till kärnvapen. Dessutom förbjuds så kallade kärnvapenparaplyer. Hur kan dessa långtgående och omedelbara förbud förenas med behovet av uppmuntra dessa stater att tillträda konventionen?
- Både statsparter och icke statsparter kommer att förhålla sig till konventionen på olika sätt. Konventionen har fått politiska och andra konsekvenser redan innan den har trätt i kraft. Vilken dynamik uppstår till följd av detta?

Svenska tidigare åtaganden och legitima förväntningar

En andra utgångspunkt för utvärderingen, utöver den målrelaterade analysen, är svenska existerande åtaganden. Sverige har legitima förväntningar på motprestationer till följd av sitt tillträde till andra fördrag inom kärnvapenområdet, i första hand FN:s fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapen (NPT) och den bredare NPT-regimen.

Det finns redan ett rättsligt bindande kärnvapenförbud i kraft för Sverige och för nästan alla andra icke-kärnvapenstater. Sverige anslöt sig till NPT 1970, och åtog sig därigenom att inte skaffa sig kärnvapen. Detta ställningstagande gjordes efter drygt tio år av intensiv offentlig debatt i frågan. Till detta åtagande knöt Sverige en legitim förväntan att andra statsparter skulle genomföra kärnvapennedrustning och respektera ickespridningsförbudet.

När NPT ratificerades hade beslutet att för svensk del inte skaffa kärnvapen sedan länge varit en politisk realitet. Ratificeringen byggde på en bred parlamentarisk samsyn. Den var djupt förankrad hos det svenska folket. NPT har sedan dess vidareutvecklats under ett halvt sekel för att bli mer trovärdig.¹ NPT-regimen har i hela sin bredd skapat kontinuitet i rustningskontrollarbetet under denna period även om den politiska viljan till framsteg varierat kraftigt över tid.

Förstärker eller undergräver den nya konventionen den balanserade överenskommelse om kärnvapennedrustning, ickespridning och kontrollerad tillgång till civil kärnenergi som uppnåtts med NPT?

Den nya konventionen innehåller inte ett oberoende och heltäckande system för att verifiera att den efterlevs. Ett sådant system har dock i viktiga delar byggts upp inom NPT-regimen (och inom ramen för provstoppsavtalet CTBT).

Verifikationsproblemet illustreras av konventionen om biologiska vapen som Sverige efter viss tvekan tillträdde 1975². Detta saknar också ett inbyggt verifikationssystem och är starkt beroende av nationella exportkontroller. Konventionen om kemiska vapen är däremot ett mycket detaljerat fördrag. Det var från början utformat i hopp om att fungera trovärdigt också i en värld utan kemiska vapen. Förberedelseprocessen var mångårig.

Att uppnå motsvarande klarhet om den nya konventionen blir långt mera komplicerat. Denna process inleds först nu.

Det finns alltså en förhistoria till den nya konventionen. Denna ger anledning till jämförelser och eftertanke.

Vilken blir nettoeffekten av förnyade svenska utfästelser?

Bör den svenska regeringen bekräfta sin utfästelse att inte skaffa kärnvapen genom att tillträda konventionen? Frågan möter de icke-kärnvapenstater vilka som parter till NPT överväger att ansluta sig.

Närmare bestämt: I vilken utsträckning bekräftar konventionen de utfästelser som redan kodifierats inte endast i NPT utan också under vidareutvecklingen av NPT-regimen sedan tidigt 70-tal?

Fyra övergripande frågor framstår som särskilt problematiska:

- 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.
- Konventionen förbjuder kärnvapenprov men anger inte hur förbudet ska kontrolleras och kräver inte anslutning till CTBT. Det finns statsparter till konventionen som inte är anslutna till provstoppsavtalet.
- Inom ramen för genomförandet av NPT utarbetades under 1990-talet ett tilläggsprotokoll (nedan kallat IAEA:s tilläggsprotokoll) till ländernas säkerhetskontrollavtal med IAEA under NPT för att möta centrala kontrollproblem (t.ex. i Irak). Denna nya standard omnämns inte i konventionen. I stället beskriver minst en av dess främsta förespråkare konventionen som en ny standard (som är lägre för icke-kärnvapenstater än för kärnvapenstater).³ Det kommer med stor sannolikhet att finnas ett antal statsparter som inte har tillträtt IAEA:s tilläggsprotokoll.
- Statsparterna till konventionen söker skärpa NPTs Artikel VI som ger USA, Ryssland, Kina, Frankrike och Storbritannien en initial rätt att inneha kärnvapen. Finns det då en risk att konflikter kring tolkningen av skrivningarna om kärnvapenedrustning får negativa följdverkningar? Kommer stödet i NPT för ickespridning och rätten till kontrollerad tillgång till kärnenergi undergrävas?

Det faktum att konventionen gör det möjligt att förhandla fram ytterligare rättsligt bindande åtaganden på nedrustningsområdet är också en viktig fråga. Det är redan ett problem att kärnvapenedrustningen

stagnerat. Om det internationella samfundets nedrustningsansträngningar fragmenteras, riskerar inte detta att ytterligare försämra samarbetet med och mellan de länder som innehar kärnvapen?

Global konsekvensbedömning

Den nya konventionen får en betydelse redan därför att många stater ansluter sig till den. Detta gäller oavsett om Sverige tillträder eller ej.

Den kan väntas få effekter även på icke-statsparter och på deras relationer till statsparterna.

En global konsekvensbedömning— utan direkt koppling till ett svenskt tillträde – kan därför ge viktiga ingångsvärden vid analysen av de direkta konsekvenserna av ett tillträde för Sverige.

Enligt direktiven ska utvärderingen inkludera 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 med dem.

Vad som talar för den nya konventionen enligt förespråkarna

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.

Målet – en värld utan kärnvapen – är globalt etablerat. Det beskrivs både av förespråkare och de flesta motståndare till den nya konventionen som den enda i längden hållbara lösningen om de förödande humanitära konsekvenserna av ett kärnvapenkrig ska kunna undvikas.

Det finns en stark övertygelse bland förespråkarna om att konventionen kan *katalysera* kärnvapenedrustning, främst genom att påverka den allmänna opinionen på basis av ett folkrättsligt förbud inte bara mot kärnvapen utan också mot en politik som bygger på kärnvapenavskräckning.

Kärnvapenkonventionen kan få djupgående moraliska och politiska effekter

De stater som håller sig utanför konventionen kommer inte att vara formellt bundna av den.

Trots detta förefaller både många av konventionens förespråkare och motståndare vara eniga om att konventionen kan få betydande globala konsekvenser. Dessa kan gå långt utöver ett allmänt och abstrakt förkastande av uppfattningen att kärnvapnen är legitima:

- Kärnvapeninnehav ska stigmatiseras. Tanken är att återkalla det ursprungliga (men inte permanenta) erkännandet av de fem kärnvapenmakter som är statsparter till NPT (och som samtidigt är de fem permanenta medlemmarna – P5 – i FN:s säkerhetsråd). P5-länderna tenderar i den nya konventionen att moraliskt och politiskt jämföras med de kärnvapenstater som står *utanför* NPT.⁴ För P5 innebär det att deras privilegierade status undergrävs. De har hittills kunnat betrakta multilaterala rustningskontrollåtaganden främst som en fråga om att förhindra horisontell spridning av kärnvapen.
- Stigmatiseringen är också riktad mot dessa staters allierade och deras kärnvapenparaplyer. Kärnvapenkonventionen betonar det som beskrivs som den farliga logiken bakom kärnvapenavskräckningspolitiken och den så kallade *utvidgade avskräckningen* (*extended deterrence* – kärnvapenparaplyer). Man anser att denna logik skapar mindre, och inte mer, stabilitet.
- En annan överlappande målgrupp är de stater och icke-statliga aktörer som samarbetar med kärnvapenstaterna och därmed (på ett hittills odefinierat sätt) kan tänkas hjälpa, uppmuntra och/eller förmå dem att förbli kärnvapenstater.
- Konventionstexten kan användas inrikespolitiskt i kampanjer syftande till att påverka beslutsfattandet i olika länder med anknytning till den omfattande och samtidigt odefinierade förbudskatalogen.

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

Ett antal målkonflikter uppkommer därmed. Dessa borde idealt, och särskilt i det skärpta internationella läget, ha diskuterats ingående för att uppnå mer samsyn.

Konventionens förespråkare ville dock inte äventyra möjligheten till en överenskommelse om en konvention. De utnyttjade vad som uppfattades som ett unikt tillfälle att få till stånd den nya konventionen även om det skedde utan kärnvapenstaternas och (med undantag för Nederländerna) deras allierades medverkan.⁵

Det var därför att vänta att detta skulle leda till motreaktioner. P5-länderna och många av deras allierade kan å sin sida väntas gå långt för att minimera den nya konventionens effekter på dem. Tillträde till konventionen kan för de länder som på något sätt samarbetar med kärnvapenstaterna och deras allierade eller är beroende av dem medföra problem och kostnader. Detta är tydligt och offentligt utsagt, inte minst av USA men också inte minst av Frankrike och Storbritannien. Utredaren har underhand registrerat liknande uppfattningar också från andra allierade i Nato, de flesta tillika medlemmar av EU.

Den vidare utvecklingen i förhållandet mellan statsparter och icke-statsparter

Det råder delade meningar om bärkraften i den process som föreslås av den nya konventionen på flera viktiga punkter:

- Balanserad kärnvapenedrustning och rustningskontroll kräver förhandlingar som i sin tur främjas av en *inkluderande* ansats, vilken inte valts i konventionen. Det gör att fördragets användbarhet framstår som mycket begränsad i redan nu aktuella situationer, t.ex. på Korea-halvön. Berörda kärnvapen- och andra stater måste vara statsparter. Att avskaffa kärnvapenparaplyer tar inte bort hotbilden

om kärnvapnen finns kvar. Det räcker inte med påtryckningar underifrån i de länder där civilsamhällen kan verka fritt – samtliga berörda politiska beslutsfattare måste samverka.

- De centrala *säkerhets- och försvarspolitiska problem* som har lett till att länder skaffat sig kärnvapen omnämns inte i fördraget. Det är tveksamt om konventionens normativa effekter kommer att leda till förhandlingar om statsparterna bortser från dessa problem. Grundorsakerna till rustningarna behöver också bearbetas parallellt.
- 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.
- Det är för Sverige av avgörande betydelse att framför allt Ryssland är fullt integrerat i nedrustningsprocessen. Sannolikheten att så ska ske med den nya konventionen som påtryckningsmedel är liten.
- Processen i riktning mot kärnvapenedrustning kräver *förtroende* vilket inte minst måste bygga på bästa möjliga verifikation av konventionens efterlevnad. Konventionen motsvarar i detta avseende inte den standard som överenskommit med konsensus i Action 30 i slutsatserna från NPT:s översynskonferens 2010. Där fastslås att IAEA:s tilläggsprotokoll bör vara i kraft för alla stater i en kärnvapenfri värld. För att så ska kunna ske bör protokollet tillträdas av så många stater som möjligt under själva nedrustningsprocessen. Detta mål bör gälla inte bara för kärnvapenstater utan också för alla de stater som kan tänkas sträva efter en latent kärnvapenkapacitet. Det är en uppfattning som Sverige företrätt sedan slutet av 1990-talet.

Konsekvensbedömning av ett svenskt tillträde

Faktorer som påverkar konsekvenserna

I direktiven till denna utredning formuleras tre kluster av frågor om konsekvenserna för svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik, för Sveriges säkerhets- och försvarssamarbeten och om hur Sverige ska kunna efterleva konventionen.

Dessa frågor hänger ihop på flera sätt och påverkas gemensamt av flera omständigheter.

- Det finns aspekter som påverkar konsekvenserna i alla dessa tre sammanhang. Ett sådant är problemet med dubbla användningsområden. Därmed avses kunskaper, verksamheter och produktkomponenter som är viktiga både civilt och militärt, för såväl konventionellt militärt försvar som för kärnvapensystem. Fler aspekter kan vidare vara relevanta för förbudet i konventionen än vad som allmänt är känt. Hur parallella ansträngningar för rustningskontroll kan komma att påverkas komplicerar bilden ytterligare.
- En stegvis konsekvensbedömning pekar också på ett antal komplexa samband. De globala konsekvenserna ur ett Nato-perspektiv vilka skisserades i föregående avsnitt kan t.ex. påverka förutsättningarna för Sveriges säkerhets- och försvarssamarbeten. Detta i förening med konventionens utformning (bred omfattning, inga definitioner mm) kan i sin tur försvåra för Sverige att efterleva konventionen på ett säkerhetspolitiskt trovärdigt och rättssäkert sätt.

Mycket av detta skulle vara av begränsad betydelse om Sverige befann sig i samma situation som huvuddelen av konventionens nuvarande signatärer. Så är dock inte fallet.

Sverige har ett särskilt utsatt geostrategiskt läge, omfattande militära och andra säkerhetsrelaterade samarbeten och en lång nukleär historia.

Sverige och dess nedrustnings- och ickespridningspolitik

Utredningens analys av nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser identifierar mot denna bakgrund en rad problem för Sverige.

Sammanfattningsvis upprätthåller inte konventionen den standard som Sverige och många av dess partners har bidragit till att utveckla under 50 års nedrustningsarbete, bland annat när det gäller behovet av verifikation. I flera viktiga avseenden går konventionen inte i den riktning som Sverige verkat för under lång tid. Konventionen erkänner inte på ett tydligt och bindande sätt NPT:s, IAEA:s tilläggsprotokolls eller provstoppsavtalets betydelse.

Tillträde till konventionen kan minska utrymmet för en statspart att verka för framsteg på nedrustningsområdet. Sverige kommer att i Europa uppfattas vara en del av en liten minoritet i en svår säkerhetspolitisk motsättning mellan förespråkare och motståndare till konventionen. Majoriteten kommer att inbegripa nästan alla EU:s medlemsstater. Också utanför Europa kommer under lång tid en majoritet av Sveriges samarbetspartners stå utanför konventionen.

Den svenska expertkompetensen till stöd för nedrustning och ickespridning skulle successivt försämrats efter ett tillträde.

Det nuvarande intresset att samarbeta med Sverige på nedrustningsområdet har beskrivits som betydande i ett antal intervjuer genomförda av utredningen i USA och Västeuropa.

Statsparterna hamnar också i en potentiellt besvärlig situation om frågan om frånträde uppstår. Avtalet kommer med största sannolikhet att träda i kraft långt innan kärnvapenmakterna är parter till konventionen och innan en kärnvapennedrustning inletts. De som är utsatta för hot är förhindrade att frånträda konventionen om de redan befinner sig i en väpnad konflikt och kan därför se sig tvingade att frånträda långt tidigare. Frånträdesklausulen får därmed en potentiellt krishöjande effekt i ett tidigt skede av en upptrappning. I ett senare ännu mer upptrappat läge kan i ett värstafallscenario Sverige försättas i en mycket besvärlig situation som minskar Sveriges säkerhetspolitiska handlingsfrihet.

Svenska säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten

Sveriges geostrategiskt utsatta läge anses motivera betydande och dynamiska samarbetsambitioner med Nato, dess medlemsstater och med Finland. Samarbetet har utvecklats och fördjupats under senare år. Samarbetet med Finland har i en tidigare svensk utredning be-tecknats som ett paradigmskifte inkluderande gemensam planering också för krigstida förhållanden.

Redan de allmänna säkerhetspolitiska följderna, som redovisades i föregående avsnitt, har lett till att Nato motsätter sig konventionen.

Till detta kommer förbudet mot avskräcknings- och utvidgad avskräckningspolitik i konventionen som direkt slår mot Natos medlemsstater, inte minst mot dem som inte själva har kärnvapen men som söker skydd på grundval av ett formellt bekräftat kärnvapenparaply. Detta förbud mot avskräckningspolitik formuleras i konventionen inte endast i allmänna ordalag utan även som ett förbud mot hjälp som på ett antal olika sätt förstärker förbudet mot kärnvapenparaplyer – och detta innan en kärnvapenedrustning är ett faktum. Det upplevda hotet finns således kvar men det förväntade skyddet förutsätts enligt konventionen upphöra.

Ett svenskt tillträde skulle inte minst på grund av paraplyförbudet i konventionen 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 detta avseende inte uppfattas som likasinnat.

Visserligen kan Nato, inklusive USA, anses ha ett behov på operativa militära grunder att samarbeta med Sverige just beroende på Sveriges geostrategiska läge. Men risken är betydande att detta efter ett svenskt tillträde kommer att ske på ett sätt som i huvudsak endast tar Nato-ländernas intressen i beaktande och inte Sveriges. När en försvarsplanering i väst äger rum som har relevans för svenskt territorium är det naturligtvis ett starkt svenskt intresse att vara medveten om hur en sådan kan påverka Sveriges och svenska medborgares säkerhet. I ett värstafallscenario kan detta påverka i vilken utsträckning svenskt territorium blir en krigsskådeplats. Dessutom är det ett svenskt intresse att så långt som möjligt – inom de ramar som den svenska säkerhetspolitiska linjen medger – påverka planer som berör svenskt närområde.

Därutöver kan osäkerheter om hjälpförbudets konsekvenser i den rättsliga tillämpningen i Sverige influera utländska aktörers, inklusive företags, vilja att ingå långsiktiga samarbetsöverenskommelser med svenska motparter. Detta kan på sikt få långtgående konsekvenser.

I situationer då svensk närvaro i övningar och utländska staber diskuteras eller då utländska besök i Sverige övervägs kan tveksamheter om konventionens tolkningar i och utanför Sverige försena eller omöjliggöra beslut. Utredningen har noterat att många svenska samarbetspartners, inklusive USA, gör bredare tolkningar av konventionens förbud (att t.ex. inkludera vapenbärande system) än ett antal tongivande nuvarande och blivande statsparter. Ju bredare tolkningar som görs desto större är risken att övnings- och annat samarbete försvåras.

Ett svenskt tillträde till konventionen skulle förhindra ett framtida svenskt medlemskap i Nato så länge Nato förblir en kärnvapenallians, om inte konventionens text ändras.

Det kan förutses att ett tillträde till konventionen leder till att det nuvarande samarbetet med Nato och bilateralt med Natomedlemmar kommer att stagnera. Det är inte ägnat att förvåna att Natos medlemsstater tvekar inför tanken på att vidmakthålla den nuvarande höga nivån på samarbetet med Sverige, om Sverige skulle tillträda konventionen. Konsekvenserna för dessa samarbeten av ett tillträde kan förutses bli mycket negativa.

Finlands val att inte delta i förhandlingarna om konventionen och att inte heller tillträda densamma har från finsk sida motiverats på grundval av nedrustnings- och ickespridningspolitiska aspekter utan hänvisning till landets Nato-option. För Sverige uppstår dock allvarliga säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser vad avser samarbetet med Finland, givet det särskilt nära försvarssamarbetet med detta östliga grannland. Ett huvudskäl för detta är att samarbetet med Finland i hög grad bedrivs inom ramen för samarbetet med Nato och EU och dessutom tillsammans med enskilda Natomedlemmar, för närvarande främst med USA. Länderna är en del av ett sammanhängande geostrategiskt område av stor betydelse. Styrkan i ett gemensamt uppträdande riskerar att påverkas på ett allvarligt sätt.

Genomförandet i Sverige

Det är viktigt att klargöra vilka regler som gäller och vilka skyldigheter som åligger svenska och utländska rättssubjekt som verkar inom svensk jurisdiktion.

Sverige lade fram förslag om definitioner och preciseringar under förhandlingarna som skulle ha förbättrat underlaget för en svensk tillämpning inte minst av hjälpförbudet i konventionen. Dessa förslag accepterades i huvudsak inte.

Den nya konventionen är därmed inte formulerad på ett sätt som underlättar tydliga och långsiktigt hållfasta tolkningar vid genomförandet av konventionen i Sverige. Detta är särskilt allvarligt när det gäller efterlevnaden av hjälpförbudet, som av olika statsparter definieras på mycket olika sätt, och där jämförelserna med motsvarande skrivningar i andra existerande fördrag haltar betänkligt.

Frågan om det krävs initiativ av EU inom gemenskapspolitikens ram förblir obesvarad. Frågan förefaller inte ha övervägts på EU-nivå i första hand på grund av bristande politisk enighet om konventionen men också p.g.a avsaknad av hållfasta tolkningar av konventionstexten. Initiativrätten när det gäller exportkontroller på flera relaterade områden samt säkerhetskontroll av den svenska kärnkraften ligger i hög grad på EU-nivån.

Förutsättningar för ett senare svenskt tillträde

Huvudargument för en vidareutveckling av den nya konventionen

Om den nya konventionen ska kunna få en positiv effekt och locka till sig ytterligare statsparter som är betydelsefulla för global icke-spridning och nedrustning *måste den utvecklas*.

Den formella möjligheten till en sådan utveckling genom såväl ändringar (*amendments*) som tilläggsprotokoll förutses också i konventionstexten. Det är också möjligt att utvecklingen kan inledas genom politiska – men ännu inte rättsligt bindande – beslut tagna under statspartsmötena. Sådana beslut har tagits av ett antal över-*synskonferenser inom NPT*.

Anslutningsprocessen har fortfarande långt kvar innan konventionen kan träda i kraft. Vid tidpunkten för utredningens slutförande

har drygt hälften av de ursprungliga 122 stater som stödde konventionen i generalförsamlingen 2017 undertecknat den och ett tjugotal stater har ratificerat. För att konventionen ska träda i kraft krävs 50 ratificeringar.⁶

Med mer *klarhet* kring den nya konventionen nås förhoppningsvis en *bredare samsyn* både inom och utanför Sverige.

I detta sammanhang är följande av särskild betydelse från ett europeiskt perspektiv. Kärnvapenedrustning i den nya konventionen framstår som en gradvis process som framför allt kan väntas äga rum *utanför* konventionens ram. Samtidigt förväntas de flesta av signatärstaterna (som ofta redan ingår i kärnvapenfria zoner) så här långt inte ta på sig väsentliga ytterligare åtaganden. Däremot är kravet på att avstå från formellt bekräftade kärnvapenparaplyer (finns ej för Sveriges del) och avbryta samarbete och hjälp vad avser kärnvapenrelaterade verksamheter och anläggningar *omedelbart*. Detta är enligt utredarens mening en på sikt ohållbar brist på balans i konventionen.

Frågor om hur arbetet ska bedrivas vidare inkluderar:

- Möjligheten att de vidare beslut som tas inom fördragets ram kan komma att avgöras av statsparterna genom majoritetsomröstning har väckt kritik från ett antal kärnvapenstater.
- Att skapa en fredlig process i riktning mot en kärnvapenfri värld är krävande. Ett system som ska garantera kollektiv säkerhet och verifikation i en sådan värld måste vara exceptionellt hållfast. Detta problem berörs inte i konventionen. För många länder uppfattas kärnvapen ge säkerhet medan en kärnvapenfri värld uppfattas som instabil: många länder kommer sannolikt att söka utveckla/bibehålla en latent kärnvapenkapacitet.

Statsparterna kan göra mycket för att utveckla konventionen

Statsparterna kan göra mycket för att främja mer klarhet och samsyn *om och när den politiska viljan finns*.

I ett första skede kan statsparterna bidra till detta genom politiska överenskommelser under sina möten som sannolikt kommer att börja äga rum under åren efter NPT:s översynskonferens 2020.

Eftersom dessa möten möjligen kommer att kunna fatta majoritetsbeslut (procedurreglerna är ännu inte fastlagda) borde man kunna

enas om att anslutning till NPT, provstoppsavtalet och IAEA:s tilläggsprotokoll ska ses som obligatoriska för statsparterna. De flesta signatärer är redan parter till dessa fördrag.

Om inte formella beslut med denna innebörd skulle kunna fattas borde aktiva ansträngningar göras, inte minst i samband med översynskonferensen, att uppmuntra fler nuvarande och blivande statsparter att tillträda dessa fördrag och stödja NPT-regimen i stort. Det råder bred enighet mellan förespråkare för den nya konventionen om att denna inte isolerat kan möta de krav som processen mot en kärnvapenfri värld kommer att ställa.⁷

Som ett andra, parallellt, steg skulle statsparterna kunna erkänna staternas behov av säkerhet. En övergång bort från kärnvapenberoende kommer att ta tid.

Förbudskatalogen kommer inte heller från början kunna tillämpas så strikt som kommer att krävas i en kärnvapenfri värld. Därför måste nedrustningen ses som en process som kräver stegvisa arrangemang. Varje steg måste bidra till en balanserad implementering på ett sätt som inte undergräver vad som hittills åstadkommits inom NPT-regimens ram.

Konventionen kommer då behöva förses med *övergångsbestämmelser* med successivt striktare krav också på icke-kärnvapenstater, något som helt saknas för närvarande. I avsaknad av klarhet om vilken roll den nya konventionen avses spela i ett senare skede av kärnvapenedrustningen lämnas många tänkbara statsparter i ovisshet om sin långsiktiga säkerhet.⁸

Statsparterna bör i detta syfte för det tredje söka enas om tydliga, realistiska och verifierbara tolkningar av de viktigaste förbuden i konventionen. Detta innefattar inte minst förbuden mot *hjälp* och mot *utveckling* av kärnvapen. Båda dessa begrepp hänger nära samman med problemet med dubbla användningsområden. Det innebär att det kommer att krävas ett gediget arbete på expertnivå för att fastställa rimliga men samtidigt också tillfredsställande krav. Det är uppenbart att dessa krav kommer att påverka forskning, produktion (bl.a. av energi), handel och andra samarbeten inom många sektorer. För att leda till en bredare anslutning till konventionen kommer ett sådant arbete behöva väga in behoven att allmänt främja säkerhet och samarbete, teknisk utveckling och inte minst rättssäkerhet vid genomförandet i länder såsom Sverige.

För det fjärde måste följaktligen också bestämmelserna för verifikation, exportkontroller m.m. gradvis anpassas till den successivt mer ambitiösa implementeringen av förbudskatalogen. För svensk del är det inte möjligt att fullt ut delta i genomförandet av detta arbete utan ett starkt engagemang av EU:s medlemsstater och institutioner bl.a. på exportkontrollområdet. Det är som nämnts på denna nivå som initiativrätten i hög grad ligger när det gäller genomförandet av export- och säkerhetskontroller (*safeguards*) m.m. i Sverige.

Motståndet mot de här föreslagna åtagandena från ett antal nuvarande och blivande statsparters sida ska samtidigt inte underskattas. Ett antal stater har under lång tid aktivt verkat för en fri teknologiöverföring utan de inskränkningar som de upplever att IAEA:s tilläggsprotokoll och olika exportkontrollregimer medför. Motiven för detta har sannolikt i flera fall inte bara varit politiska och ekonomiska utan också baserade på en önskan att bygga en större militär förmåga, inklusive i vissa fall en latent kärnvapenkapacitet.

Om statsparterna trots detta kan nå mer samförstånd inom dessa områden skulle det innebära att man kommit vidare i riktning mot att göra konventionen till ett integrerat bidrag till NPT-regimen utan allvarliga kontraproduktiva effekter.

Konventionen kommer i det skedet kräva ett helt annat institutionellt stöd än det som hittills förutses. Så långt finns ett mycket begränsat sådant stöd.

Utvärdering av för- och nackdelar vid ett stegvis svenskt tillträde

Det hade onekligen varit en fördel om staterna – som många av konventionens förespråkare anser – skulle ha kunnat ansluta sig till konventionen och arbeta för att förbättra den *inifrån*. Det har föreslagits att Sverige ska tillträda för att kunna utnyttja denna möjlighet. Men i sådant fall måste konventionen ratificeras. Det är inte tillfyllest att endast underteckna den.

Även om den nödvändiga majoriteten för en ratificering skulle föreligga i riksdagen skulle det dock ställa Sverige i en besvärlig situation att försöka förbättra konventionen *efter* det att Sverige utfäst sig att stödja den i dess nuvarande form. I artikel 12 i den nya konventionen föreskrivs följande:

Varje statspart ska uppmuntra stater som inte är part i denna konvention att underteckna, ratificera, godta, godkänna eller ansluta sig till konventionen, med målet om en universell anslutning av alla stater till konventionen.

Ett tillträde skulle av många uppfattas som att Sverige tonar ner sina huvudsakliga invändningar mot konventionen.⁹ Dessa uttrycktes i form av ett tjugotal ändringsförslag under förhandlingarnas gång. Till en del berördes dessa förslag i en röstförklaring som lades fram den 7 juli 2017 (se bilaga).

Att underteckna konventionen utan att *de facto* ratificera den har också nämnts som ett alternativ i debatten. Detta skulle dock inte ge Sverige rätt att påverka konventionens utveckling inifrån. Sverige skulle då inte vara statspart.

Enligt svensk tradition bedöms redan ett undertecknande leda till en i första hand politiskt grundad förväntan i omvärlden att Sverige stöder konventionen i dess nuvarande form, vilket skulle skapa nästan samma dilemma som vid ett tillträde. Ett undertecknande ställer i alla händelser enligt Wienkonventionens artikel 18 kravet på Sverige att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra traktatens ändamål och syfte. Praxis i Sverige är också att inte underteckna om det inte finns en klar avsikt att ratificera.

Tanken att Sverige kan underteckna och därefter försöka hantera svårigheter som uppkommer efterhand är riskabel. Sverige står inför långt mer omfattande potentiella konsekvenser, inklusive inom säkerhets- och försvarsområdet, än huvuddelen av de stater som så långt har undertecknat.

Möjligheten att delta som *observatör* vid statsparternas möten före undertecknandet finns i konventionen. Observatörer kommer troligen ha rätt att yttra sig och lägga förslag, men inte att rösta.

Det finns därutöver exempel på stater och organisationer som i det tidigare skedet inte formellt observerat förhandlingarna om konventionen men som ändå utövat ett aktivt inflytande på processen. Samma möjligheter torde också finnas i nästa skede efter det att konventionen trätt i kraft.

Att formellt observera konventionen avger dock också en politisk signal vars effekter nogga bör övervägas.

Frågan om att delta vid statsparternas möten som observatör bör vidare utredas när förutsättningarna härför klarnar. I vågskålen bör

då läggas förutom kostnader för detta även hur ett svenskt observatörskap skulle tolkas i omvärlden.

Att underteckna utan att ratificera ger således inga ytterligare rättigheter men i hög grad samma uppfattade politiska skyldigheter och risker.

De problem som identifierats under utredningens gång är dessutom fler än de som redan noterats i röstförklaringen 2017, t.ex. vad avser kärnvapenparaplyer.

Det är inte sannolikt att klargöranden som kan undanröja frågetecknen från svensk sida kommer att kunna överenskommas redan under de första statspartsmötena. De nuvarande och potentiella statsparterna till konventionen förefaller för närvarande överlag inte villiga att ompröva sitt motstånd mot Sveriges ändringsförslag.

Slutsatser

Konsekvenserna av ett tillträde till konventionen i dess nuvarande utformning

För kunna bidra till att minimera de negativa konsekvenserna och maximera de positiva effekterna krävs ett svenskt långsiktigt och målmedvetet arbete inom ramen för en övergripande säkerhetspolitisk strategi. Konventionen har bidragit till att öka medvetenheten om behovet av kärnvapenedrustning men detta är blott början på en lång process.

En nedrustningsprocess måste inkludera berörda kärnvapenstater, inklusive Ryssland, och ta hänsyn till risken för horisontell spridning, särskilt i Mellanöstern och Ostasien, för att Sveriges övergripande nationella intressen ska kunna tillgodoses.¹⁰

Sannolikheten att den normativa effekten inom en nära framtid också kommer att märkas i länder med mindre utvecklade demokratiska styrelseskick är särskilt låg.

Erfarenheterna från slutet av det kalla kriget visar att viktiga steg kan tas som leder till en förbättring av det internationella läget. Sådana steg förutsätter dock dialog. De fundamentala besluten om kärnvapenedrustning kommer att i slutändan kräva omfattande förbättringar av det internationella läget, inklusive med avseende på konflikters grundorsaker.

Hjälpförbudet är, som framgått av ovanstående, en central fråga för den svenska konsekvensbedömningen på nästan alla punkter i direktiven. Förutsättningar för enighet om tolkningen på olika nivåer (i Sverige, inom EU, mellan statsparterna, globalt) är för närvarande små. Problemet försvåras av kärnvapenfrågans komplexitet och osäkerheten om konventionens utveckling.

Ett svenskt tillträde skulle på grund av paraplyförbudet uppfattas som en grundläggande kritik av den strategiska doktrin som omfattas av nästan alla Sveriges grannar och samarbetspartners i Europa och Nordamerika.

Sverige kan bidra till förbättrade förutsättningar utan att tillträda konventionen

Det är viktigt att främja en utveckling mot en konvention som lättare kan accepteras, inte bara av Sverige, utan även av viktiga svenska grannar och samarbetspartners. Det kräver en förnyad ansats att uppmärksamma aspekter av vikt för säkerhet och samarbete.

Sverige bör verka för detta. Det har ett värde även om Sverige inte skulle tillträda och bör ses som en komponent i en fortsatt svensk aktiv nedrustnings- och ickespridningspolitik, inte minst inom ramen för NPT.

Intresset av att få med Sverige som statspart är fortsatt betydande. Avgörande om konventionen ska ses som en framgång på sikt är för statsparterna dock att ett stort antal andra stater av betydelse för nedrustning och ickespridning tillträder konventionen. I Europa och Mellanöstern finns bara något enstaka mindre land som har tagit eller är på väg att ta detta steg.

Konventionen bör för att få en väsentligt ökad anslutning uppfattas bidra till verklig kärnvapennedrustning och ickespridning med bevarad strategisk stabilitet.

Sannolikheten att ett antal stater med verkligt och direkt inflytande på en sådan utveckling skulle ansluta sig till fördraget i dess nuvarande utformning är liten.

Tidiga steg som aviserar ett senare svenskt tillträde kommer enligt utredningens uppfattning inte att väsentligt bidra till att sådana stater ansluter sig till fördraget. Samtidigt kan statsparterna få den felaktiga uppfattningen att konventionen kan bibehållas i sin nuvarande utformning.

Utredarens sammanvägda bedömning av konsekvenserna för Sverige avseende de tre huvudområdena i utredningsdirektivet leder till slutsatsen att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form.

Notförteckning

¹ NPT förväntades av Sverige leda till både ickespridning och kärnvapenedrustning. Texten utgjorde en kompromiss mellan kärnvapenmakternas och icke-kärnvapenstaternas intressen i fråga om kärnvapen och kärnenergi, den så kallade NPT-kompromissen. NPT:s verifikationsarrangemang var dock mycket mer inriktade på att förhindra horisontell spridning än på nedrustning. Redan i detta avseende var NPT diskriminerande mot de stater som inte hade kärnvapen och det fanns en svensk oro att kärnvapenstaterna inte skulle uppfylla sina åtaganden, se Jonter, T. (2016). *The key to nuclear restraint*. London: Palgrave Macmillan.

Fördraget trädde i kraft 1970, efter 18 månader, då 40 stater hade ratificerat det. Det förlängdes på obestämd framtid 1995.

Vid denna tidpunkt hade samtliga fem permanenta medlemmar i FN:s säkerhetsråd (kallade P5) anslutit sig. De var alla kärnvapenstater. För dem var kärnvapeninnehav inte förbjudet. Det fanns dock ett åtagande om nedrustning inbäddat i NPT.

NPT har sedan dess utvecklats till ett nästan universellt fördrag. Det utgör navet i en väv av sammanlänkande överenskommelser och arrangemang som syftar till att tydliggöra fördragets innebörd och bidra till en striktare efterlevnad. Det understöds av ett flertal betydande internationella institutioner, inklusive FN:s säkerhetsråd.

Det är dock viktigt att notera att NPT – inte ens bortsett från P5-staternas särställning – innebär ett globalt förbud mot kärnvapen, inte ens ett universellt åtagande att genomföra kärnvapenedrustning. NPT är inte bindande för de stater som inte är anslutna. Detta gäller också den nya konventionen. Indien, Pakistan, Nordkorea och den nybildade staten Södra Sudan står alla utanför NPT, även om Nordkoreas utträde 2003 är omtvistat.

Dessa länder anses med undantag för Södra Sudan alla vara kärnvapenstater men är inte legitimerade som sådana av det internationella samfundet.

² Sverige tog ytterligare steg i riktning mot att understödja ett mer allmänt förbud mot massförstörelsevapen 1975. Då förbjöds *biologiska vapen*, även i detta fall efter nästan tio års överläggningar. Inom det internationella samfundet var detta en mer kontroversiell process än NPT. Förbudet var, liksom i den nya konventionen, mer långtgående än NPT och omfattade även *utveckling* av biologiska vapen, något som är svårt att verifiera. Den svenska regeringen föreslog riksdagen att konventionen skulle ratificeras, men gjorde det med tvekan, delvis eftersom förbudet inte innehöll effektiva verifikationsbestämmelser. Tvekan visade sig var motiverad, eftersom efterlevnaden av konventionen har visat sig vara mycket omtvistad. Omkring ett dussin länder misstänks i dag för överträdelser mot konventionen. Konventionen om biologiska vapen förväntades dock enligt förarbetena till den svenska ratifikationen inte innebära väsentliga praktiska konsekvenser för Sverige, varken ur försvarssynpunkt eller i fråga om behov av ny lagstiftning för att garantera efterlevnaden.

Förespråkare för konventionen framhåller att konventionen om biologiska vapen haft en viktig normbildande effekt. Se Nystuen, G., Egeland, K. and Graff Hugo, T. (2018). *The TPNW: Setting the record straight*. [online] Intlaw.no. <http://intlaw.no/wp-content/uploads/2018/10/TPNW-Setting-the-record-straight-Oct-2018-WEB.pdf> [Hämtad 21.10.2018] s. 8.

³ Brasilien anser att antagandet av ett tydligt förbud mot kärnvapen enligt konventionen och arbetet för att stärka och genomföra den, är den nya standarden för kärnvapenedrustning och ickespridning, bland annat när det gäller kärnsäkerhet. Opanal.org. (2018). <http://www.opanal.org/wp-content/uploads/2018/06/brazil-cluster-3.pdf> [Hämtad 1.8.2018].

⁴ Egeland, K. (2017). *The Road to Prohibition: Nuclear Hierarchy and Disarmament, 1968–2017*. [online] Ora.ox.ac.uk. https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b03d68ab-4748-4de7-a2e9-15616de6a05c/download_file?file_format=pdf&safe_filename=Egeland%2BThesis%2BFI%2BNAL.pdf&type_of_work=Thesis [Hämtad 22.10.2018], s. 203–204.

⁵ Även om inte kärnvapenstaterna stöder fördraget ansågs det vara av värde för att bidra till internationell rätt. Dessutom fanns det ett politiskt syfte som byggde på tidigare framgångsrika kampanjer mot trupper och klusterammunition. Se Nystuen et al. (2018) s. 4–5.

⁶ Anslutningsprocessen är särskilt långsam i Afrika där endast 1 av 19 undertecknande stater hittills ratificerat (Gambia).

⁷ Det råder bred enighet bland förespråkare för konventionen om att vägen mot en kärnvapenfri värld kommer att kräva en lång rad diplomatiska initiativ och överenskommelser), inklusive vad avser NPT, FMCT etc. Det är också uppenbart att kravet på att göra en kärnvapenfri värld säker kommer att kräva strikta kontrollbestämmelser mm. Se vidare Nystuen et al. (2018) – not 10 som hänvisar till ett arbetspapper om detta från New Agenda Coalition 2013.

⁸ Nystuen et al., s. 1 ff., anser denna fråga för närvarande vara mindre brådskande. Det viktiga uppges vara att få igång nedrustningsprocessen. Utredningen bedömer dock att de säkerhetspolitiska negativa konsekvenserna av denna oklarhet kan bli mycket betydande.

⁹ Att tillträda och hålla fast vid *invändningarna* skulle kunna ses som en motsägelse. Det skulle kunna få främst politiska, men möjligen även rättsliga konsekvenser. Sverige kan göra sina egna tolkningar av konventionens innebörd. Samtidigt kan osäkerhet uppstå bland Sveriges samarbetspartners inom och utanför konventionen, bland annat på försvarsområdet, om dessa tolkningar kommer att förbli desamma under långt tid framöver. Sverige och svenskt näringsliv och forskning är engagerade i långsiktiga samarbeten som kräver förutsägbarhet.

Att tillträda och inte stå fast vid *invändningarna* skulle innebära att man bortser från det grundläggande behovet av mer klarhet kring konventionens konsekvenser. Det kan också skapa osäkerhet i processen för genomförandet av andra överenskommelser, bland andra tilläggsprotokollet, provstoppsavtalet och det svenska EU-samarbetet på grundval av Lissabon- och Euratomfördragen. Inom EU arbetar institutionerna för att uppnå gemensamma lösningar på problem som också är relevanta för kärnvapen, t.ex. på exportkontrollområdet. Initiativrätten för lagförslag på detta område ligger i hög grad på EU-nivån.

¹⁰ Det är värt att notera att exempelvis Egeland (2017) s. 220–223 i sin avhandling kommer in på frågan om säkerhet och risken för horisontell spridning först mycket sent i analysen. Han bedömer att ingen ytterligare stat utöver kärnvapenstaterna för närvarande misstänks vara på väg att skaffa sig kärnvapen.

Här finns uppenbarligen en vattendelare mellan de som ser behovet av en säkerhetspolitisk analys av konventionen och de som inte anser att den kommer att få någon större betydelse för ländernas säkerhet på kort eller medellång sikt.

Executive summary

Points of departure

The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), has now been open for signature and ratification for more than one year. As can be seen from the Inquiry's terms of reference, the issue it has been asked to address is how accession to the Treaty would impact on Swedish interests in a number of wider contexts. These relate to Sweden's non-proliferation and disarmament policy and to Swedish security and defence policy more broadly, including its bilateral and multilateral cooperative formats. Another issue concerns the problems of implementing the Treaty in Sweden.

Broad scope evaluation over time

To perform an evaluation, there is a need to

- look up to see the Treaty in context,
- look down to track how it may affect the day to day management of crises and be applied in concrete cases of negotiations,
- look back at lessons learned and
- look ahead to the requirements of a world without nuclear weapons and in the step-by-step process towards this final stage.

Seeing the Treaty in context makes the impact assessment a complex task.

Partly, this is an issue of the current content of the Treaty as described in the Annex and of its direct and indirect impact on Sweden. But the impact of the Treaty also has to be evaluated over time. The question then arises what Sweden can do to promote conditions for

a Treaty in support of nuclear disarmament and non-proliferation without having serious negative side effects.

As will be seen Sweden needs clarity on these issues already at the time of signature.

And, as will also become evident, neither sufficient clarity nor a broad-based agreement exists after this first year of the Treaty. The very fact that a number of important questions remain open has significant consequences which need to be carefully taken into account by the Swedish Government.

It is against this background that the Inquiry draws conclusions about the consequences of a possible Swedish accession to the Treaty.

A goal-oriented evaluation

The Inquiry relates the evaluation primarily to Sweden's National Security Strategy from 2017. In that strategy, Swedish policy for disarmament and non-proliferation is seen as a part of overall Swedish *security* policy. At the same time, the need for more *cooperation* in order to achieve disarmament is underlined.

A series of issues concerning the extent to which the Treaty fits into this larger context then arise, including the following:

- The combined danger of horizontal and vertical proliferation may lead to an unmanageable situation from the perspectives of arms control and peace. The transition towards a world free from nuclear weapons should be peaceful and avoid an arms race in other weapons categories.
- Armaments are symptoms of a wide range of security and other root causes. These need to be addressed as well. There is a need for comprehensive strategies, going beyond the NPT regime, and the Treaty needs to become a part of this wider framework.
- The new Treaty must fit into the wider arms control endeavours being pursued by the international community, particularly in the context of the NPT regime.

- For a long period ahead, the Treaty is not expected to actually manage a process of nuclear disarmament. To achieve that it would have needed to include all relevant nuclear and non-nuclear powers as parties. Conflicts and tensions where nuclear weapons play a role often involve both nuclear and non-nuclear states.
- This is not a mainstream arms control convention between the states most concerned but primarily an attempt by other nations and civil society to influence the disarmament and related policies of nuclear-weapon powers and their allies.
- Nevertheless, it is a treaty which prohibits with immediate effect – before nuclear disarmament is agreed - nuclear weapons-related cooperation (left undefined) and nuclear umbrellas.
- This is not only a legal instrument but also a political one that impacts on actors both inside and outside the Treaty. It has had political and other consequences well before it has even entered into force.

Sweden's earlier commitments and legitimate expectations

The second point of departure for the evaluation, beyond the goal-related analysis described in the previous section, is Swedish commitments and legitimate expectations linked to existing treaties, mainly the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) and the broader NPT regime.

For Sweden and almost all other non-nuclear-weapon states a *prohibition* of nuclear weapons became a legally binding commitment already from the early 1970s. Sweden acceded to the NPT in 1970 codifying the country's commitment not to acquire nuclear weapons. This followed more than a decade of intensive public debate about the issue. Sweden has had and maintains the legitimate expectation that other States Parties to the NPT will respect the commitment to pursue nuclear disarmament and to promote non-proliferation of nuclear weapons.

This codification took place after the decision not to acquire nuclear weapons had been a political reality in Sweden for some time. Ratification of the NPT came after a broad-based agreement had

been established in the Swedish Parliament and in the Swedish population. The NPT has subsequently been developed over half a century to make it a more credible regime.¹ It has brought continuity to arms control cooperation over this period even though the political will to achieve progress has varied considerably over time.

A vital issue, therefore, is whether the TPNW strengthens or undermines what is often referred to as the NPT bargain, which includes nuclear disarmament, non-proliferation and controlled access to nuclear energy. It is also important to bear in mind that the TPNW commits States Parties to remain or become non-nuclear, but that there is no independent system to ensure compliance within the Treaty. It is largely dependent on what has been agreed under the NPT regime including through the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT).

The verification problem is also illustrated by the Biological Weapons Convention, which Sweden – after some hesitation – acceded to in 1975². That Convention also lacks verification provisions and is strongly dependent on national export controls. The Chemical Weapons Convention (CWC), is a very elaborate, and very different elimination treaty. After a time-consuming process of preparation, the ambition was to make the CWC credible almost from the start. Achieving the same level of credibility will be a much more complex endeavour in the case of the TPNW. And the process has hardly begun.

In the Inquiry's assessment of the TPNW, these legal points of reference are relevant to understanding the situation now facing Sweden. There is a prehistory to the new Treaty that needs to be carefully studied and considered.

Will renewing vows undermine existing commitments?

Should the Swedish Government legally reaffirm its vow to stay non-nuclear by acceding to the TPNW? All non-nuclear states acceding to the TPNW are likely to be parties to the NPT and would, therefore, be renewing their vows as well.

To what extent are the vows which have already been codified not only in the NPT itself but in the wider process of developing the NPT regime over the last 50 years *reaffirmed* in the new Treaty?

Here there are at least four overarching problems:

- The TPNW does not involve a requirement to be a party to the NPT. It is also possible to leave the NPT and still be a party to the TPNW.
- The TPNW prohibits nuclear testing, but does not require verification of this prohibition or accession to the CTBT. There are already States Parties to the TPNW that are not parties to the CTBT.
- In the implementation of the NPT, an Additional Protocol to the existing comprehensive safeguards agreements with the IAEA was developed in the 1990s in response to difficulties in verifying compliance (notably by Iraq). But the TPNW does not mention the existence of this new standard. Indeed, at least one key proponent of the TPNW describes the new Treaty as the new (and for non-nuclear-weapon states lower) standard.³ A number of actual and prospective States Parties to the new Treaty have not acceded to the Additional Protocol.
- If States Parties to the TPNW seek to undo the part of the NPT bargain concerning the privileged status of the nuclear-weapon powers, is there a risk that others in return will seek to undo the balancing commitments regarding non-proliferation and access to nuclear energy?

The fact that the TPNW makes it possible to negotiate wider legally binding commitments in the domain of disarmament among its States Parties (possibly on the basis of majority voting) also needs to be taken into account. It is already a problem that the nuclear disarmament process is stagnating. Further fragmentation of efforts needs to be avoided.

Global impact assessment

The new Treaty is likely to be of relevance for the simple reason that many states will accede to it. This is true whether Sweden does so or not.

The provisions of the Treaty will apply to States Parties alone. But it will nevertheless also impact on non-States Parties and their relations to States Parties.

A global impact assessment – while not directly linked to Sweden – is therefore also of importance when analysing the consequences of a Swedish accession.

From the terms of reference it follows that the Inquiry was to include an analysis of how a number of Western states and institutions, which will most likely not become States Parties in the foreseeable future, will relate to the Treaty and how this may affect Swedish cooperation with them.

The case for the new Treaty in the view of its proponents

Those who argue in favour of the TPNW typically take their point of departure in the *frustration* that has built up over a number of years at the unwillingness/inability of the nuclear-weapon powers to fulfil their part of the NPT bargain. From this perspective, proponents develop an essentially political/normative argument in favour of the new Treaty.

Opponents typically put forward a more detailed criticism mainly from a security policy perspective.

The well-established goal of a world free from nuclear weapons is described by proponents as the only ultimately viable way of avoiding the devastating humanitarian consequences of a nuclear war.

There is a strong belief among proponents of the TPNW in the potential of the new Treaty to catalyse progress towards nuclear disarmament. This goal can primarily be achieved by influencing public opinion on the basis of a legal prohibition of nuclear weapons and nuclear deterrence policies.

The TPNW may have a profound moral and political impact

Although states remaining outside the TPNW will not be legally bound it, many proponents and opponents of the new Treaty seem to agree that it will have potentially fundamental consequences, going far beyond a general and abstract delegitimisation of nuclear weapons:

- Stigmatisation is directed against the possession and use of nuclear weapons and the Treaty proposes to undo the initial recognition given to the five possessors of nuclear weapons as States Parties to the NPT (which are also the permanent members of the UN Security Council, UNSC, the P5). In the eyes of the international community, this will tend to put the P5 morally and politically on a par with the nuclear-weapon states outside the NPT. For the P5, it means that their privileged status may be undermined. Until now they have been used to seeing the issue of compliance with multilateral nuclear arms control commitments mainly as one of preventing horizontal proliferation.
- Stigmatisation is also directed against NATO and other US allies and their nuclear umbrellas. The TPNW puts the spotlight on what is seen as the dangerous logic of nuclear deterrence and extended deterrence policies. TPNW proponents argue that this logic brings less and not more stability.
- Another overlapping target group includes states and non-state actors cooperating with nuclear-weapon states potentially assisting them in remaining nuclear-weapon states in direct or indirect ways.
- The text can also be used in domestic political contexts to influence decision-making in areas of relevance to the very broad and undefined set of prohibitions in the TPNW.
- The TPNW focuses attention on the need for nuclear disarmament, placing as a prohibition Treaty less emphasis on the need to prevent horizontal proliferation.

These issues have in combination led to a fundamental controversy that would have merited thorough discussion to establish more common ground.

The proponents of the new Treaty did not postpone action, however. They used a window of opportunity to create the new Treaty even if it meant doing so without securing the accession of the nuclear-weapon states and their allies.

In response, the P5 and many of their allies may be expected to go to great lengths to minimise the impact of the new Treaty. The expectation that accession to the new Treaty will be cost-free for States Parties in their cooperation with the nuclear powers and their allies is unrealistic. That this should be the case is clearly and publicly stated, not least by the US but also by France and the UK among others. It is a view explicitly shared by many NATO allies as noted by the Inquiry during interviews.

Critical questions about the process ahead in the relationship between States Parties and non-States Parties

Overall there is a controversy about the viability of the *process* proposed by the new Treaty, on several key points:

- A process of balanced nuclear disarmament/arms control requires negotiations, which in turn are dependent on an inclusive approach not chosen in the TPNW. This reduces the usefulness of the Treaty in concrete situations, such as Korea. All the nuclear-weapon states concerned, as well as other relevant states, need to be States Parties. Renouncing nuclear umbrellas will not help if the nuclear threat remains. All parties to the conflict need to be engaged from the top, exerting peer pressure on each other.
- It is contested whether the normative impact of the TPNW will catalyse negotiations if key security concerns are left outside the discussion. Root causes of armaments must be addressed in parallel.
- The TPNW does not seem a sharp and very relevant tool when it comes to addressing the gaps in security and cooperation identified in this Inquiry, including the risk of unconstrained modernisation and proliferation of nuclear weapons. It focuses mainly on the normative perspective.

- For Sweden, it is, of course, imperative that not only the West but also, at a minimum, Russia is fully integrated in a nuclear disarmament process. There is very little likelihood that this will be accomplished through the new Treaty.
- The process towards nuclear disarmament requires confidence, which in turn presupposes the best possible verification of compliance with the TPNW. In this regard, the Treaty does not correspond to the consensus decision recorded in *Action 30* of the conclusions of the 2010 NPT Review Conference. That agreement concludes that the Additional Protocol of the NPT should be in force for all states in a nuclear-free world. In the view of the Inquiry, this must be interpreted to mean that the Protocol should be acceded to by as many countries as possible during the process of disarmament. This goal should be met not only by nuclear-weapons states, but also by all those states which may be seeking a latent nuclear weapons capability. This is a line of argument that has been supported by Sweden since the late 1990s.

Assessment of the consequences of a Swedish accession

Factors complicating the evaluation

The terms of reference put three clusters of questions to the Inquiry: on the impact on Swedish disarmament and non-proliferation policy, on security and defence cooperation and on how Sweden can comply with the new Treaty. These questions are interrelated in several ways and are all influenced by a number of common factors.

- Provisions of the Treaty will affect many sectors of society owing to the *dual-use* nature of knowledge, components and activities related to nuclear weapons that are also of importance in the civilian domain or in the context of conventional defence. More aspects currently prohibited by the Treaty may be of relevance to nuclear weapons than is commonly realised. Furthermore, the indirect effects of the new Treaty on important parallel arms control efforts may be significant.

- The general and global security policy implications alone of the Treaty are likely to have an impact on the conditions for Sweden's security and defence cooperation with partners. The disarmament and defence clusters taken together with the way the Treaty is formulated (broad scope, lack of definitions, etc.) in turn make it more complicated for Sweden to develop a national compliance system that is credible over the long term and provides legal certainty.

Much but not all of this would be of limited importance for Sweden if it were in a similar situation to many of the current signatories to the Treaty. But it is not. Sweden is situated in a particularly exposed geostrategic location, pursues a significant level of security and defence cooperation with its partners and has a long nuclear history, both civil and military.

Sweden and its disarmament and non-proliferation policy

The Inquiry's evaluation of the impact on disarmament and non-proliferation processes has links to a number of security policy concerns of central importance for European and transatlantic cooperation and thus also for Sweden and Swedish policy.

In summary, the Treaty does not uphold the standards that Sweden and many of its partners have helped to develop over fifty years of disarmament negotiations, including as regards the need for verification. In several important respects, the new Treaty does not move in the direction which Sweden has actively supported over a long period of time. In particular, it does not reaffirm in a clear and binding way the importance of the NPT, the Additional Protocol and the CTBT.

Accession to the Treaty at this stage could, in addition, make it more, rather than less, difficult for many countries, including Sweden, to play a facilitating role in disarmament efforts. Sweden will be perceived in Europe as part of a small minority in a serious security policy disagreement between proponents and opponents of the Treaty. The majority will include almost all the EU Member States. Swedish expertise in the area of non-proliferation and disarmament will suffer.

The Treaty provisions would also put Sweden in a potentially difficult situation should the issue of withdrawal arise. The Treaty will most likely enter into force long before nuclear-weapon states have acceded. States Parties who perceive acute nuclear threats will be prevented from withdrawing from the Treaty if they are party to an armed conflict. They may, therefore, see themselves forced to leave the Treaty very early on. The withdrawal clause could fuel crisis at an early stage and limit Swedish room for manoeuvre severely in a further escalated situation.

Sweden and the impact on its security and defence cooperation

As noted, Sweden is in a very exposed geostrategic situation and, partly for this reason, has significant ambitions in terms of cooperation with NATO and its member states and with Finland, based on several declarations of solidarity at the Swedish, Nordic and EU levels. In the view of an earlier Swedish inquiry, cooperation with Finland in this field represents a paradigm shift, in that it also includes joint planning for a wartime situation. In the view of this Inquiry, the consequences of a Swedish accession to the Treaty in its current form and in this context are going to be very negative in these respects.

The general security policy implications alone for NATO and its member states, have led NATO to reject the Treaty.

To this must be added the Treaty's prohibition of deterrence, including extended deterrence policies, which is directly aimed at NATO member states and, in the first place, at those not in possession of nuclear weapons but covered by a formal nuclear umbrella. In the Treaty, this prohibition is formulated not only in general terms but also as a prohibition against assistance which in several mutually reinforcing ways underpins the immediate prohibition of nuclear umbrellas – and does so before nuclear disarmament is a fact. The perceived threat thus remains, but the expected protective shield is proposed to be withdrawn.

Swedish accession would, not least in view of the nuclear umbrella issue, necessarily be perceived as a fundamental criticism of the strategic doctrine subscribed to by almost all of Sweden's neighbours and partners in NATO. In this context, Sweden would no longer be perceived as like-minded.

NATO, including the US, arguably, has a strong interest in cooperation with Sweden, particularly given the geostrategic location of the Nordic area. But there must be considered to be a substantial risk that following a Swedish accession, this ambition would be pursued in a way that mainly took the interests of NATO members into account, not the interests of Sweden. When defence planning of relevance to Swedish territory is carried out in the West, Sweden of course has a very strong interest in being aware of how this might influence its security. In a worst-case scenario, such planning could impact militarily on Swedish territory and on the Swedish population. Sweden has an interest in influencing (within the parameters defined by its security policy) as much as possible plans that affect its own neighbourhood.

In addition, lack of legal certainty regarding the implementation of the *assist* prohibition in the Treaty may influence the willingness of foreign actors, including in the private sector, to conclude long-term agreements.

In situations where Swedish participation in exercises or a staff presence abroad is under consideration or when foreign military visits to Sweden are being discussed, uncertainty concerning the interpretation of the Treaty, including on the part of foreign actors, could delay decisions or make them impossible.

Unless the Treaty text is amended, the accession of Sweden to the TPNW, would without any doubt prevent a possible future Swedish membership of NATO. This situation would remain the same as long as NATO remained a nuclear alliance.

Accession may also be expected to lead to a *stagnation* of current Swedish cooperation with NATO and bilaterally with NATO members. They may be expected to hesitate to maintain the current high level of cooperation with Sweden, should Sweden accede to the Treaty.

The decision taken by Finland not to take part in the negotiation of the Treaty, and also not to accede to it, has been explained from a disarmament and non-proliferation perspective, without reference to the Finnish NATO option. But serious security and defence implications do arise for Sweden with regard to its cooperation with Finland, given its close defence relations with this eastern neighbour. One primary reason for this is that the cooperation with

Finland is to a large extent implemented in the context of multilateral cooperation with NATO and the EU and also together with individual NATO members, notably the US. The two countries are situated in a region of great geostrategic importance. The strength of a joint Swedish and Finnish approach is likely to be severely affected.

Swedish compliance issues

In the event of an accession, Sweden would need to make clear what rules applied and what liabilities existed for Swedish and foreign subjects operating within its jurisdiction.

During the negotiations, Sweden put forward proposals including definitions and other more precise language, which if accepted would have improved the basis for Swedish implementation. They concerned not only the definition of the term *nuclear weapons* but notably also the prohibition of assistance, which is particularly important for Sweden. These proposals were not accepted.

The new Treaty is consequently not formulated in a way that facilitates clear and enduring legal interpretations in the implementation of the Treaty in Sweden. It should be noted that the assist prohibition is defined in different ways by States Parties. Analogies with the assist prohibition in existing treaties on landmines and cluster munitions are not really applicable.

The question whether EU competences are also involved remains unanswered. The issue does not yet seem to have been considered at EU level, mainly owing to divergent views on the Treaty, but also because of a lack of clear provisions in the Treaty. Competences regarding decisions on export controls and also to a certain extent on safeguards are firmly established at the EU level through the Lisbon and Euratom Treaties.

Conditions for a later Swedish accession

Arguments in favour of a further development of the new Treaty

For the new Treaty to have a positive impact and attract key States Parties in terms of non-proliferation and disarmament, it will need to be developed.

The possibility of such further development is foreseen in the Treaty itself, which provides for both amendments and additional protocols. It is also possible that development of the Treaty can be initiated through political but not yet legally binding decisions taken at meetings of States Parties. Such decisions have been taken during a number of NPT Review Conferences.

The accession process still has a long way to go before the Treaty can enter into force. At the time this Inquiry reported, 69 of the 122 states initially supporting the Treaty in the General Assembly in 2017 had signed it and 19 States had ratified it. Fifty ratifications are required for the Treaty to enter into force.

With more clarity about the new Treaty, broader-based agreement could hopefully be reached both inside and outside Sweden.

Questions concerning how to create a viable disarmament process include:

- The possibility that further decisions may be made by States Parties using majority voting has been criticised by a number of nuclear-weapon states and their allies.
- In many countries, nuclear weapons are perceived as a fundamental basis for national security. The problems involved in achieving a viable and peaceful process towards a nuclear-weapon-free world are many. Systems to ensure collective security and verification (including the assist prohibition) in a such a world need to be exceptionally stringent. Such considerations are almost totally absent in the new Treaty.

States Parties can develop the Treaty

Although some of them are initially likely to resist this, States Parties can do a lot to promote clarity even at an early stage *when and if the political will exists*.

In the first instance, they can do so through political agreements during the meetings of States Parties likely to take place in the years following the 2020 NPT Review Conference.

Since these meetings may be able to take decisions on the basis of majority voting (the procedural rules have yet to be decided), it should be possible to agree that accession to the NPT, the CTBT and the Additional Protocol is seen as obligatory for States Parties. This is not the case at present which is noteworthy given that almost all States Parties are already parties to these legal instruments.

Even if formal decisions to this end do not prove possible active efforts should be made to encourage additional existing and future States Parties to accede to these treaties during the NPT Review in 2020.

As a second parallel step States Parties can make clear that security concerns are valid and that a transition away from dependence on nuclear weapons will take time.

There will be a need for provisions covering the transition period until nuclear disarmament is underway and the necessary collective security guarantees are in place. It will most probably not be possible initially to apply the prohibitions as strictly as will be necessary in a world free from nuclear weapons. For this reason, disarmament must be seen as a step-by-step process. Each step must contribute to a balanced implementation, in a way that does not undermine what has so far been achieved under the NPT regime.

Third, clear, realistic and verifiable understandings of key prohibitions in the Treaty should be agreed among States Parties. This includes, in particular, the prohibitions on *assistance* and on the *development* of nuclear weapons. Both concepts are closely related to the fact that many of the components of a nuclear weapon and nuclear weapons-related activities/facilities – concepts which also need to be defined – are dual use. This means that intensive expert-level work will be necessary to define realistic requirements affecting research, production (including energy), trade and other forms of cooperation. To lead to a broader accession to the Treaty, this will need to include considerations of how to promote security and cooperation, to allow general technological progress and not least to meet legal requirements for the implementation of the Treaty in countries such as Sweden.

Fourth, the provisions setting the framework for verification, national export controls, etc. need to be adapted to a progressively more ambitious implementation. In the case of Sweden, it is not possible to achieve full implementation without the active engagement of EU Member States and institutions, for instance in the area of export controls.

Of course, resistance on the part of a number of present and future States Parties to the commitments discussed here must not be underestimated. Several states have worked actively over a long period of time for a free transfer of technology, without the limitations which they consider the Additional Protocol and different export control regimes impose. This resistance has been prompted not only by political and economic considerations, but also in several cases by a desire to build more military capability, including possibly a latent nuclear weapons capability.

If, after all, progress towards political understandings in these areas could gradually be reached among States Parties, this could help to make the new Treaty an integrated contribution to the NPT regime without serious counterproductive effects.

At that later stage, it will also be important that the institutional and cooperative conditions necessary for the effective functioning of the Treaty are in place.

Evaluation of the consequences of a step-by-step Swedish accession

It might seem useful of course – as many in favour of the new Treaty have proposed – for states to accede to the Treaty and work for improvements to it from the inside. It has been suggested that Sweden should accede to make use of this possibility. But for this ratification would be necessary. Signature alone would not be enough.

Even if the necessary majority for ratification existed in the Swedish Parliament, it would put Sweden in the awkward position of seeking to improve a Treaty *after* it had promised to support it in its current form. The new Treaty stipulates in Article 12:

Each State Party shall encourage States not party to this Treaty to sign, ratify, accept, approve or accede to the Treaty, with the goal of universal adherence of all States to the Treaty.

Accession would be perceived by many to mean that Sweden was putting less emphasis on the importance of its main objections to the Treaty,⁴ as expressed in some 20 proposed amendments to the text and in an explanation of vote put forward on 7 July 2017 (see Annex).

Signature without de facto ratification would not bring the *legal right* to influence the development of the Treaty from within.

According to the Swedish tradition, signature would in itself bring the political expectation that Sweden supported the Treaty in its current form which would put the country in almost the same dilemma as if it were acceding. It is not Swedish practice to sign if there is not a clear intention to ratify.

The notion that Sweden could sign the Treaty and try to handle future difficulties as they arose is risky. Sweden would face dramatically more serious potential consequences, including in the area of security and defence, than the bulk of states that have signed so far.

The option to *observe* meetings of States Parties *before* a signature already exists in the Treaty. Observers are likely to be allowed to speak and circulate proposals, albeit without a right to vote. There are states and organisations that have not formally observed the negotiations leading up to the Treaty, but still exerted an active influence on the process. This option will also exist in the next phase. Formally observing the Treaty sends a political signal which needs to be carefully considered. The option of observing meetings of States Parties could be considered in depth when the conditions for observation have been defined by the States Parties. A decision on this option should take into account the costs of observation and how Sweden's status as an observer would be perceived.

Signature without ratification thus seems to bring no additional rights, while creating many of the same perceived political obligations and risks.

The problem is exacerbated by the fact that the issues identified in the course of the Inquiry go significantly beyond what was already noted in the explanation of vote on 7 July 2017, for instance as regards the nuclear umbrella prohibition.

The necessary clarifications are not likely to materialise through the first meetings of States Parties that are foreseen. The Inquiry has

not detected any willingness at this time on the part of actual or prospective States Parties to the Treaty to reconsider their refusal to accept most of the Swedish amendments.

Conclusions

Consequences of accession to the Treaty in its current form

To be able to minimise the negative consequences and maximise the positive, a long-term, goal oriented Swedish effort is required, anchored in a comprehensive security strategy. The Treaty has helped to increase awareness of the need for nuclear disarmament. But this is only the beginning of a long process.

Disarmament must include relevant nuclear weapon and other states and take into account the risk of horizontal proliferation, in particular in the Middle East and East Asia, in the light of Sweden's overall national interests.

It is very unlikely that the normative effect will be noticeable in the foreseeable future in countries with less developed democratic systems.

Lessons learned from the end of the cold war show that important steps can be taken that lead to an improvement of the international situation. Such steps necessitate dialogue. Fundamental decisions to disarm will require major improvements in the international situation linked to the root causes of conflicts.

The prohibition of assistance is an issue of key relevance to most points in the terms of reference. The prospects of achieving unity on the interpretation of this concept at different levels (in Sweden, in the EU, among States Parties and globally) are currently poor. The problem is exacerbated by the complexity of the nuclear issue and the prevailing lack of clarity about the future development of the Treaty.

In view of the prohibition of nuclear umbrellas, Swedish accession would be perceived as a fundamental criticism of the Strategic Concept adopted within NATO by almost all of Sweden's neighbours and partners in the European and transatlantic space.

Sweden can contribute to better conditions without accession

It is important to promote development of the Treaty that will make it more acceptable, not only for Sweden but also for vital neighbours and partners of this country.

Sweden should support such a process. It will be of value in itself even if Sweden does not accede, and should be seen as an element in a future Swedish non-proliferation and disarmament policy, not least in the context of the NPT.

There is still significant interest among current States Parties in seeing Sweden as a State Party. The key measure of success – also expressed in the text of the Treaty – is universal accession.

The Treaty needs to contribute to real nuclear disarmament and non-proliferation in a context of maintained strategic stability.

The probability that states with real influence in this regard will accede to the Treaty in its current form is low.

In the view of the Inquiry, early steps signalling later Swedish accession would not promote further accession on the part of states that are neighbours and partners of Sweden. At the same time, States Parties might get the false impression that the Treaty could be maintained in its present form.

The overall assessment of the implications for Sweden as regards the three main clusters of questions in the terms of reference leads to the conclusion that Sweden should neither accede to nor sign the Treaty in its present form.

Final words

Developing a clear vision for the way forward is a major challenge. Increased attention needs to be devoted to nuclear issues. Awareness of the existential questions involved is probably at a lower level than at the end of the cold war. If the Inquiry could contribute to increased engagement in this regard it would be useful.

It has been the Inquiry's ambition to leave no stone unturned in seeking to identify whether the necessity of moving towards nuclear disarmament can be promoted through the new Treaty.

From an early stage in the Inquiry, it became evident that further development of the Treaty would most likely be the only way for-

ward. This question was then discussed with more than 100 interlocutors. In the course of the Inquiry, the conviction grew that even if this avenue is beset with obstacles, there are no shortcuts.

The new Treaty focuses on far-reaching prohibitions that seek to directly influence states allied or cooperating with nuclear-weapon states. It is not clear that this in isolation will contribute constructively to nuclear disarmament in the short or even the medium-term.

In the meantime, the international community may lose the energy to promote implementation of the NPT regime, which covers almost all states including five nuclear-weapon states:

- It is serious enough that the commitment to promote nuclear disarmament embedded in Article VI of the NPT is now increasingly being called into question.
- Likewise, it remains a serious threat to world peace that both states and terrorist organisations try to use loopholes in existing arms control and export control regimes to acquire nuclear capacity.

It seems more important than ever to direct attention to existing commitments that have long been part of international law.

After the cold war, on a basis of cooperation and increased confidence, the international community was on its way to disarming nuclear and conventional weapons. It is high time to revive this ambition.

Not least in view of the NPT Review in 2020, it is important to counteract the fragmentation of support for nuclear disarmament and non-proliferation. Otherwise, the net effect may be less scope to influence nuclear-weapon powers to resume a process of nuclear disarmament.

References

¹ The thrust and proposed consequences of the NPT were relatively clear from the start. The Treaty was expected to lead to both non-proliferation and nuclear disarmament. Its text struck a compromise between the interests of the nuclear-weapon powers and the have-nots in terms of nuclear weapons and nuclear energy, the NPT bargain. Its verification arrangements, however, were much more focused on preventing horizontal proliferation than on disarmament. In this sense, NPT was discriminatory against the have-nots. It entered into force after 18 months, when 40 states had ratified it, including the US and the Soviet Union. The Treaty was prolonged indefinitely in 1995.

At that time all the five permanent members of the UN Security Council (the P5) had acceded. *These were all nuclear-weapon states legitimised, albeit temporarily, by the NPT.* For them, nuclear weapons were not prohibited, although there was a nuclear disarmament commitment embedded in the Treaty which was also linked to conventional disarmament.

The NPT has since become an almost universal treaty. It has become the hub of a web of interconnected agreements and arrangements aimed at further clarifying the Treaty and helping to improve compliance, and being supported by several significant international institutions including the UN Security Council itself.

Importantly, though, even beyond the P5, the NPT does not create a universal prohibition of nuclear weapons, nor even a universal commitment to pursue nuclear disarmament. The NPT – like the new Treaty, the TPNW – is not binding on the states that remain outside it. For the NPT, these include India, Israel, Pakistan, South Sudan and since a few years back also North Korea. These States are (except for South Sudan) all deemed to be nuclear-weapon-states but are not legitimised in that capacity by the international community. North Korea has left the NPT and there is a risk that further states may take this dangerous step.

² In 1975, Sweden took another step of relevance to the new Treaty, this time seeking to promote the prohibition of another category of weapons of mass destruction, *biological weapons*, again after close to a decade of deliberations in the UN. In the international community this was a much more controversial process. The prohibitions were, as is the case with the TPNW, more ambitious than the NPT, including the *development* of biological weapons that is hard to verify. And the Swedish Government, proposing ratification of the convention, did so with hesitation, partly because, like the TPNW, it did not include adequate verification provisions. That hesitation was justified since the level of compliance with that Convention turned out to be highly contentious, with up to a dozen countries to date suspected of not complying with its provisions.

The Biological Weapons Convention, however, was not expected to have significant practical consequences for Sweden, either in terms of defence or in terms of the need for additional legislation to ensure compliance.

³ "Brazil considers that accepting a clear prohibition of nuclear weapons under the TPNW, and working towards its strengthening and implementation, is the new standard for nuclear disarmament and non-proliferation, including in respect of nuclear safety and security."

Opanal.org. (2018) [online]. Available at: <http://www.opanal.org/wp-content/uploads/2018/06/brazil-cluster-3.pdf> [accessed 1 Aug. 2018].

⁴ Acceding while restating objections could be seen as contradicting important elements of the new Treaty. Primarily political but potentially also legal consequences could follow. Sweden can reach its own understandings of what the Treaty means. But consequences must be expected if uncertainty arises among Sweden's partners inside and outside the Treaty, including in the area of security and defence, about the permanence of these understandings. Sweden and Swedish industry and research are involved in long term cooperative endeavours which require predictability.

Acceding while not restating objections would disregard the fundamental need for more clarity about the consequences and effectiveness of the Treaty for a country in Sweden's position. It could also create uncertainty in the implementation of other treaties, including the NPT and its Additional Protocol, the CTBT and Swedish EU cooperation on the basis of the Lisbon and Euratom Treaties. The EU institutions seek to reach common solutions to problems that are also relevant to nuclear weapons, for instance regarding export controls. The initiative for this work lies to a large extent at the EU level.

INLEDNING OCH BAKGRUND

1 Inledning

Den gradvisa kärnvapennedrustning som pågått sedan slutet av det kalla kriget har nu nått vägs ände och håller på att vändas i en upp- rustning. Detta har lett till att en politisk energi mobiliserats till stöd för att kärnvapennedrustningen ska återupptas. Behovet av sam- arbete och förhandlingar som leder till resultat är uppenbart, både utifrån ett säkerhetspolitiskt och ett humanitärt perspektiv på kärn- vapen.

En kärnvapenförbudskonvention (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW*) är sedan mer än ett år öppen för under- tecknande och ratificering. Utredaren har fått i uppdrag att kartlägga konsekvenser för Sverige av ett tillträde till konventionen. Frågan är hur ett svenskt tillträde till konventionen skulle påverka Sveriges intressen i flera bredare sammanhang.

1.1 Omfattning, källor och metoder

Utredningen har ett brett mandat och har genomförts på grundval av de direktiv som återges i bilaga.

Uppdraget har begränsats till lite mer än ett år. En fullständig probleminventering har därför inte varit möjlig och inte heller en sammanfattning av allt relevant material.

I stället har det blivit nödvändigt att inskränka utredningens om- fattning, inte minst vad avser historiken. En fullständig sådan analys kräver öppna arkiv, vilka i dag finns tillgängliga för den period fram till mitten av sextioalet då Sverige övervägde möjligheten att skaffa kärnvapen. Däremot kan inte perioden från slutet av det kalla kriget för Sveriges del detaljstuderas med hjälp av förstahandskällor.

Utredningen är i huvudsak framåtblickande, dock med referenser till tidigare erfarenheter, inte minst från slutet av det kalla kriget.

Det är en så kallad förhandsutvärdering (ex ante) till skillnad från en utvärdering i efterhand (ex post).

Direktiverna innefattar beskrivning av konventionens innehåll och en analys av konsekvenserna av ett svenskt tillträde, utan att inskränka frågan till ett tillträde i närtid. Utredaren har därför tolkat sitt uppdrag så att konsekvenserna också måste analyseras över tid.

Utvärderingen bör då också innefatta en bedömning av vad Sverige kan göra för att främja förutsättningarna för att konventionen ska kunna bidra till kärnvapennedrustning och ickespridning utan negativa bieffekter.

Detta innebär i sin tur ett behov för utredningen att vara tydlig i frågan om hur de negativa konsekvenserna kan minimeras och de positiva maximeras.

Behovet av klarhet härvidlag uppstår redan när för svensk del frågan om ett undertecknande övervägs. Samsyn har hittills inte uppnåtts, varken i Sverige eller internationellt. Redan det faktum att ett antal viktiga frågor förblir öppna, även efter ett försök till konsekvensbedömning, medför osäkerheter som noga måste övervägas. Dessa berörs närmare i utredningen.

På denna grund drar utredningen slutsatser om förutsättningar för ett eventuellt svenskt tillträde.

Utredningens inriktning ligger på ett bredare säkerhetspolitiskt plan.

Utredaren har inte fått i uppdrag att författa utkast till lagförslag för att förbereda ratificering av konventionen. Utredningen innehåller inte en fullskalig rättslig kommentar. Det finns redan minst en sådan mycket utförlig genomgång.¹ Utredaren har tagit del av denna och av flera andra rättsliga analyser.

Konventionstexten och ett antal andra källor har analyserats med hjälp av preliminära och inofficiella översättningar.

Ordförklaringar görs inte alltid i huvudtexten utan har samlats i en förteckning i bilaga.

Notförteckningen underbygger och fördjupar analysen på enskilda punkter.

Dialog och intervjuer har genomförts med personal vid departementen och flera myndigheter, bland annat Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och myndigheter som ansvarar för Sveriges efterlevnad av befintliga fördrag om rustningskontroll och nedrustning.

Åtskilliga informella möten har hållits med organisationer från civilsamhället i Sverige och utomlands och med några relevanta företag, med Kungliga krigsvetenskapsakademien, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri) och andra organ.

Utredaren har också vid några tillfällen utbytt synpunkter med tjänstemän som har lett motsvarande utredningar i Norge² och Schweiz³.

Informella intervjuer har gjorts med regeringsföreträdare och med representanter och anställda vid ett flertal organisationer, bland andra

- Nedrustningskonferensen (CD) och FN:s institut för nedrustningsforskning (UNIDIR) i Genève,
- Europeiska unionen (EU) och Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) i Bryssel,
- Internationella atomenergiorganet (IAEA), Provstoppsavtalets genomförandeorganisation (CTBTO) och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) i Wien.

Utöver besöken i Belgien, Schweiz och Österrike har utredaren (i kronologisk ordning) besökt Storbritannien, Frankrike, Ryssland, USA, Norge, Irland, Finland och Tyskland. Utredaren deltog även vid en konferens i Sydkorea där många asiatiska länder var representerade. Under utredningens gång har samtal förts med företrädare för ett antal länder som stödjer konventionen, inklusive Brasilien, Irland, Nya Zeeland och Österrike.

Utredaren vill tacka för all information och synpunkter som lämnats av ett hundratal samtalspartners under det senaste året. Inga namngivna hänvisningar till respondenternas uttalanden görs i utredningen. Utredaren har inte ställt samma frågor till alla respondenter. I stället har strävan varit att utveckla resonemanget i dialog för att dra fördel av respondenternas skiftande kompetenser. Utredaren har varit mån om att undvika att grunda viktigare slutsatser på icke-offentliga källor. Det finns en stor mängd information tillgänglig via internet, och ett omfattande material har analyserats.

Utredningen har i huvudsak avstått från att försöka tolka motiven bakom olika namngivna länders politik, med de undantag som varit nödvändiga för några av kärnvapenstaterna. I stället görs ett försök att diskutera motiv för olika grupper av länder eller hela regioner.

När det gäller tolkningen av allmänhetens uppfattningar i olika länder, inklusive i Sverige, är problemet med opinionsundersökningar och intervjuer att svaren i hög grad beror på frågorna och i vilket sammanhang de ställs. Det finns exempel från USA och Ryssland där svar på frågor om kärnvapen får helt olika svar beroende på hur de formulerats.

1.2 Avskräckningsbegreppets komplexitet

I utredningen hänvisas ofta till uppfattningar, attityder eller vad som i litteraturen kring rustningskontroll ibland kallas ”*strategic belief systems*”, strategiska tankemönster. Detta är relevant eftersom det avgörande är hur politiska ledare uppfattar sin situation.

Dessa uppfattningar och kognitiva strukturer kan man dock endast sluta sig till av deklarerade ståndpunkter i förening med uppgifter om faktisk planering, beslut och handlingar. Begrepp som avskräckning och hotföreställningar kan således inte mätas objektivt.

En upplevd avskräckning kan komma att finnas kvar även om överenskomna säkerhetsgarantier i form av kärnvapenparaplyer förbjuds.

Det kommer också – liksom var fallet under det kalla kriget – sannolikt under lång tid framöver finnas länder som kalibrerar sina konventionella försvarsansträngningar på grundval av antagandet att stormakternas avskräckningspolitik minskar risken för krig i deras område. Utredningen gör bedömningen att denna grupp av länder redan nu innefattar statsparter till den nya konventionen.

I en värld utan kärnvapen kommer frågan om möjlig kvarvarande latent kärnvapenkapacitet i andra länder generera hotföreställningar som har en koppling till ett upplevt behov av avskräckning. Kännedom om hur en kärnvapenkapacitet kan byggas är redan sedan lång tid spridd till ett stort antal länder utanför kretsen av de nuvarande

kärnvapenmakterna. Åtskilliga av dessa stater är i dag alliansfria och många av dem kan komma att på ett tidigt stadium bli statsparter i den nya konventionen. Samtliga måste underkastas strikt kontroll i en värld fri från kärnvapen.

Avskräckning bygger därutöver på andra system än nukleära. Möjligheterna till kärnvapenedrustning har en viktig koppling till andra massförstörelsevapen och till konventionella vapen, cyberkapacitet, etc.⁴

Avskräckning handlar inte bara om att förhindra krig utan också i ökad utsträckning om att göra faktisk användning av kärnvapen trovärdig.

Att förbjuda nukleär avskräckning och avskräckningspolitik måste mot denna bakgrund ses som en mycket krävande uppgift för en konvention både vad avser definitioner och verifikationssystem. Till detta återkommer utredningen mer i detalj i följande kapitel.

1.3 Zooma ut för att fastställa utgångspunkterna

Den internationella kampanjen mot kärnvapen, Ican, siktar först och främst på att fler länder ska ansluta sig till konventionen om förbud mot kärnvapen (nedan kallad konventionen). Det är det mått på framgång som är mest synligt i debatten. I artikel 12 i konventionen förbinder sig statsparterna också att sträva efter detta mål. Det görs en direkt koppling till visionen om en kärnvapenfri värld. Många tänker sig att en norm bör fastställas i folkrätten för att skapa tryck på kärnvapenstaterna att genomföra sitt åtagande enligt artikel VI i NPT:

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

(FN:s fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapen, NPT, undertecknat av fem av kärnvapenstaterna, USA, Ryssland, Storbritannien, Frankrike och Kina, men inte av Indien, Pakistan, Israel eller Nordkorea.)

Utredaren tar nu några steg bakåt för att överväga lämpliga utgångspunkter för Sverige och för denna utredning.

1.3.1 Utgångspunkter för utredningen

Utgångspunkten är som alltid en central fråga. Vid en genomgång av den relevanta litteraturen kan man ofta se en nära koppling mellan den utgångspunkt som valts och de slutsatser som dragits, beroende på om det anlagda perspektivet varit rättsligt, moraliskt, militärt eller grundat på mer allmänna hotföreställningar.⁵

Utredningen har gjort ett medvetet försök – om än inte uttömmande – att reflektera olika synsätt, när så har varit möjligt i huvudtexten och i andra fall i notförteckningen.

1.3.2 En målrelaterad helhetsbedömning över tid

Eftersom detta är en rapport gjord på uppdrag av den svenska regeringen tas som en av utgångspunkterna en nyckelpassage i den svenska nationella säkerhetsstrategin från 2017⁶:

Sveriges politik för nedrustning och ickespridning utgör en integrerad del av vår säkerhetspolitik och har tydlig relevans för såväl regional som global säkerhet. Ett särskilt oroväckande inslag i den försämrade säkerhetspolitiska bilden är den mer framträdande roll som kärnvapen är på väg att återfå, även i norra Europa. Detta återspeglas i såväl politiska deklARATIONER som i planer på omfattande moderniseringar av vapenarsenalerna. 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.

En annan central sats med relevans för utredningens direktiv fokuserar på internationellt samarbete i försvarssammanhang:

Målet för det svenska militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet.

Vidare framhålls:

Hot mot fred och säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Våra intressen är särskilt nära sammanbundna med våra nordiska och baltiska grannländers, med EU:s och med övriga Europas. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet.

Som framgår av dessa utdrag är detta en annan utgångspunkt än den som dominerar diskussionerna kring konventionen.

I den svenska debatten förefaller det ofta som om valet står mellan att ansluta sig till konventionen eller bibehålla möjligheten att ansluta sig till Nato.

- Det är också uppenbart att en del motståndare till ett framtida svenskt Natomedlemskap vill använda sig av konventionen som ett verktyg för att förhindra detta.
- De som förespråkar en anslutning till Nato betraktar på motsvarande sätt ofta frågan om konventionen kan accepteras enbart utifrån perspektivet om den är förenlig med ett Natomedlemskap eller inte.

Utredaren har *inte* valt denna analysnivå som utgångspunkt, då den inte anknyter till de övergripande mål som anges i den nationella säkerhetsstrategin.

Den motsvarar dessutom inte hela bredden i utredningens direktiv. Utredningen eftersträvar en *helhetsbedömning* av konsekvenserna av det svenska tillträdet.

- 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.

Utredningen har enligt direktiven att lägga stor tonvikt på de säkerhetspolitiska aspekterna (som inkluderar frågan om konsekvenserna även nedrustnings- och ickespridningspolitiskt).

Ett exempel i utredningen, där den säkerhetspolitiska dimensionen spelar en stor roll, är när frågan om standards för verifikation diskuteras. I sådana sammanhang genomförs ibland rättsliga analyser i form av jämförelser mellan olika fördrag. I en säkerhetspolitisk analys är utgångspunkten snarare vilken verifikation som krävs för att skapa tillräcklig visshet om att konventionen efterlevs.

1.3.3 Svenska tidigare åtaganden och legitima förväntningar

Huvudproblemet för Sverige och för resten av världen är, som utredaren uppfattar det, risken för att kärnvapen ska användas men också för att andra förödande konflikter ska uppstå.

Frågan om konventionen kan bidra till att förhindra krig ses i det följande som den avgörande frågan. Det är tack vare det humanitära initiativ, som fått stöd av det civila samhället och många regeringar runtom i världen, som denna oerhörda utmaning har fått mer uppmärksamhet under de senaste åren. Uppmärksamheten har till stor del grundats på etiska, moraliska och rättsliga motiv.

I can 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.

Samtidigt kan konstateras att konsekvenserna för alla de stater och befolkningar som utsatts för konventionella krig bör beaktas. Förslag som inte tar hänsyn till deras säkerhetsbehov kommer sannolikt inte att godtas.

Att förhindra kärnvapenkrig har betydelse för att skydda både människors och staters säkerhet. Sveriges nationella säkerhetsstrategi lägger stor vikt vid båda dessa aspekter. Det är då också nödvändigt att identifiera de möjliga kopplingarna mellan kärnvapenkriser och konventionella krig. Vikten av att förebygga konflikter som kan leda till krig är uppenbar. För Sverige, liksom för många andra länder, skulle även ett konventionellt krig innebära ett överlevnadshot. Det finns också exempel på kriser där kärnvapenfaktorn har bidragit till konventionella konflikter.

Ett annat grundläggande problem är säkerhetssituationen i det slutläge som eftersträvas – en kärnvapenfri värld.

Sverige har utsatts för betydande både konventionella och nukleära hot sedan slutet av andra världskriget och har därför självt övervägt att anskaffa kärnvapen.

I Sverige skedde en väsentlig förändring i synen på kärnvapen under 1950-talet och början av 1960-talet. I mitten av 1950-talet var stödet i den allmänna opinionen för ett svenskt kärnvapen större än motståndet.⁷ Under denna period förespråkade också viktiga beslutsfattare i riksdagen och regeringen ett svenskt kärnvapen. Här

ska man komma ihåg att det då – som nu – inte fanns ett akut hot specifikt riktat mot Sverige. Ingen stormakt eftersträvade en regimförändring i Sverige på det sätt som förekommit i andra fall⁸. Ändå var det många som ansåg att Sverige måste ha kärnvapen för att kunna slå vakt om sin alliansfrihet.

Några år senare hade denna ståndpunkt ändrats genom en komplex process som omfattade såväl en normativ diskussion som en mer säkerhetsrelaterad analys, där kärnvapnens för- och nackdelar vägdes mot varandra. Skulle svensk säkerhet komma att förbättras? Försvarsföreträdare och företrädare för industrin spelade också en roll för att påverka debatten på båda sidor. I den mån kärnvapnen kunde finansieras genom nya anslag välkomnades de ofta av ledande militära företrädare. Men om kärnvapnen måste finansieras med de medel som redan fanns tillgängliga i försvarsbudgeten, höjdes fler kritiska röster. En annan faktor var i vilken utsträckning man lyckades med förberedelserna att utveckla en latent svensk kärnvapenkapacitet. Sverige förutsåg problem under en sådan process både i det internationella samarbetet, bland annat med USA, och när man eftersökte en bärkraftig teknisk metod för utvecklingen av kärnvapen. Det visade sig också att ju viktigare målet att utveckla svensk civil kärnenergiteknik blev, desto mer sårbart blev det svenska kärnvapenprogrammet för internationellt inflytande, återigen till stor del från USA:s sida.

Under 1960-talet fattade regeringen det övergripande beslutet. Sveriges statsminister Tage Erlander hade övervägt frågan under många år. Sverige kodifierade sitt beslut att inte skaffa kärnvapen genom att ansluta sig till NPT. Detta skedde genom undertecknandet av fördraget 1968, innan Erlander lämnade posten som Sveriges statsminister efter att ha innehaft den under 23 år.

Arkivstudier visar tydligt att man från svensk sida var långt ifrån säker på att NPT på ett verksamt sätt skulle kunna bidra till både kärnvapenedrustning och ickespridning. Ett arbete över många decennier bedrevs för att göra dessa förhoppningar mer trovärdiga.

1.3.4 En bredare säkerhetspolitisk konsekvensanalys

En säkerhetspolitisk konsekvensanalys kräver en diskussion av de grundläggande orsakerna till kärnvapenkrig och konventionella krig. Det innebär ett bredare perspektiv än det som vanligen anläggs när icke-spridning och nedrustning diskuteras.

Frågan om det internationella systemets allmänna kapacitet för konfliktförebyggande och krishantering blir då också viktig. Detta har en direkt koppling till den övergripande svenska utrikespolitiken. Det finns också för Sveriges del en nära anknytning till frågan om försvaret och dess fredsbevarande och konfliktavhållande roll och därmed till svenska försvars- och säkerhetssamarbeten.

Lösningar som kan bana väg för kärnvapennedrustning måste omfatta ett brett spektrum av åtgärder.

Hotföreställningar måste förändras för att en omfattande kärnvapennedrustning ska kunna bli möjlig och för att kärnvapenkrig och andra krig ska kunna förhindras.

Kärnvapen kan ses som symptom på mer grundläggande problem som påverkas av hotföreställningar. Fredspristagaren Mohamed El-Baradei (tidigare generaldirektör för IAEA):

– osäkerhet föder spridning. Det är talande att nästan alla problem med kärnvapenspridning uppstår i regioner där läget länge varit spänt. Med andra ord är kärnvapenspridning ett symptom och patienten kan inte botas så länge vi inte tar tag i de underliggande orsakerna till osäkerhet och instabilitet – exempelvis regionala konflikter, en kronisk brist på goda styrelseskick, skillnader mellan rika och fattiga, samt kulturella konflikter grundade i etniska, rasrelaterade eller religiösa skillnader.⁹

1.3.5 Nettoeffekter av förnyade svenska utfästelser

Ett så radikalt förslag som den nya konventionen kräver en kritisk analys av sannolikheten för att det i praktiken kommer att kunna bidra till att förhindra kärnvapenanvändning.

För att göra en konsekvensbedömning måste man fastställa hur framgång ska mätas.

Ett viktigt argument som underbyggt argumentationen till förmån för konventionen har varit uppfattningen att det finns ett *rättsligt tomrum* (*legal gap*) i NPT. Kärnvapen är inte förbjudna på samma sätt som kemiska och biologiska vapen, och inte heller på samma sätt

som truppminor och klusterammunition. Konventionen avses fylla detta tomrum.

Sveriges nationella säkerhetsstrategi grundas emellertid på en analys av säkerhet och samarbete.

Det innebär att uppmärksamheten inte kan begränsas till framtidsutsikterna för konventionen eller för den kampanj som stödjer tillträde till denna. Måttet på framgång – vilket följer av den nationella säkerhetsstrategin – bör ha en tydlig koppling till behovet av att möta de *säkerhetspolitiska* utmaningar som följer av svenska och internationella hotföreställningar och att överbygga bristerna i det mellanstatliga *samarbetet*, bland annat i fråga om kärnvapenedrustning.

När det gäller *säkerhetsproblem* återkommer frågor om stabilitet, spridningsrisker och verifikation i utredningen. Analysen av verifikation, eller kontroll, inbegriper frågor om hur nationell efterlevnad, inte minst i Sverige, säkerställs.

När det gäller brister i det *mellanstatliga samarbetet* kommer utredaren att ta i beaktande bilaterala och multilaterala dialoger och förhandlingar, liksom unilaterala beslut om nedrustning, såsom skedde i slutet av det kalla kriget. I allt fler fall krävs multilateralt samarbete för att få in samtliga berörda parter i förhandlingar. Världen är inte längre bipolär (ett aktuellt exempel på detta är frågan om Kinas roll i diskussionen om INF-avtalets fortlevnad). Samarbetet måste också fungera under kriser.

I dessa olika avseenden är det viktigt att konventionen inte tar steg tillbaka i förhållande till vad som hittills uppnåtts. Arbetet över ett halvt århundrade får inte undergrävas. Bristande framsteg under senare år beror sannolikt först och främst på avsaknad av politisk vilja, inte nödvändigtvis på systemet för rustningskontroll i sig.

Det har påpekats i debatten att utredningen bör beakta vad som kommer att hända om Sverige inte ansluter sig till konventionen. Detta är viktigt eftersom konventionen kommer att finnas och få effekter under många år framöver, oavsett om eller när Sverige blir en av statsparterna. Det innebär att effekterna av konventionen i sig också behöver studeras oberoende av frågan om konsekvenserna av Sveriges tillträde till den.

I detta sammanhang måste man inte minst ta hänsyn till *nettoeffekterna* av internationella, nationella och icke-statliga aktörers

olika ansträngningar att påverka – utrikespolitiskt såväl som inrikespolitiskt. Detta måste inbegripa kampanjen mot kärnvapen (Ican) som öppet eller indirekt stöds av olika stater, liksom de ansträngningar som görs av många aktörer för att *motverka* stödet till konventionen på olika sätt.

I enlighet med utredningens direktiv är det också viktigt att överväga i vilken mån en försvagning av den europeiska och transatlantiska sammanhållningen kan befaras.

1.3.6 Två viktiga kategorier: säkerhet och samarbete

Utredningen har därmed identifierat två viktiga kategorier av problem nämligen bristen på *säkerhet* och bristen på samarbete – vid sidan av diskussionen om ett rättsligt tomrum när det gäller att förbjuda kärnvapen.

Dessa kategorier är standarddimensioner i det arbete som bedrivs i ett antal internationella organisationer på grundval av ett övergripande säkerhetsbegrepp (*comprehensive security*). Säkerhet och samarbete är naturligtvis två dimensioner som är avhängiga av varandra. Säkerhetsproblem försämrar utsikterna för samarbete. Samtidigt får inte möjligheterna till samarbetsinitiativ som kan bryta en hotande utveckling uteslutas.

Utredningen utgår från antagandet att strategiska tankemönster är centrala för uppfattningar om säkerhet och samarbete.

Det innebär då att kvantitativa data som mäter militär kapacitet osv. inte är tillfyllest för att förstå hur världen ska kunna gå mot en kärnvapenedrustning. En rättslig analys har också sina brister, eftersom säkerhetspolitiska eliter inte alltid, eller kanske ens främst, grundar sina säkerhetsbedömningar på rättsliga garantier.

I korthet har utredaren fått intrycket under många intervjuer att en varaktig nedrustning av centrala beslutsfattare endast uppfattas möjlig om perceptionerna förändras i likhet med vad som skedde under slutet av det kalla kriget.

I detta sammanhang måste det noteras att den uppfattade hotbilden inte är begränsad till kärnvapenhot. Politiska beslutsfattare och allmänhet utvecklar hotföreställningar i många olika dimensioner, som innefattar konventionella vapen, kritisk infrastruktur, ekologi, demografi, teknik, frihet och utveckling. I vissa fall upplevs

en regims eller stats fortlevnad som den avgörande frågan. Det kan också finnas problem relaterade till ett lands eventuella stormakt-status.

När man försöker påverka de strategiska tankemönstren hos ledare och befolkningar går det inte dra enkla slutsatser om kärnvapen genom analogier med andra former för nedrustning. I många länder ses kärnvapen och/eller kärnvapenavskräckning som en nödvändighet för att garantera säkerhet eller landets position i internationella sammanhang på ett sätt som aldrig varit fallet för andra typer av massförstörelsevapen eller för olika typer av konventionella vapen.

Kärnvapenedrustning är därför en helt annorlunda och mycket svårare utmaning än nästan all annan nedrustning. Det är viktigt att ha detta i åtanke när rättsligt grundade analogier görs med andra typer av konventioner, exempelvis Ottawakonventionen om förbud mot truppminor¹⁰ eller konventionen om klusterammunition. Den nya konventionen har inspirerats av den framgång som kampanjerna för att få dessa konventioner antagna haft. Dessa kampanjer har dock i mycket begränsad utsträckning byggt på erfarenheterna från det samarbete som varit ett centralt mål för strävan att främja internationell fred och säkerhet både officiellt och på civilsamhällesnivå, från slutet av det kalla kriget. I stället har kampanjerna fokuserat på att skuldbelägga, stigmatisera, de som innehar dessa vapen. I den nya konventionen går stigmatiseringen ännu längre till att omfatta många av de länder som uppfattar sig vara under akut kärnvapenhot.

Det finns ett uppenbart behov av att skapa en allmän känsla av säkerhet och trygghet under processen för kärnvapenedrustning. Detta är naturligtvis särskilt svårt att åstadkomma i länder och regioner där man har färsk erfarenheter av våldsamma konflikter.

I ett demokratiskt samhälle är påverkan möjlig via en process nedifrån som leds av civilsamhällets organisationer, men den måste ske parallellt med ett engagemang uppifrån, med personligt engagerade politiska ledare, något som också skedde mot slutet av det kalla kriget.

1.4 Processen är nyckeln – ett historiskt tillfälle håller på att gå förlorat

Efter det kalla krigets slut skedde en dramatisk nedrustning. Antalet kärnvapen minskade från omkring 70 000 till för närvarande omkring 15 000.¹¹

Faktum är att om inget annat hade beslutats av kärnvapenmakterna efter 1990-talet *så hade en mycket stor andel av den befintliga kärnvapenarsenalen i dag varit obrukbar.*

I sammanhanget måste den centrala roll som kärnvapen spelar i rysk säkerhetspolitik beaktas. Kärnvapenarsenalen ses som en garant för strategisk avskräckning och stabilitet och ger Ryssland en särställning i utrikespolitiken. På senare tid har kärnvapen också kommit att få en tydlig roll i den ryska inrikespolitiken som ett instrument för att stärka regimens legitimitet. Kärnvapen med tillhörande förband har hög prioritet, något som även var fallet under perioden av relativ nedgång i de ryska väpnade styrkornas kapacitet under 1990-talet.

Kärnvapen har efter det kalla krigets slut inte haft samma roll i amerikansk säkerhetspolitik och har i jämförelse med Ryssland inte åtnjutit lika hög prioritet vad gäller resursfördelning m.m. Sedan 2010 har dock prioriteringen av kärnvapen ökat även på den amerikanska sidan och ett omfattande moderniserings- och utvecklingsprogram inletts, inte minst när det gäller lednings- och styrsystem, *command and control*. Det senaste uttrycket för detta är den amerikanska *Nuclear Posture Review* från 2018.

Ryssland och USA innehar tillsammans omkring 90 procent av världens kärnvapenarsenal.

Kärnvapnens roll håller således på att öka. Risken för kärnvapen-användning likaså.

Kärnvapenhot för att tvinga stater till eftergifter är tillbaka efter det kalla krigets slut som ett möjligt handlingsalternativ på grundval av element i kärnvapenstaters doktriner syftande till maktprojektion.

Ett antal stater och icke-statliga aktörer i det internationella systemet söker möta denna och andra hotfulla utvecklingar.

Europa är långt ifrån opåverkat. Hotföreställningarna förstärks i många europeiska länder.

Den historiska möjligheten att främja internationell säkerhet och samarbete inte minst genom kärnvapennedrustning som skapades efter det kalla kriget håller på att gå förlorad.

De rustningskontrollprocesser som pågår för närvarande inger föga förväntningar om tillräckliga framsteg. Det gäller exempelvis det så kallade Iranavtalet (JCPOA). Vad som händer med Nordkorea är mycket oklart. Många års gemensamma ansträngningar för att undvika att terrorister får tillgång till kärnvapen följs inte upp systematiskt. Detsamma gäller den övergripande processen för genomförande och översyn av ickespridningsfördraget (NPT) som riskerar att hamna i skuggan av andra prioriteringar.

Under utredningens gång har många respondenter understrukt vikten av att blåsa nytt liv i den internationella diskussionen om kärnvapens roll.

Men få förefaller ha en tydlig bild av hur en process mot kärnvapennedrustning skulle kunna se ut.

Det finns också analytiker som inte bejaktar nedrustningsmålet i sig utan önskar knyta frågan om rustningskontroll till målet strategisk stabilitet för vilket nya kärnvapen och mer effektiv avskräckning ses som viktiga medel.

Och vad krävs ännu längre fram för att skapa stabilitet i en kärnvapenfri värld? Kanske är okunskap om detta skälet till att behovet av verifikation och krishantering ibland karakteriseras som *tekniska* frågor. De som menar att en värld utan kärnvapen kan bli en säker värld framhåller å sin sida ofta att verifikation är en nödvändig förutsättning för detta.

1.5 Tre olika åsikter om konventionen i Sverige

I utredningen har det under de många intervjuer som gjorts i Sverige under det gångna året framkommit tre olika uppfattningar om utredningen. Varje konsekvensbedömning är till sin natur grundad på värderingar och uppfattningar.

Den *första* av dessa uppfattningar förespråkar att redan nu under-teckna och ratificera konventionen. De som argumenterar för detta betonar oftast argumentet att beslutet är politiskt (syftande till att möjliggöra opinionsbildning) och moraliskt, inte tekniskt, och kanske inte ens hade motiverat denna utredning. Huvudargumentet

för denna åsiktsriktning förefaller vara att konventionen är en kraftfull opinionsyttring, innebär ett fördömande av kärnvapen och medför en viktig förstärkning av folkrätten.

Det *andra* perspektivet är mer kritiskt. Här redovisas ofta vad som beskrivs som en rad problem i förening med den nya konventionen, ofta med tydlig koppling till frågeställningarna i utredningens direktiv.

Det *tredje* perspektivet är nu främst av historiskt intresse: att konventionen borde ha avisats från början och att det därför inte skulle ha behövts någon utredning. Eftersom utredningen nu föreligger får det antas att de argument som förs fram nedan också kommer att diskuteras av anhängare till det tredje perspektivet. Många som är av den åsikten kommer dock troligen att betrakta utsikterna för en positiv utveckling av konventionen som små. De menar att Sverige inte behöver ägna fortsatt uppmärksamhet åt konventionen.

Andra kommer därutöver se en sådan uppmärksamhet som skadlig för Sveriges säkerhetspolitiska intressen. Risken kan från deras perspektiv vara att Sverige inte bejaktar de strategiska realiteter som kräver en mer effektiv avskräckning. Oron för att det inte i dag finns ett trovärdigt svar i situationer då stormakter söker projicera makt med utnyttjande av kärnvapen som politiskt redskap har på senare år blivit mer uttalad i Europa i den allt mer spända relationen till Ryssland.

Många av konventionens internationella förespråkare och motståndare är dock eniga om att konventionen och statsparternas hållning kan få avsevärda konsekvenser och betydelse för säkerheten och samarbetet i det internationella systemet, oavsett hur det blir med det svenska tillträdet. Så länge det svenska säkerhetspolitiska målet är att bejaka behovet av kärnvapenedrustning och inte endast ickespridning förblir frågan om konventionens framtid relevant.

Notförteckning

¹ Casey-Maslen, S., *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, ännu ej publicerad (2019).

² Regjeringen.no. (2018). *Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen*. [online] https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utredning_traktat/id2614526/ [Hämtad 11.10.2018].

³ Eda.admin.ch. (2018). Schweizisk officiell *Rapport från arbetsgruppen för analys av konventionen om förbud mot kärnvåpen*. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/2018-bericht-arbeitsgruppe-uno-TPNW_en.pdf [Hämtad 19.8.2018].

⁴ Ibid.

⁵ Utredningen har observerat många exempel på detta, både när det gäller förespråkare och motståndare till konventionen och även i vetenskapliga publikationer. Detta förhållande har säkerligen ytterligare bidragit till språkförbistringen i dialogen dem emellan.

⁶ Regeringskansliet. (2018). *Nationell säkerhetsstrategi*. <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2017/01/nationell-sakerhetsstrategi/> [Hämtad 28.8.2018].

⁷ Denna faktaruta grundas på en sammanfattning av arkivstudier i Jonter (2016).

⁸ Åtminstone inte av den art som var fallet för länder som Israel, Sydafrikas apartheidregim, Irak, Iran, Libyen, osv.

⁹ ElBaradei, M. (2004). *Nuclear Weapons and the Search for Security* | IAEA. [Iaea.org. https://www.iaea.org/newscenter/statements/nuclear-weapons-and-search-security](https://www.iaea.org/newscenter/statements/nuclear-weapons-and-search-security) (Hämtad den 9.8.2018), utredningens översättning.

¹⁰ UN.org. (2018). *Konventionen om truppminor*. http://www.un.org/Depts/mine/UNDocs/ban_trty.htm UN.org. (2018). CONVENTION ON CLUSTER MUNITIONS – UNODA. [online] <https://www.un.org/disarmament/ccm/> [Hämtad den 20.7.2018].

¹¹ Sipri.org. (2018). 6. *World nuclear forces* | SIPRI. <https://www.sipri.org/yearbook/2018/06> [Hämtad 22.8.2018].

2 Bakgrund

2.1 Kort historisk tillbakablick

Det förödande första världskriget ledde till att USA:s president Woodrow Wilson stödde initiativet att skapa en världsomfattande politisk organisation, Nationernas Förbund. En omfattande nedrustning ägde sedan rum – inte minst i Sverige.

Det fanns till och med ett fördrag, Briand Kellogg-pakten från 1928, där statsparterna, inkluderande Tyskland, Italien och Japan, åtog sig att fördöma krig som ett medel att lösa internationella tvister och förkasta krig som ett instrument för nationell politik i ländernas relationer till varandra.¹

Omfattande överträdelser av avtal också om rustningskontroll inledde sedan en utveckling mot nya krig, ofta utan krigsförklaringar. Bristen på hållfasthet i en rad olika fördrag hade skapat en falsk känsla av trygghet i många länder. Sedan utbröt andra världskriget med ännu fler offer än det första, inklusive efter de två atombombarna över Hiroshima och Nagasaki.

Mot slutet av andra världskriget samlades regeringsföreträdare i San Francisco för att skapa ett nytt system för kollektiv säkerhet, Förenta nationerna. Denna gång kom det internationella systemet dock att innefatta en västlig allians, Nato, som utvecklade en politik byggd på avskräckning med hjälp av både kärnvapen och konventionella vapen. Nya samarbetsstrukturer tog form i Europa, som utvecklades till den Europeiska unionen. Ett syfte var att skapa ett ömsesidigt industriellt och annat beroende som skulle förhindra att det någonsin mer blev krig mellan forna fiender, särskilt mellan Tyskland och Frankrike. Det som sedan följde var en kapprustning med Warszawapakten, som ledde till flera allvarliga kriser med hot om kärnvapen användning, inte bara under Kubakrisen 1962 utan

också så sent som i början av 1980-talet. Men det blev inget tredje världskrig, och kärnvapnen kom inte till användning igen.

I stället gjorde USA:s och Sovjetunionens ledare det tillsynes omöjliga möjligt. De bidrog båda till nedrustningen av kärnvapen, inklusive det för Europa centrala avtalet som förbjuder landbaserade medeldistansrobotar (INF) från 1987. Därefter följde en multilateral nedrustning inom flera andra vapenkategorier, bland annat genom avtalet om konventionella styrkor i Europa (CFE-avtalet) och konventionen om förbud mot kemiska vapen. Det kalla krigets slut ledde till flera överenskommelser på europeisk nivå som var ägnade att stärka multilateralism och underbyggdes av nya åtaganden om demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciper. CFE-avtalet, gjorde ett konventionellt angrepp på Västeuropa svårare än tidigare, trots att huvuddelen av de amerikanska styrkorna, inklusive ett stort antal kärnvapen, drogs bort från Europa på 1990-talet. Ryssland uppfattade sig inte längre överlägset i fråga om konventionella vapen och tog tillbaka sitt tidigare löfte om att inte bli först med att använda kärnvapen i en konfliktsituation.

Efter ett årtionde av militärt fokus på fredsbevarande och fredsstödjande insatser och på försök att främja demokrati och mänskliga rättigheter ledde attacken den 11 september 2001 till att det internationella samfundets uppmärksamhet inriktades mer på terroristbekämpning.

Parallellt med detta fokuserade man på enskilda fall av misstänkt och/eller dokumenterad spridning av kärnvapen (särskilt i Iran, Irak, Libyen och Nordkorea).

Från slutet av 1990-talet började Ryssland åter att rusta upp efter en period av militär försvagning, samtidigt som landets internationella inflytande hade minskat till följd av Sovjetunionens och Warszawapaktens upplösning.

Under 2000-talets första årtionde gjorde USA till stor del riktade insatser för att försöka rätta in så kallade skurkstater (rogue states) i ledet och förhindra att terrorister skulle få tillgång till kärnvapen.

Vid NPT-översynskonferenserna år 2000 och 2010 kom man ändå fram till viktiga slutsatser med relevans för kärnvapenedrustningen, inkluderande humanitära aspekter:

Utdrag ur rekommendationerna från NPT-översynen, antagna med konsensus² 2010.

80. Konferensen välkomnar framgångar vad gäller bilaterala och unilaterala minskningar hos några kärnvapenstater, men noterar med oro att det totala uppskattade antalet utplacerade och lagrade kärnvapen fortfarande uppgår till flera tusen. Konferensen uttrycker sin djupa oro över den fortsatta risk för mänskligheten som utgörs av möjligheten att dessa vapen kan komma att användas och de katastrofala humanitära konsekvenser som skulle bli följden av att kärnvapen används.

81. Konferensen noterar de nya förslagen och initiativen från regeringar och civilsamhälle om hur en kärnvapenfri värld ska kunna uppnås. Konferensen noterar förslagen från FN:s generalsekreterare om kärnvapenedrustning, bland annat om att överväga förhandlingar om en konvention mot kärnvapen eller en överenskommelse om en ram med separat ömsesidigt förstärkande styrmedel, uppbackade av ett starkt kontrollsystem.

Obamaadministrationen visade en ny beslutsamhet att minska kärnvapnens roll och försöka främja utvecklingen mot en kärnvapenfri värld. Det tydligaste exemplet på detta var Barack Obamas tal i Prag 2009. I sammanhanget intensifierades också arbetet på en överenskommelse med Iran, på att säkra senatens godkännande av provstoppsavtalet och på att få till stånd ett samarbete på toppmötesnivå inte minst när det gällde nukleär säkerhet, de s.k. *nuclear security summits*. Vissa framsteg uppnåddes också som nämnts inom ramen för NPT, främst vid översynskonferensen 2010.

Efter 2010 försämrades dock det internationella säkerhetsläget betydligt. En vattendelare var Rysslands olagliga annektering av Krimhalvön 2014. Rysslands agerande mot Ukraina bröt mot den överenskommelse som undertecknades i Budapest 1994 i vilken Ryssland (och även USA och Storbritannien) garanterade Ukrainas suveränitet och territoriella integritet i utbyte mot att Ukraina avstod från de kärnvapen som fanns kvar efter Sovjetunionens upplösning³. Denna överenskommelse var utformad i enlighet med grundläggande folkrättsliga normer.

Genom samarbete mellan ett antal viktiga stater och med Europeiska unionen i en ledande roll lyckades man ändå uppnå en tidsbegränsad överenskommelse med Iran.

När det gäller ickespridning har ansatsen med åtgärder mot *rogue states* blivit aktuell igen under Donald Trumps presidentskap. USA säger sig utgå från sina nationella intressen och har beslutat att från sin sida frånträda avtalet med Iran, med hittills oförutsebara konsekvenser.

Sedan 2010 har framstegen inom rustningskontrollområdet varit mycket begränsade, vilket på nedanstående sätt sammanfattas av ett av de största forskningsprogrammen som övervakar utvecklingen:

Vår bedömning av genomförandet tyder på att framstegen sedan 2010 totalt sett har varit mycket begränsade och till och med tycks ha saktat ned sedan 2012 års förberedande möte (Prepcom NPT). Dialogen mellan USA och Ryssland om åtgärder utöver det nya fördraget om reduktion av strategiska vapen (New START) har mer eller mindre befunnit sig i dödläge sedan 2011, och Storbritannien är den enda kärnvapenstaten som annonserat en ensidig minskning av sin arsenal sedan maj 2010. Utsikterna för att USA skulle ratificera provstoppsavtalet (CTBT) inom den närmaste framtiden verkar små, vilket också minskar sannolikheten för att fler stater i förteckningen i bilaga 2 till CTBT (vilkas ratificering krävs för att avtalet ska träda i kraft) ska ansluta sig. I den nya samrådsprocessen mellan kärnvapenstaterna (P5) har man tagit upp frågor om öppenhet och verifikation, men hittills har den inte gett så mycket resultat. Slutligen finns det risk för att den konsensus som uppnåddes 2010 ska undergrävas om man misslyckas med att samlas till en konferens om en zon fri från massförstörelsevapen i Mellanöstern och göra framsteg i den riktningen. Det kan också påverka hela ickespridningssystemet.⁴

(Ur en sammanfattande utvärdering i inofficiell översättning från James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS) som inlett ett projekt för att följa genomförandet av den handlingsplan i 64 punkter som alla stater enades om vid NPT-översynskonferensen 2010.)

2.2 Det humanitära initiativets roll

Det är frestande att i efterhand beskriva det *humanitära initiativet* enbart inom ramen för den nya konventionen. Detta initiativ togs dock innan tanken på en konvention lades fram, och initiativet lever vidare delvis oberoende av konventionen. Många som är emot konventionen erkänner det humanitära initiativets betydelse. Som citerats ovan enades NPT-staterna redan vid översynskonferensen 2010 om ett uttalande om de humanitära konsekvenserna av ett kärnvapenkrig.

Det finns emellertid också fortfarande ett motstånd mot att erkänna kärnvapnens humanitära konsekvenser. Många strateger ser kärnvapen som användbara. Diskussionen kompliceras i viss mån av det faktum att förödande angrepp med konventionella vapen har förekommit mot stora städer under andra världskriget och nyligen i t.ex. Syrien. Internationella Rödakorskommittén, ICRC, har dock framhållit de unika

konsekvenser som användningen av kärnvapen kan få. Nedan följer ett ofta citerat utdrag:

Ur ett uttalande från Rödakorskommitténs ordförande Jakob Kellenberger den 20 april 2010 om ICRC:s läkare Marcel Junods vittnesmål från Hiroshima:

Vi ... bevittnade scener som inte liknade någonting vi sett förut. Stadens centrum var som en vit fläck, jämn och slät som en handflata. Det fanns ingenting kvar. Alla spår av hus verkade ha utplånats. Den vita fläcken var omkring två kilometer i diameter. Runt den låg ett rött bälte, ett område där husen hade brunnit, som sträckte sig ganska långt ut (...) och nästan täckte resten av staden.

Enligt vittnen som Junod talade med träffades tusentals människor på stadens gator och i parkerna några sekunder efter explosionen av en våg av intensiv hetta och dog som flugor. Andra låg och vred sig på marken som maskar, med fasansfulla brännskador. Alla hus, lagerbyggnader osv. försvann som bortblåsta av en övernaturlig kraft. Spårvagnar flög i luften och landade flera meter bort, som viktlösa – tåg blåste av spåren (...). Allt levande förstenedes i akut smärta.⁵

Forskarna diskuterar fortfarande, på ett sätt som påminner om klimatförändringsdebatten, huruvida ett begränsat kärnvapenkrig kan få mer vittgående och långvariga effekter. Möjligheten att även ett krig mellan två stater – som enligt egna uppfattningar agerar på lägsta möjliga avskräckningsnivå – kan hota allt liv på planeten debatteras nu öppet. Det innebär, som redan nämnts, att det är kapaciteten hos alla kärnvapenstater som är relevant för den globala säkerheten, och inte bara risken för att en konflikt ska spridas från en region till en annan (här kan det vara värt att notera att Nordkorea gränsar direkt till Ryssland).

Enligt en studie från 2007 skulle redan ett kärnvapenkrig med 100 bomber av Hiroshimastorlek få förödande konsekvenser för jordens livsmedelsförsörjning. I en uppdaterad studie som publicerades av *Physicians for Social Responsibility* drogs slutsatsen att över två miljarder människor kan komma att hotas av minskad tillgång till livsmedel (studien utgick från att Indien och Pakistan beskjutit varandra med kärnstridspetsar).⁶

Dessa och andra argument fördes fram mycket uttryckligt under tre större internationella konferenser som hölls i Norge (2013), Mexiko (2014) och Österrike (2015).

I uppföljningen till denna debatt väcktes den mer omtvistade frågan om de humanitära konsekvenserna borde leda till ett åtagande om att *inte under några omständigheter* använda kärnvapen. Det ledde i sin tur till en intensiv diskussion om hur folkrätten och däri, den internationella humanitära rätten, borde tolkas.

Det blev då tydligt att det humanitära initiativet skulle komma att utnyttjas för att stigmatisera de befintliga kärnvapendoktrinerna.

Inspirationen till detta arbete utgjorde i hög grad framgången med att tillämpa ett humanitärt perspektiv för att förbjuda truppminor och klusterammunition. Många som engagerades sig i dessa tidigare processer understödde arbetet på den nya konventionen.

2.3 Mot den nya konventionen

Drivkrafterna bakom den nya konventionen har redan blivit föremål för vetenskapliga studier.⁷ En sådan drivkraft anses vara ett samband med den *nukleära hierarki* eller maktordning som inte minst NPT uppfattas bidra till. Citat som belyser denna syn från perspektivet av *the have-nots* är många inklusive ett som gjordes av den argentinske utrikesministern 1968: *att NPT avser att nedrusta de som redan nedrustat*. I denna mening anses strävan efter en multilateral nedrustningsprocess (även om den kanske inte leder till en effektiv kärnvapennedrustning) bygga på ett starkt behov av socialt erkännande (*social recognition*) för att skapa en acceptabel balans av rättigheter och skyldigheter när det gäller ickespridning och nedrustning. Vad det gäller i slutändan är enligt detta synsätt ländernas suveränitet i förhållande till stormakterna, tillika kärnvapenstaterna. Det är mot denna bakgrund som oviljan att välkomna tillkomsten av IAEA:s tilläggsprotokoll i slutet av 1990-talet var betydande. Protokollet beskrevs av åtskilliga alliansfria stater som ett ytterligare bekräftande av NPT:s ojämlika struktur, liksom även var fallet med ett antal exportkontrollregimer. Denna syn är, som kommer att framgå, betydelsefull för utredningen eftersom den ytterligare försvårade vissa föreslagna skrivningar i den nya konventionen av särskild betydelse för Sverige.

Den ökade frustrationen över brist på framsteg följdes av utarbetandet av den nya konventionen 2017. Den internationella kampanjen mot kärnvapen, Ican, bidrog till det momentum som krävdes för att tillsammans med en kärngrupp av stater (Österrike, Irland, Brasilien, Mexiko, Nigeria och Sydafrika), få igång en förhandling om en konvention om förbud mot kärnvapen, till stor del grundad på det humanitära initiativet. Icans arbete belönades 2017 med Nobels fredspris.

Det uttalade syftet med kampanjen var att generera en ny nedrustningsdiskurs där det markeras att kärnvapen i sig är inhumana. Man ville

utmana de dominerade narrativen kring nationell säkerhet och tvinga även kärnvapenstaterna att ta upp de humanitära konsekvenserna av kärnvapen.⁸

Tanken var att släppa in nya röster i beslutsfattandet om kärnvapenedrustning genom att skapa en ny ram för diskussionen. Även om konventionen skulle komma ha minimal betydelse för statsparternas säkerhet, åtminstone på kort och medellång sikt, skulle den bidra till större jämställdhet för de alliansfria staterna.⁹ Den skulle samtidigt ge ett nytt inflytande för dessa stater och stärka deras suveränitet.¹⁰

Störst fokus lades på behovet av en konvention om förbud mot kärnvapen som sådana. Syftet var också att främja förändring och få till stånd praktisk handling i kärnvapenstaterna, allierade stater och i alla andra stater och organisationer som på något sätt kan anses bidra till genomförandet av kärnvapenprogram och avskräckningspolitik. För att åstadkomma detta behövdes en ny konvention. Den skulle inte nödvändigtvis innehålla definitioner och detaljerade bestämmelser om avskaffandet av kärnvapen. Man ville i stället utforma en traktat som skulle kunna ligga till grund för rättsliga och politiska påtryckningar genom att göra kärnvapnen olagliga. För att detta skulle bli verklighet måste ett betydande antal stater delta i förhandlingarna, men inte nödvändigtvis kärnvapenstaterna själva eller deras allierade. Planen var att få tillräckligt många statsparter att ratificera konventionen på ett tidigt stadium för att kunna ändra folkrätten.

Det vidare arbetet låg i staternas händer. Den kärngrupp av länder som hade samarbetat med kampanjen i flera år utformade en text som lades fram för omröstning i FN:s generalförsamling efter

mindre än en månads förhandlingar. En betydande andel av punkterna i konventionens förbudskatalog kopierades från andra konventioner, med få, om ens några, ändringar.

Många av de 122 stater som deltog i förhandlingarna gjorde det i det uttalade syftet att sätta största möjliga press på kärnvapenstaterna och deras allierade. Samtidigt underlättades ett tillträde för flertalet av dessa stater genom att de redan påtagit sig en rad åtaganden i de kärnvapenfria zoner som de ingår i. Ett antal av dessa zoner omfattas också av negativa säkerhetsgarantier från olika kärnvapenmaktens sida.

2.4 Sverige och utarbetandet av konventionen

Sverige röstade för att inleda förhandlingar om en konvention i generalförsamlingen 2016.¹¹ Denna ståndpunkt baserades på de farhågor som senare också uttrycktes i Sveriges nationella säkerhetsstrategi, inte minst dödläget i de internationella kärnvapenförhandlingarna som illustrerades av misslyckandet att uppnå enighet vid 2015 års översynskonferens av NPT. Sverige kunde dock inte instämma i att det skulle finnas ett rättsligt tomrum. NPT förblev för Sverige en nödvändig hörnsten i arbetet för kärnvapenedrustning och ickespridning. Sverige ansåg att alla stater fortsatt skulle uppfylla sina förpliktelser i NPT, inklusive kärnvapenstaterna. De har åtagit sig att nedrusta även om de inte skulle tillträda det nya fördraget.

Beslutet att delta i förhandlingarna följdes av ett tjugotal svenska ändringsförslag och andra förslag till skrivningar. Endast ett av de svenska ändringsförslagen godtogs (om *gender* i konventionens preambel). Sverige hade dock ett inflytande på det förhandlade resultatet i ett antal andra frågor.

Med tanke på konventionens viktiga övergripande syfte röstade Sverige för att öppna konventionen för undertecknande och ratifiering.

2.5 Vad handlar konventionen om?

Detta är inte endast en konvention om kärnvapen och kärnvapenedrustning. Det är också en konvention som stigmatiserar avskräckningspolitik och kärnvapenparaplyer.

Konventionen har en långsiktig vision om en kärnvapenfri värld. Som konstaterats ovan ska detta uppnås genom de normativa effekter som skapas genom stigmatisering av kärnvapen och avskräckningspolitik.

Som exempel på föregångare nämns konventionerna om förbud mot truppminor och om förbud mot klusterammunition, liksom andra konventioner om förbud mot massförstörelsevapen.

2.6 Läget i anslutningsprocessen

Konventionen om förbud mot kärnvapen öppnades för undertecknande den 20 september 2017 av Förenta nationernas generalsekretärare. Detta var ytterligare ett tillfälle till internationell nedrustning då en hel kategori vapen avsågs förbjudas. I den bemärkelsen fanns flera likheter med den viktiga framgången 1992, när kemiska vapen förbjöds och över hundra stater, inklusive åtta kärnvapenmakter (ej Nordkorea) undertecknade konventionen redan under de första två dagarna.

Denna gång förutsågs dock processen i riktning mot ett förbud bli svårare och den förväntade anslutningen till konventionen bli betydligt lägre. Utsikterna för att konventionen blir världsomfattande inom en förutsebar framtid är mycket små.

När konventionen öppnades för undertecknande var mindre än hälften av de länder som röstat för att öppna konventionen för undertecknande och ratificering redo att underteckna den. Den undertecknades dock av sammanlagt 53 stater, varav ett antal även ratificerade den, antingen omedelbart eller under de följande månaderna.

Det rörde sig i huvudsak om stater i kärnvapenfria områden i olika delar av världen utan egna civila eller militära nukleära program. De europeiska länder som har undertecknat konventionen står dessutom utanför militära allianser och har inte heller en civil eller militär nukleär historia.

För att konventionen ska träda i kraft krävs att 50 stater ansluter sig. Hittills har 69 länder undertecknat och 19 stater ratificerat konventionen.

Kampanjen är fortfarande i en fas där dess förespråkare siktar på att attrahera så många statsparter som möjligt. Bland annat har Ican

framhållit att flertalet stater i världen med få undantag (främst kärnvapenstaterna och deras allierade), kommer att kunna efterleva konventionen utan att behöva väsentligt anpassa sin lagstiftning. För närvarande finns en ovilja att diskutera det utrymme som skapats i konventionstexten för en vidareutveckling i form av tilläggsprotokoll och ändringar.

Notförteckning

¹ Förespråkare för konventionen har framfört att detta fördrag tillträdades av flera stater som inte hade någon avsikt att efterleva det. Det bör dock noteras att t.ex. Tyskland undertecknade fördraget fem år före det att Hitler tog makten i landet. Exemplet visar således faran i fördrag som inte har hållfasthet vid regimförändringar inte minst när det gäller hot mot mindre stater. Se Nystuen et al. (2018) s. 29.

² Inklusive de fem kärnvapenstater som är parter till NPT: USA, Ryssland, Kina, Frankrike och Storbritannien.

UN.org. (2018). http://www.un.org/en/conf/npt/2010/pdf/npt_conf2010_wp75.pdf [Hämtad 23.7.2018], utredningens översättning.

³ Se *Budapest memorandum* i Pircenter.org. (2018).

<http://www.pircenter.org/media/content/files/12/13943175580.pdf> [Hämtad 23.7.2018].

⁴ James Martin Center for Nonproliferation Studies. (2013). *Implementation of the 2010 Non-Proliferation Treaty (NPT) Action Plan*.

<https://www.nonproliferation.org/implementation-of-the-2010-npt-action-plan-disarmament-2013-monitoring-report/> [Hämtad 23.7.2018], utredningens översättning.

⁵ Icrc.org. (2017). *Bringing the era of nuclear weapons to an end* – ICRC.

<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/nuclear-weapons-statement-200410.htm> [Hämtad 23.7.2018], utredningens översättning.

⁶ Climate.envsci.rutgers.edu. (2018). <http://climate.envsci.rutgers.edu/pdf/acp-7-2003-2007.pdf> [Hämtad 23.7.2018].

Psr.org. (2018). <https://www.psr.org/wp-content/uploads/2018/04/two-billion-at-risk.pdf> [Hämtad 23.7.2018].

⁷ Egeland (2017).

⁸ Bolton, M. och Minor, E. (2016). The Discursive Turn Arrives in Turtle Bay: The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons' Operationalization of Critical IR Theories. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12343> [Hämtad 2.8.2018].

⁹ Egeland (2017) s. 203.

¹⁰ Ibid. S. 208 hänvisar som exempel till Palestinas mycket aktiva roll under konferensen som också ansågs motiverad av en önskan att förstärka den palestinska statens diplomatiska erkännande.

¹¹ Resolutionen grundades på det arbete som gjordes under ledning av en så kallad Open ended Working Group (OEWG) om multilaterala kärnvapenförhandlingar från december 2012.

Se Reachingcriticalwill.org. (2018).

<http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com12/resolutions/56.pdf> [Hämtad 8.8.2018].

KONVENTIONEN OCH DESS
NEDRUSTNINGS- OCH
ICKESPRIDNINGSPOLITISKA
KONSEKVENSER

3 Nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser

En viktig utgångspunkt för utvärderingen är Sveriges existerande internationella åtaganden på nedrustningsområdet.

Det är av central betydelse att det redan finns ett rättsligt bindande kärnvapenförbud i kraft för Sverige från början av 1970-talet och för nästan alla andra icke-kärnvapenstater. Sverige anslöt sig till FN:s fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapen (NPT) 1970, och åtog sig därigenom att inte skaffa sig kärnvapen. Till detta åtagande knöt Sverige en legitim förväntan att andra statsparter skulle genomföra kärnvapenedrustning och respektera ickespridningsförbudet.

Bör den svenska regeringen *bekräfta sin utfästelse att inte skaffa kärnvapen genom att tillträda konventionen*? I stort sett alla icke-kärnvapenstater som tillträder konventionen kommer också vara parter till NPT och därför också bekräfta sina tidigare utfästelser.

Närmare bestämt: I vilken utsträckning *bekräftas* konventionen de utfästelser som redan kodifierats inte bara i NPT utan också genom vidareutvecklingen av NPT-regimen under de senaste 50 åren?

3.1 Förbudskatalogen

För att skapa ett underlag för att utvärdera dessa frågor krävs först att problem relaterade till innehållet i förbudskatalogen i konventionen rekapituleras. (Se också konventionstexten i bilaga.)

3.1.1 Frågan om definitioner

Ingen av de termer som används i förbudskatalogen i artikel 1 eller avseende den deklaration som tillträdande statsparter ska ge enligt artikel 2 definieras. I själva verket innehåller konventionen, i likhet med NPT, inga egentliga definitioner. Fördraget drar heller inte nytta av de betydande ansträngningar som gjorts för att ta fram sådana definitioner¹ (också från civilsamhällets sida²).

Under förhandlingarna av konventionen föreslogs ett antal preciseringar av förbuden, bland annat i form av mer uttryckliga förbud av

- subkritiska prov (utan nukleär detonation) i laboratorier,
- militära förberedelser för användning av kärnvapen,
- transitering av kärnvapen,
- finansiering av kärnvapenrelaterad verksamhet.

Inget av dessa förslag antogs. Det förblir trots detta omtvistat i vilken utsträckning konventionen ska anses omfatta dessa mer detaljerade förbud. Kuba deklarerade i anslutning till sin ratifikation av fördraget att alla dessa tre aktiviteter skulle anses förbjudna.

För att uppnå en mer uttrycklig definition av vad som avses med termen *kärnvapen* framförde Sverige att detta begrepp borde anses omfatta allt som finns inuti en vapenbehållare (stridsspetsen), men inte inkludera vapenbäraren. Det svenska förslaget att definiera detta centrala förbud i konventionen accepterades inte av konferensen. Som kommer att framgå bäddar dock redan en sådan relativt begränsad definition av kärnvapen, om den skulle användas som underlag för förbudets tolkning i Sverige, för en komplicerad analys av förbudet mot hjälp. Flera bedömare, inklusive i USA, har under samtal ansett att dessa och andra förbud successivt kommer att tolkas mer extensivt.

Den nya konventionen kräver i artikel 2 information om huruvida alla *kärnvapenrelaterade anläggningar* avskaffats eller oåterkalleligt omvandlats:

inbegripet avskaffande eller oåterkallelig omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar, innan denna konvention trädde i kraft för den statsparten

Det är oklart vad en kärnvapenrelaterad anläggning ska anses vara, med tanke på att många kärnvapenkomponenter har dubbla användningsområden. Inte minst gäller detta komponenter som används vid produktion av kärnenergi eller forskning inom detta område. Som exempel på produkter som för svensk del står under uppsikt på exportkontrollområdet kan nämnas verktygsmaskiner. Det innebär att inte endast kärnvapnet är en känslig produkt utan även den kunskap och teknik som används för att producera kärnvapen. Frågan är således också var gränsen ska dras i en forsknings-, utvecklings- och produktionskedja från en allmän kunskap på grundforskningsnivå till en färdig produkt.

Sammanfattningsvis är i grunden frågan för utredningen inte i vilken utsträckning *andra konventioner* innehåller definitioner eller vilka dessa definitioner är. Frågan ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv för Sverige måste anses vara vilka faktiska definitioner som är nödvändiga för att säkerställa de önskade konsekvenserna för statsparterna, inklusive för Sverige, skulle Sverige tilltråda konventionen. Som också kommer att framgå kan också kraven komma att behöva förändras över tid i riktning mot alltmer heltäckande och verifierbara termer, t.ex. vad avser hjälp eller utveckling av kärnvapen. Särskilt i slutstadiet – en värld utan kärnvapen – måste, som nämnts, stor tydlighet eftersträvas. Här skiljer sig utredningen i sin analys markant från den som ofta förekommer i rättsliga analyser gjorda av förespråkare för konventionen där detta problem ofta inte uppmärksammas.³

3.1.2 Förbud mot utveckling

Konventionen har en mycket bred räckvidd, som dessutom förändrades ända fram till slutet av förhandlingarna. Konventionens förteckning över förbud omfattar också i artikel 1 *utveckling* av kärnvapen och andra kärnladdningar:

1. Varje statspart åtar sig att aldrig under några omständigheter

a) **utveckla**, provspränga, producera, tillverka, på annat sätt förvärva, inneha eller förvara kärnvapen eller andra kärnladdningar,

Detta är mycket svårt att verifiera eftersom det till exempel förutsätter tillträde till forskningslaboratorier som kan stå under militär

kontroll. Värt att notera är att förbudet mot utveckling, i förening med förbudet mot hjälp och förbudet mot överföring (*transfer*):

- 1b) till någon mottagare överföra kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller explosiva anordningar, direkt eller indirekt,

också får anses innebära ett förbud mot *överföring av kunskap*.

Svårigheterna med detta och andra förbud förstärks genom att texten nämner termen *oåterkallelig (irreversible)* på nio olika ställen. Detta är ett problematiskt begrepp i flera avseenden. Den nu spridda kunskapen om kärnvapen kan knappast elimineras på ett oåterkalleligt sätt. Dels kan också länders beredvillighet att delta i processen i riktning mot en kärnvapenfri värld minska om processen från början karakteriseras som oåterkallelig.

3.1.3 Förbud mot avskräckningspolitik

Sent i förhandlingarna⁴ infördes i texten ett förbud mot att *använda eller hota att använda* kärnvapen eller andra kärnladdningar, vilket breddar förbudet till att även omfatta avskräckningspolitik:

- d) använda eller hota att använda kärnvapen eller andra kärnladdningar,

I NPT görs endast en allmän hänvisning till Förenta nationernas stadga och förbudet mot hot eller användning av våld, utan att kärnvapnen särskilt pekas ut (kärnvapnen användes för första gången först efter det att stadgan tillkommit):

”som erinrar om att, enligt Förenta Nationernas stadga, stater i sina internationella förbindelser måste avstå från hot eller användning av våld, riktat mot någon stats territoriella integritet eller politiska oberoende eller på något annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas syften, samt att upprättandet och vidmakthållandet av internationell fred och säkerhet ska främjas med minsta möjliga överföring till rustningsändamål av världens mänskliga och ekonomiska resurser”

Frågan om hur förbudet mot avskräckningspolitik konkretiseras till ett förbud mot kärnvapenparaplyer diskuteras särskilt i kapitel 6.

3.1.4 Förbud mot samarbete i form av hjälp

Konventionen föreskriver inte endast åtaganden från kärnvapenstaternas sida utan är i de flesta avseenden generellt tillämplig för alla statsparter. Konventionen innehåller således förbud mot hjälp som gäller alla icke-kärnvapenstater, oavsett om de ingår i allianser eller inte:

- 1e) **hjälpa, uppmuntra eller förmå**, på något sätt, någon att delta i verksamhet förbjuden för en statspart enligt denna konvention

Frågan om hur förbudet mot hjälp påverkar Sverige vid ett tillträde diskuteras särskilt i kapitel 5.

3.2 Verifikation

3.2.1 Underlaget för verifikation: deklARATIONEN I artikel 2 och indelningen av statsparterna i olika grupper enligt artiklarna 3 och 4

Enligt artikel 2 ska, som nämnts, *alla* statsparter som nämnts lämna en deklARATION där de ska deklARERA eventuella kärnvapen, kärnvapenprogram och kärnvapenrelaterade anläggningar, även om de redan har avskaffat dem. DeklARATIONEN ska också omfatta:

- 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

På grundval av krav som närmare utvecklas i artikel 4 om kärnvapenedrustning delas statsparterna så in i två kategorier när det gäller säkerhetskontroller (*safeguards*):

- dels stater som är icke-kärnvapenstater när de ansluter sig till fördraget (även om de tidigare såsom Sydafrika innehaft kärnvapen), för vilka det endast kommer att krävas ett grundläggande säkerhetskontrollavtal med IAEA av den typ som förhandlades fram på 1970-talet. Denna kontrollnivå visade sig otillräcklig för att upptäcka dolda kärnvapenprogram under 1990-talet vilket ledde till IAEA:s tilläggsprotokolls tillkomst.

- dels stater som var kärnvapenstater den 7 juli 2017, vilka kommer att omfattas av de strängare bestämmelserna i konventionens artikel 4.

3.2.2 Verifikation av icke-kärnvapenstaters samarbeten

Konventionen förbjuder också icke-kärnvapenstaters samarbete med andra (någon) med relevans för förbuden i konventionen. Men samtidigt föreslås endast som närmare framgår nedan en mycket begränsad internationell verifikation av detta förbud. Detta innebär att kraven på nationell implementering (artikel 5), t.ex. med avseende på nationell exportkontroll, blir så mycket högre om visshet ska skapas om att förbudet efterlevs (se vidare kapitel 5).

3.2.3 Synergi med andra fördrag

Att vara en statspart till konventionen kräver vare sig anslutning till NPT, till IAEA:s tilläggsprotokoll eller till provstoppsavtalet.

Det finns ingen hänvisning till dessa fördrag i konventionens operativa del, även om provsprängningar av kärnvapen förbjuds.

Att anslutning till provstoppsavtalet inte är ett krav får anses vara anmärkningsvärt. Det är ju i detta avtal som det internationella samfundet har preciserat provstoppsförbudet. I sin röstförklaring framhöll Sverige också att man hade föredragit att inte ta med provsprängningar i konventionen, eftersom provstoppsavtalet redan har etablerat en norm som respekteras av alla länder utom ett.

Vissa förbud i konventionen saknar helt verifikationsbestämmelser. Det mest uppenbara exemplet på detta är just förbudet mot kärnvapenprov.

I flera rättsliga kommentarer påpekas att substantiella delar av åtagandena i NPT (t.ex. krav på safeguards) ingår i konventionens operativa del. Anslutning till NPT som sådant är emellertid inte ett förhandsvillkor för anslutning till den nya konventionen. I sin röstförklaring uttryckte Sverige att:

NPT är fortfarande hörnstenen i arbetet för kärnvapenedrustning och ickespridning. Vi ville att detta skulle uttryckas tydligare i konventionen.

Alla statsparter måste godta säkerhetskontroller (safeguards) enligt artikel 3, men inte generellt på den successivt mer krävande nivå som utvecklats inom NPT-regimen, för närvarande genom IAEA:s tilläggsprotokoll som stipulerar verifikation även av *icke-deklarerade* anläggningar. I stället föreskrivs den lägre verifikationsnivån i artikel 3.2:

och som ännu inte gjort det ska sluta avtal med IAEA och sätta i kraft ett heltäckande säkerhetskontrollavtal (INFCIRC/153 (rättat)).

Det kan noteras att Iran-avtalet (JCPOA – formellt sett en överenskommelse, inte ett folkrättsligt bindande avtal) går ännu längre i kravet på verifikation än IAEA:s tilläggsprotokoll.

I många verifikationsregimer uppfattas begreppet adekvat verifikation vara under ständig utveckling, relaterat till vad som är tekniskt möjligt. Underförstått är att endast det bästa är gott nog. Verifikationsarbetet ska vara *intelligent*, inte rent mekaniskt eller rutinmässigt.

Att det inte finns ett allmänt krav på att vara part till IAEA:s tilläggsprotokoll innebär att den minimistandard för internationell kontroll som fastställs i den nya konventionen således kommer att vara begränsad till anläggningar som staterna *deklarerar* i sina säkerhetskontrollavtal med IAEA. Den merpart av stater som tillträtt protokollet måste dock fortsätta att implementera detta. I artikel 3 åtar sig icke-kärnvapenstater att:

som ett minimum, **bibehålla** de kontrollförpliktelser gentemot Internationella atomenergiorganet (IAEA) som är i kraft vid tidpunkten för denna konventions ikraftträdande --

De stater, som vid anslutningen till den nya konventionen var kärnvapenstater, måste också ingå ett avtal med IAEA som på ett tillfredsställande sätt garanterar att det inte finns kvar odeklarerad kärnmaterial eller kärnteknik.

Bland de nuvarande icke-kärnvapenstaterna finns det stater som varit mycket nära kärnvapenkapacitet, eller som till och med uppnått en sådan, som t.ex. Sydafrika under apartheidregimens sista år. Dessa stater kommer således inte att utsättas för mer inträngande verifikation än andra icke-kärnvapenstater under den nya konventionen.

Det finns redan nu statsparter till den nya konventionen som inte ratificerat IAEA:s tilläggsprotokoll, och inte heller provstopps-

avtalet. För dem ger den nya konventionens utformning en möjlighet att hävda att det i första hand är kärnvapenstaternas nedrustning som ska verifieras.

3.2.4 Verifikation av konventionens förbudskatalog

I slutstadiet, en kärnvapenfri värld, håller inte längre argumentet att det främst är kärnvapenstaternas verksamhet som ska verifieras. Då finns inga kärnvapenstater längre.

Det innebär också att det mål som fastställs i preambelns femtonde stycke, att uppnå

en kärnvapenfri värld, inbegripet ett oåterkalleligt, kontrollerbart och transparent avskaffande av kärnvapen,

inte följs upp när det gäller kravet på verifikation i och fram till slutstadiet, utöver övervakningen av själva kärnvapenedrustningen.

I preambelns tjugoförsta stycke betonas att ingenting i konventionen ska uppfattas inskränka statsparternas rättigheter ifråga om civil kärnenergi. Detta ställer omfattande krav på verifikation, särskilt i slutstadiet – en kärnvapenfri värld – då alla stater förväntas vara icke-kärnvapenstater samtidigt som de utan diskriminering ska ha rätt att fortsätta använda kärnenergi.

Det är också som nämnts uppenbart att verifikationsbehovet vad gäller en rad förbud utöver provstopp inte har närmare övervägts. Detta gäller inte minst hjälpförbudet.

3.2.5 Förenlighet med NPT inför en hotande krigssituation

Slutligen kan noteras att formuleringen i preambeln att *aldrig under några omständigheter* använda kärnvapen återkommer som inledning till förbuden i artikel 1.

Det innebär ett förbud som i grunden skiljer sig från de krav som av ett stort antal statsparter (däribland Nato-staterna) uppfattas gälla i NPT. NPT nämner inte begreppet väpnad konflikt. Enligt USA och dess allierade fanns det en underförstådd överenskommelse med Sovjetunionen att NPT uppfattades upphöra att gälla

under *general war*. Detta ansågs legitimera Natos kärnvapenplanering och systemet för kärnvapendelning, vilket fanns på plats långt innan NPT trädde i kraft.⁵

Konventionen förbjuder statsparterna, om de är parter till en väpnad konflikt, att *frånträda* konventionen under denna (se artikel 17). NPT medger däremot under vissa förutsättningar frånträde med tre månaders varsel.

3.2.6 Behovet av ett kongruent system för förbud och verifikation

Den omfattande förbudskatalogen påkallar definitioner och verifikationsarrangemang för att göra konventionen tydligare och minska utrymmet för olika tolkningar. Som framgår av ovanstående exempel på förbud (provstopp, hjälp, utveckling) har ett sådant arbete ännu inte utförts inom ramen för konventionen.

Det kan noteras att IAEA:s expertis inte täcker hela bredden av de aktiviteter som förbjuds i konventionen. Begreppet *säkerhetskontrollavtal* (safeguards) som tas upp i artikel 3 fokuserar på risken för avledning av kärnmaterial. Detta kontrolleras genom de säkerhetskontrollavtal som överenskommit mellan IAEA och flertalet stater i världen. IAEA:s generella säkerhetskontroller, som konventionen hänvisar till, är inriktade på frågan om deklarerade civila nukleära program kan ha militära dimensioner. Detta täcker inte alla de förbud som räknas upp i artikel 1 och med avseende på deklARATIONEN i artikel 2 och inte heller explicit kärnvapnen som sådana eller avskräckningspolitik.

3.2.7 Kontroll av efterlevnad utanför konventionens ram

I avsaknad av tillfredsställande internationell verifikation kommer underrättelser att behöva samlas in av stater och icke-statliga aktörer. Dessutom ökar trycket på ett behov av effektiva nationella exportkontroller. Principen om internationell kontroll i preambelns sjuttonde stycke har inte följts upp på ett målmedvetet sätt i konventionens operativa del.

3.3 Genomförande av kärnvapennedrustningen

Det finns två alternativa modeller för kärnvapennedrustning angivna i artikel 4.

3.3.1 Join and destroy

Den första modellen brukar i litteraturen ofta kallas *join and destroy* (ansluta och förstöra). Det innebär att man först ansluter sig till konventionen, och därefter avslutar sitt kärnvapenprogram. En behörig internationell myndighet måste då inrättas för att kontrollera nedrustningsprocessen. Dessutom ska IAEA ges möjlighet att verifiera både deklarerat och odeklarerat kärnmaterial med hjälp av nya arrangemang. Förhandlingar ska ske mellan kärnvapenstaten i fråga, statsparterna och en ännu inte namngiven behörig internationell myndighet.

- Beslut om konventionens innehåll har på denna och andra punkter hittills fattats genom *majoritetsomröstning* även om försök gjordes under diplomatkonferensen att uppnå konsensus.⁶ Redan detta har lett till att modellen avvisats av flera kärnvapenstater, bland andra Ryssland⁷, Indien⁸ och Pakistan⁹. Dessa länder kan endast acceptera att delta i nedrustningsförhandlingar i ett forum som styrs av principen om enhällighet, *konsensus*, såsom nedrustningskonferensen i Genève.¹⁰ Särskilt oacceptabelt för dem vore givetvis en modell då en kärnvapenstat vid genomförandet av nedrustning skulle förhandla med en grupp statsparter som tar sina beslut enligt majoritetsregeln.
- Det är ur institutionell synvinkel oroande att någon *behörig myndighet* ännu inte utsetts. Även om IAEA skulle utses till att fungera som denna myndighet är det inte säkerställt att IAEA:s styrelse skulle acceptera uppdraget. I nuläget är IAEA inte behörigt att bistå den nya konventionens statsparter. Om beslut skulle fattas att inrätta en ny institution skulle detta ta lång tid och innebära avsevärda kostnader som inte förutses i konventionen. Det riskerar då också att uppstå ett gap i verifikationen av nedrustningen under potentiellt många år.¹¹

- Ytterligare ett problem i verifikationsprocessen är behovet av *konfidentialitet* (för att inte ytterligare sprida kunskaper om kärnvapen). Detta uppmärksammas inte i konventionen.
- Dessutom krävs ett *förtroende* mellan de nedrustande kärnvapenstaterna.¹² Artikel 4 ålägger t.ex. kärnvapenstater att omedelbart ta bort kärnvapen från operativ beredskap – detta utan någon form av kontroll av att så sker. Konventionen förutsätter således också i detta avseende en nivå på förtroendet mellan kärnvapenstaterna som för närvarande inte existerar.

Många experter ser därför denna första modell som *orealistisk*.

3.3.2 Destroy and join

Om en stat som, enligt konventionens ordalydelse, hade kärnvapen efter den 7 juli 2017 i stället väljer modellen *destroy and join* (förstöra och ansluta), innebär det att denna ansluter sig till konventionen som icke-kärnvapenstat.

Enligt den nya konventionen måste en sådan stat ingå ett säkerhetskontrollavtal med IAEA, för att verifiera vad som inte *deklarerats*. Detta förfarande, som kanske behöver vara ännu mer ambitiöst än tilläggsprotokollet, är IAEA inte förberett för.

Kärnvapenstaten skulle då behöva utsättas för ett liknande kontrollförfarande som Sydafrika berördes av i början av 1990-talet. Sydafrika deklarerade då först i efterhand efter fråga från IAEA att man hade haft kärnvapen, men först efter att ha gjort sig av med dem. Det tog sedan flera år för IAEA att verifiera detta under en besvärlig process. Det visade sig att IAEA inte hade den expertis som krävdes för uppdraget.

I denna andra, mer sannolika modell, ligger således hela processen för kärnvapenedrustning *utanför* konventionens ram.

Konventionen kommer då operativt in i bilden först när den behöriga internationella myndigheten ska verifiera att ett kärnvapenprogram oåterkalleligen har avslutats.

Här kan det återigen noteras att kontrollerna ska omfatta alla *kärnvapenrelaterade anläggningar*, vilket är en odefinierad term i artikel 2 i konventionen. Statsparterna kommer förr eller senare att tvingas ena sig om vad detta betyder.

3.3.3 Konventionens roll i nedrustningsprocessen

Det framstår som oklart varför en kärnvapenstat, som framgångsrikt avskaffat sina kärnvapen, sannolikt genom förhandlingar med andra kärnvapenstater, skulle vara beredd att underkasta sig ytterligare omfattande multilateral kontroll och insyn genom att ansluta sig till den nya konventionen.

Om ambitionen skulle vara att hantera nedrustningsprocessens slutstadium, skulle det, som nämnts ovan behöva leda till enhetliga regler som kan tillämpas på alla konventionens statsparter. Det skulle kräva en strikt och enhetlig internationell verifikation kopplad till ett effektivt kollektivt säkerhetssystem. Den enda nu existerande behöriga instans som kan övervaka detta är FN:s säkerhetsråd. Dess permanenta medlemmar (P5) motsätter sig dock konventionen. För närvarande föreligger inga av dessa förutsättningar för en sådan roll för konventionen.

Mot denna bakgrund uppfattar utredaren att den nya konventionens huvudfunktion i sin nuvarande utformning av många ses som *katalysator* i nedrustningsprocessen, inte att hantera den och framför allt inte i slutstadiet, i en värld utan kärnvapen. Om ambitionen skulle begränsas till att katalysera nedrustning t.ex. genom opinionsbildning kvarstår dock för Sveriges del kravet på klarhet om hur konventionens olika förbud ska implementeras. En sådan existerar inte i dag. Så länge som konventionen innehåller konkreta förbud kan man inte bortse från kravet på klarhet och verifierbarhet.

3.3.4 Möjligheterna att ta upp ytterligare frågor inom konventionens ram

Artikel 8, som handlar om statspartsmöten, väcker minst en fråga som är relevant för denna utredning. Här öppnas för ytterligare förhandlingar inom ramen för statspartsmötena. Detta skulle kunna konkurrera med andra nedrustningsorgan, bland andra processen för

översyn av NPT och nedrustningskonferensen i Genève. Den senare har en erkänd roll som forum för multilateral nedrustning även om det nu gått flera decennier sedan den sist producerade betydande förhandlingsresultat.

Det är vidare utredningens uppfattning att det är osannolikt att kärnvapenstater eller paraplyster kommer att medverka vid sådana förhandlingar.

3.4 Institutionellt stöd, finansiering och tvistlösning

(Artiklarna 8–11).

3.4.1 Behovet av kontinuerligt institutionellt stöd

Konventionen understöds, som framgått ovan, inte av en kontinuerligt fungerande institution med en styrelse som skulle kunna få i uppgift att hantera problem när de uppstår.

Det föreskrivs inte heller några förberedande kommittémöten inför statspartsmötena. Uppgiften att hantera processen är under överskådlig framtid tilldelad FN:s generalsekreterare med bistånd av mycket begränsade resurser inom avdelningen för nedrustningsärenden vid FN-sekretariatet (Unoda) i New York.

Detta lägger en potentiellt betydande börda både på statspartsmötena och generalsekreteraren, utan hänsyn till om de framtida utmaningarna är organisatoriskt och ekonomiskt möjliga att hantera. Som jämförelse har konventionen om kemiska vapen ingående bestämmelser om inrättandet av Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW) med ett verkställande råd och ett tekniskt sekretariat med för närvarande omkring 400 anställda.

Det har föreslagits att FN:s säkerhetsråd kan använda sina befogenheter för att säkra efterlevnaden av den nya konventionen.¹³ Säkerhetsrådet har ett mycket bredare mandat än IAEA. IAEA:s mandat innefattar den militära dimensionen av kärnbränslecykeln, inte kärnvapnen som sådana.¹⁴ Men det är mycket osannolikt att P5-länderna, som har ett avgörande inflytande i säkerhetsrådet går med på att samarbeta på grundval av en konvention som de inte erkänner.

I den nya konventionens artikel 10 förutses möjliga ändringar (amendments), och i artikel 8 anges att tilläggsprotokoll kan utarbetas, såsom skett inom ramen för NPT. Men konventionen tillhandahåller inte den organisatoriska struktur som skulle behövas för att förbereda detta arbete.

Ändringar i, eller i anslutning till, konventionen (artikel 10), måste godkännas av en kvalificerad majoritet om två tredjedelar av statsparterna. Dessa ändringar träder i kraft för varje stat efter det att denna har ratificerat texten, så snart en majoritet av statsparterna också har ratificerat tillägget eller ändringen.

3.4.2 Kostnader i relation till utmaningar

I detta sammanhang bör det noteras att *kostnaderna* (artikel 9) för möten och för sekretariatstjänster ska fördelas mellan vad som troligen kommer att bli en grupp statsparter med i snitt begränsade ekonomiska resurser. Få stora och ekonomiskt starka länder kommer troligen att ansluta sig till konventionen under de första åren. Det kommer ta lång tid innan konventionens statsparter förfogar över ekonomiska resurser som motsvarar mer än något eller några tiotals procent av det internationella samfundets sammantagna bidrag till FN-systemets finansiering.

Det innebär att möjligheterna att utveckla konventionen i viss mån kommer att vara beroende av stater som väljer att formellt delta som observatörer. Dessa förutsätts dela kostnaderna för möten med statsparterna.

Kostnaderna för det institutionella stödet för den faktiska nedrustningen måste dock bäras av de berörda statsparterna.

Under de intervjuer som gjorts under utredningen har dessa frågor givit anledning till avsevärd oro. Detta har framgått särskilt tydligt vid diskussioner om genomförandeprocessen med institutionella företrädare för befintliga organisationer och andra fora i Wien och Genève. Hittills förefaller Unoda, som nämnts, vara den enda FN-relaterade enhet som har befogenhet att understödja konventionsarbetet, även om viktigt underlagsarbete utförts vid FN:s institut för nedrustningsforskning (Unidir).

Det är svårt att uppskatta det totala budgetbehovet för en sådan organisation. Organisationen för förbud mot kemiska vapen hade en

budget på omkring 70 miljoner euro för året 2015 och IAEA:s reguljära budget ligger på över 350 miljoner euro. Detta illustrerar att det kommer att ta tid innan budgetfrågorna är lösta och beslut kan fattas om de mekanismer som ytterligare ska stödja genomförandet av konventionen. För konventionen om kemiska vapen tog det åtskilliga år innan organisationen kommit igång och fungerade ordentligt. När det gäller den behöriga internationella myndigheten för den nya konventionen kommer arbetet att bli ännu mer komplicerat.

Det finns således för närvarande ett tidsmässigt institutionellt glapp mellan vad som föreskrivs i konventionen och vad som är möjligt att genomföra.

3.4.3 Tvistlösning

I artikel 11 fastställs regler för tvistlösning. Det är en viktig fråga med tanke på att frågor om efterlevnad kan uppstå i lägen där det redan råder en allvarlig internationell kris. Texten är svagt underbyggd i jämförelse med motsvarande omfattande bestämmelser i konventionen om kemiska vapen och med tanke på att eventuella brott mot konventionen kan innebära allvarliga hot mot internationell fred och säkerhet.

Konventionen om kemiska vapen innehåller detaljerade bestämmelser om tvistlösning med bland annat hänvisningar till den internationella domstolen. Dessutom innehåller den ett långt avsnitt om hur brott mot konventionen kan hanteras med hjälp av sanktioner och hänskjutande till olika organ, bland annat till FN:s säkerhetsråd. Tack vare Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW), med ett verkställande råd och ett tekniskt sekretariat, finns här även en organisation som snabbt kan reagera vid akuta problem.

I den nya konventionen finns möjligheten att kalla till extra möten med statsparterna, men i övrigt hänvisas endast till artikel 33 i FN-stadgan utan närmare kommentarer.

Artikel 33 i FN-stadgan

I varje tvist, vars fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skola parterna i första hand söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val.

Säkerhetsrådet ska, när den finner nödvändigt, uppfordra parterna att lösa tvisten genom sådana medel.

3.5 Tillträde, universalitet, ikraftträdande, reservationer

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

Enligt artikel 12 i konventionen ska varje statspart uppmuntra andra stater att ansluta sig till konventionen, vilket utredaren bedömer kommer att politiskt förväntas av länder så snart de *undertecknar*.

Av EU:s medlemsstater har hittills endast Österrike och Irland undertecknat konventionen. Österrike har också ratificerat den. Globalt har som nämnts omkring 70 stater som är anslutna till NPT undertecknat och ett tjugotal ratificerat.

Det är troligt att dessa statsparter kommer att insistera på hänvisningar till konventionen i olika dokument, bland annat i samband med den kommande NPT-översynen 2020. Redan under omröstningen om olika nedrustningsresolutioner i första kommittén i FN:s generalförsamling hösten 2018 uppstod motsättningar av detta slag. Flera statsparter till den nya konventionen avstod på en resolution som betonade betydelsen av artikel VI i NPT om kärnvapennedrustning liksom även av vikten av att provstoppsavtalet träder i kraft. Anledningen förefaller ha varit att resolutionen i fråga inte nämner den nya konventionen.¹⁵

Nettoreultatet kan bli konfrontation och ökade svårigheter att enas.

I nuläget finns det en stor grupp stater som vägrar nämna konventionen i förhandlade internationella dokument, bland annat samtliga medlemmar av Nato. De utgör en majoritet av EU:s medlemsstater. Man kan förutse svårigheter för EU att uppnå enighet om skrivningar med relevans för konventionen i olika internationella

fora, inte minst under NPT-översynen. För att säkerställa att så inte sker på ett sätt som leder till en utveckling av sedvanerätten har Natostaterna enligt muntliga uppgifter till utredaren enats om att hänvisa till konventionen så lite som möjligt och när så sker i kritiska ordalag (den rättsliga termen är *persistent objector*).

Förespråkare för konventionen har tolkat detta som att västsidan ser en faktisk möjlighet/risk att konventionen skulle kunna ha en inverkan på internationell sedvanerätt även för icke-statsparter. Även om så inte blir fallet finns en viss enighet både mellan förespråkare och motståndare till konventionen att den kan ha inrikespolitisk betydelse inom ett brett spektrum av frågor som på något sätt relaterar till kärnvapen.¹⁶

Enligt artikel 15 ska konventionen träda i kraft när 50 stater har ratificerat den.

Det kan i sammanhanget noteras att flera kärnvapenstater och deras allierade bedriver en kraftfull lobbyverksamhet mot anslutning i åtskilliga länder. En del av de länder som har ett särskilt stort intresse av att ha goda relationer med en eller flera kärnvapenmakter har tillsvidare avstått från att underteckna konventionen.

Flera stater som deltog i förhandlingarna om konventionen kan också tänkas inte ha för avsikt att själva underteckna eller ansluta sig till konventionen på ett tidigt stadium trots att de i vissa fall särskilt aktivt försökte påverka resultatet. I Mellanöstern innefattar detta länder som villkorar sina åtaganden i förhållande till vad som händer med å ena sidan deras konflikt med Israel och å andra sidan med Iran. Denna grupp stater kan bedömas även inkludera Iran.

Artikel 16 i konventionen förbjuder reservationer. En förklaring som syftar till att begränsa eller ändra en traktat är i traktaträtten att ses som en reservation. En otillåten reservation är att anse som utan verkan. Andra statsparter har möjlighet att invända emot en reservation för att väcka uppmärksamhet om detta.

Detsamma gäller för konventionen om kemiska vapen, med undantag för de mer detaljerade bilagorna. Statsparterna till den konventionen utnyttjade möjligheten att med hänvisning till bilagorna införa ett antal nationella förklaringar i FN:s konventionsregister med klargöranden av viktiga tolkningar om begränsningar av deras nationella efterlevnadsansvar. Även i konventionen om truppminor finns flera sådana tolkningar i form av nationella förklaringar.

På nationell nivå kan civilsamhällets företrädare också söka rättsliga klargöranden om viktiga tolkningar.

Än så länge finns endast ett begränsat underlag för tolkning av viktiga begrepp utöver de mer generella anvisningar som ingår i traktaträtten med avseende på tidigare fördrag och praxis. Statspartsmöten kan sannolikt förenkla uppgiften avsevärt, men det kräver betydligt mer robusta förberedelser än vad som förekom vid utarbetandet av själva konventionen.

Flera förklaringar med nationella tolkningar har redan gjorts för att försöka utöka och precisera förbuden i konventionen till att uttryckligen omfatta finansiering, transitering och subkritiska prov. Enligt dagens praxis synes sådana förklaringar inte utgöra reservationer. En reservation uppstår om en statspart försöker *begränsa* tolkningen av förbuden. För Sverige uppstår det dock ett behov att reservera sig t.ex. mot utformningen av tilläggsprotokoll om uttolkningarna av förbuden över tid utvidgas på ett sätt som Sverige inte kan acceptera.¹⁷ Huruvida reservationer avseende innehållet i framtida tilläggsprotokoll blir tillåtna kommer att visa sig först senare.

3.6 Frånträde

Frågan om *frånträde* nämns uttryckligen i direktiven till denna utredning.¹⁸ I artikel 17 föreskrivs att konventionen ska gälla på obegränsad tid. De förhandlande staterna har också gjort det mycket svårt att frånträda konventionen. Ett frånträde ska träda i kraft först tolv månader efter notifikation om frånträdet. En statspart som är part i en väpnad konflikt efter det att denna frist löpt ut får dock inte heller då frånträda konventionen.

Frånträde ska meddelas FN:s generalsekreterare som är konventionens depositarie och inte säkerhetsrådet, såsom är fallet med konventionen om kemiska vapen och NPT.

Det innebär att multilateral krishantering till följd av ett frånträde inte uttryckligen förväntas hanteras av säkerhetsrådet, även om säkerhetsrådet naturligtvis kan besluta att ta sig an frågan ändå. För närvarande är det dock mycket osannolikt att kärnvapenmakterna i säkerhetsrådet (P5) kommer att gå med på att använda konventionen som ett verktyg för krishantering och konfliktlösning.

Därför är det av stor betydelse att de stater som är inblandade i tvister åtminstone är parter i NPT. Om så inte är fallet finns en klar risk att FN:s säkerhetsråd inte kan anknyta tvisten till existerande folkrätt.

I värsta fall skulle det stipulerade förfarandet för frånträde kunna få statsparterna att lämna konventionen i ett mycket tidigt skede om de ser en betydande risk att bli berörda i en kärnvapenkonflikt i framtiden. Det skulle kunna provocera fram en kris som det internationella samfundet inte har institutionell beredskap för. I synnerhet i slutstadiet, i en kärnvapenfri värld, skulle detta vara en mycket instabil situation. Om statsparter till den nya konventionen, av politiska eller andra skäl, också skulle välja att frånträda NPT kan än mer svårhanterliga situationer uppstå.

Mot detta har förespråkare för konventionen invänt att det ännu inte finns någon stat som stödjer konventionen som övervägt att lämna NPT¹⁹. Det finns dock ett antal stater i Mellanöstern som stödde konventionen i generalförsamlingen som i ett krisläge kan komma att överväga en sådan åtgärd. Hot om att lämna NPT har redan framförts av Iran (som röstade för konventionen) vid ett flertal tillfällen²⁰. Fallet Nordkorea, som anser sig ha lämnat NPT, visar att en tröskelstat på väg att skaffa sig kärnvapen i något skede torde vara tvunget att ta detta steg.²¹

Om andra länder skulle besluta sig för att frånträda konventionen, trots den strikta frånträdesklausulen, kan Sverige se sig politiskt förpliktat att stanna kvar även i en situation i vilken andra länder i praktiken inte längre respekterar fördraget.

Detta är särskilt oroväckande om kärnvapenstaterna inte är parter till konventionen. Sverige skulle för sin del inte kunna frånträda konventionen om landet var part i en väpnad konflikt. Detta kan innebära att det kan bli nödvändigt att frånträda innan en konflikt som inbegriper Sverige blivit väpnad efter den stipulerade 12-månaders perioden. Detta skulle kunna minska den säkerhetspolitiska handlingsfriheten i ett kritiskt läge.

Denna situation skiljer sig helt från vad som gäller för NPT. NPT har inte bara en frånträdesklausul med tre månaders varsel. Det är också ett fördrag som i huvudsak utformats för att gälla i fredstid.

Det är för Sverige av avgörande betydelse att inte – på sätt som skedde mellan första och andra världskriget – bygga sin säkerhet på fördrag eller andra överenskommelser som inger en falsk känsla av säkerhet. I samband med det kalla krigets slut framförhandlades många

förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Europa där det för Sverige och likasinnade länder var fundamentalt att dessa inte skulle kunna utnyttjas för att vilseleda. Kraven på militär betydelse och relevans kopplat till verifierbarhet var centrala. Förslag som inte uppfyllde dessa krav benämndes i sammanhanget som *deklaratoriska*. Till denna kategori hänfördes under Stockholmskonferensen en rad nukleära förslag som framfördes av Sovjetunionen och dess dåvarande allierade.

3.7 Konventionens relation till andra relevanta konventioner och avtal

I artikel 18 stipuleras:

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.

Detta var under förhandlingarna en mycket viktig artikel för de länder som var missnöjda med att NPT ställer lägre krav på kärnvapenstater än på icke-kärnvapenstater. I det nya fördraget är kraven i stället högre på kärnvapenstater och deras allierade. I den meningen är den utsaga som gjorts av förespråkare för konventionen svårförståelig att den nya konventionen och NPT skulle vara helt kompatibla.²²

För EU:s del är denna artikel relevant för de bestämmelser som styr exportkontroll och för Euratomfördraget när kärnenergi-kontroll (*safeguards*) diskuteras. På dessa områden omfattas Sverige och andra medlemsstater av överstatlig lagstiftning som kräver initiativ och beslut på EU-nivå. Så var exempelvis fallet med IAEA:s tilläggsprotokoll som Euratom måste tillträda 1998 för att dess medlemsstater också skulle kunna göra det. Vid ratificeringen av konventionen om kemiska vapen begränsade också EU-medlemsstaterna sitt genomförande av konventionen till åtgärder som är förenliga med deras skyldigheter enligt EU-fördragen.

I rättsliga kommentarer²³ till den nya konventionen har det hävdats att det normalt sett är anslutningsföljden som avgör vilken konventionstext som har högst status, nämligen den handling som ratificerats sist. Detta är ett rimligt argument som borde ha krävt en skrivning i själva konventionstexten för att säkerställa att NPT- och

EU-åtagandena inte påverkas. Några sådana skrivningar gjordes inte och är nu inte längre tillåtna enligt artikel 16.

3.8 Sammantagna nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser från ett svenskt perspektiv

Sedan 1960-talet har Sverige bidragit till att utveckla viktiga principer i det internationella nedrustningsarbetet. Sverige har också vinnlagt sig om att underlätta olika nedrustningsprocesser.

3.8.1 Adekvat verifikation

Att utveckla metoder för *adekvat verifikation* var redan på 1960-talet en viktig del av underlagsarbetet för att ett fullständigt provstoppsavtal skulle komma till stånd. Sverige investerade under flera årtionden avsevärda personella, tekniska och ekonomiska resurser för att visa att ett sådant avtal kunde verifieras. Detta var ett svårt arbete eftersom kärnvapenstaterna tenderade att över tid höja kraven på vad som kunde anses vara adekvat verifikation.²⁴

Så skedde även vid utarbetandet av konventionen om kemiska vapen. Man insåg tidigt att verifikation inte kunde vara ett statiskt krav som tillämpades rutinmässigt. Vad som krävdes var en konstant metodutveckling i takt med att de tekniska förutsättningarna förbättrades.

IAEA:s tilläggsprotokolls krav på att inkludera även *odeklarerad* verksamhet visade sig senare vara nyckeln till framgång i flera konkreta sammanhang.

Denna standard bekräftas inte generellt i den nya konventionen. Som förespråkare för konventionen ibland noterar är detta inte en universell standard²⁵ men det är ett behov av stor säkerhetspolitisk betydelse framför allt i ett slutskede då alla statsparter som icke-kärnvapenstater måste utsättas för samma verifikationskrav.²⁶ Som tidigare noterats är detta också något som Sverige har framhållit sedan lång tid tillbaka.

3.8.2 Nedrustningsarbetet som en del av bredare samarbetsstrategier

Konventionen återspeglar inte Sveriges långsiktiga politik för att främja säkerhet och samarbete på bilateral, regional och global nivå i enlighet med FN-stadgan.²⁷

Preambeln till den nya konventionen innehåller flera stycken som breddar kärnvapendiskussionen till att omfatta mänsklig säkerhet, också ur ett genusperspektiv och i miljöhänseende. Sveriges bidrag till dessa skrivningar har varit viktiga. Konventionen anknyter dock inte till den internationella diskursens utveckling i riktning mot mer *heltäckande säkerhetspolitiska strategier*.

I detta avseende har uppfattningen att kärnvapen och upprustning i allmänhet kan ses som *symptom* på problem vilkas orsaker måste identifieras och hanteras inte tagits upp i den nya konventionen. Detta är ett vidare problem än att man inte erkänt ett grundläggande behov av säkerhet som nödvändig för kärnvapennedrustning.

3.8.3 Vikten av institutionellt stöd

Som redan noterats innehåller konventionen inte tillräckliga operativa kopplingar till de *befintliga internationella institutioner* som byggts upp för att främja rustningskontroll och nedrustning.

Sverige har i hög grad bidragit till att utveckla dessa strukturer på olika nivåer inom FN, i IAEA samt inom ramen för nedrustningskonferensen i Geneve. En rad framstående svenskar har ägnat årtionden åt detta arbete.

3.8.4 Grad av fokus på de av Sverige prioriterade målen att förhindra kärnvapenspridning och ohämmad upprustning

Många som förespråkar kärnvapennedrustning fokuserar på kärnvapens karaktär av massförstörelsevapen och anser att det viktigaste är att *antalet* kärnvapen minskar. Utredaren noterar i tillägg till detta att ett bredare underlag krävs för att bedöma vad som är viktigast för att förhindra kärnvapenkrig på kort, medellång och lång sikt. Det är detta som de flesta potentiella statsparter kommer att prioritera. Fördragets katalytiska effekter kan annars reduceras eller till och med vara missriktade vilket kan tänkas minska stödet för konventionen och synergierna med parallella ansträngningar.

Den svenska nationella säkerhetsstrategin uttrycker särskild oro för moderniseringen av kärnvapen. Det är viktigt att notera att detta inte endast har att göra med kärnvapens roll som massförstörelsevapen, vars uppgift uteslutande är att avskräcka, inte att användas.

I dag utvecklas relativt små kärnvapen som inte nödvändigtvis har de effekter som förknippas med massförstörelsevapen. Dessa kan riktas mot hårda mål djupt nere i bunkrar (där detonationen kan jämföras med en underjordisk provsprängning), på djupt vatten långt ute till havs, långt ute i en öken eller ute i rymden. Förhoppningarna kan vara att föregripa ett kärnvapenkrig, att avsluta ett konventionellt krig som riskerar att förloras eller att slå tillbaka vid exempelvis cyberattacker mot ett lands kritiska infrastruktur. På så sätt hoppas man kunna göra avskräckningen mer trovärdig genom att faktiskt planera för kärnvapenanvändning.

Moderniseringen accelererar genom ökad kapacitet inom system med dubbla användningsområden, stealth-teknik, cyberkapacitet, rymdkapacitet, missilförsvar, artificiell intelligens, osv.

Varje enskilt steg kan förefalla okontroversiellt ur det aktuella landets synvinkel, men utredaren har inte registrerat en seriös ansats att analysera nettoeffekterna av en vidare spridning av kärnvapen och en ohämmad modernisering framöver.

Samtidigt blir situationen och hotens natur mer svårbedömda. Vapensystem anonymiseras på olika sätt. Frågan om ett hot ska ses som konventionellt eller nukleärt kompliceras om en vapenbärare har dubbla användningsområden. Utvecklingen av autonoma vapensystem, som baseras på framsteg inom artificiell intelligens, är snabb. Allt detta påverkar förvarningstiden.

För att förstärka avskräckningseffekten från innehavarens perspektiv görs således kärnvapnen mer användbara. Samtidigt gör utvecklingen det ännu svårare än nu att fastställa vem som startat kriget och vilka vapen som är på väg att användas.

Allt detta kräver en mer differentierad analys både av kärnvapenhotet och av måttet på framgång i kärnvapenedrustningen. Detta kan påverka prioriteringarna i rustningskontrollarbetet i olika avseenden där konventionstexten ger föga vägledning.

3.8.5 Negativ inverkan på Sveriges möjligheter att underlätta nedrustningsarbetet

Som statspart och redan som signatärstat till den nya konventionen skulle Sverige inte längre ha samma möjligheter att underlätta ickespridnings- och nedrustningsåtgärder.²⁸ Sverige skulle förväntas försvara konventionens ordalydelse och betraktas som en del av en grupp länder mer distanserad från den europeiska och transatlantiska rustningskontrolldiskussionen.

Huvuddelen av EU:s medlemsstater är också medlemmar i Nato och som sådana motståndare till konventionen. Sverige skulle komma att tillhöra en liten minoritet av aktiva förespråkare för konventionen i denna krets.

Sverige skulle också kunna möta problem med kandidaturer med direkt eller indirekt koppling till nedrustningsarbetet, särskilt i situationer där andra måste enas med konsensus om att en svensk roll är önskvärd eller godtagbar. Även inom EU finns exempel på situationer där en EU-medlemsstats säkerhetspolitiska orientering har utnyttjats som argument för att stödja eller motverka kandidaturer till olika poster.

3.8.6 Effekter på svenska expertkunskaper efter ett tillträde

Sverige har sedan 1960-talet spelat en i förhållande till landets storlek framträdande roll inom ramen för det internationella samfundets arbete med nedrustnings- och icke-spridningsfrågor.

Till viss del sammanhänger detta med den särskilda roll Sverige kunde spela genom att landet stod utanför de båda blocken under det kalla kriget.

Men det berodde också på den tekniska kompetens som svenska nedrustnings- och icke-spridningsförhandlare hade tillgång till, bl.a. genom Försvarets forskningsanstalt (FOA, i dag FOI).

Detta gällde både förhandlingarna om kemiska vapen, provstoppsavtalet och om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Europa. Svenska experter anförtroddes under flera decennier ledande roller i det internationella expertsamarbetet inte minst inom IAEA och vad som senare blev CTBTO.

Inom området kärnvapenedrustning och icke-spridning hade Sverige och särskilt FOA/FOI kvarvarande betydande expertis från

den tid före NPT när Sverige utvecklade ett eget kärnvapenprogram, inklusive skyddsforskning. Efter tillträdet till NPT kunde successivt mer stöd ges till Sveriges nedrustnings- och icke-spridningsarbete. Relativt få andra stater hade tillgång till motsvarande expertis. Detta gav svenska nedrustningsförslag ökad trovärdighet. Dessutom kunde de svenska myndigheter, som arbetade med den nationella kontrollen av icke-spridnings, dra nytta av FOA:s kompetens.

Med tiden kom dock denna unika kompetens att försvagas i takt med att den generation som arbetat med kärnvapenprogrammet lämnade aktiv tjänst. Det skedde en viss kunskapsöverföring från den äldre generationen. Men betydelsen av ett expertsamarbete med kärnvapenstaternas nedrustningsexperten för att upprätthålla kompetensen ökade.

Den svenska expertkompetensen är tveklöst av stor betydelse för att Sverige ska kunna bedriva ett effektivt arbete för nedrustning och icke-spridning. Den svenska expertisen skulle försvagas av ett tillträde så länge som den negativa inställningen till konventionen kvarstår i väst.

Notförteckning

¹ *P5 Glossary* – Pircenter.org. (2018).

<http://www.pircenter.org/media/content/files/13/14313989580.pdf> [Hämtad 24.7.2018].

² *Model nuclear weapons convention* – Inesap.org. (2018).

http://inesap.org/sites/default/files/inesap_old/mNWC_2007_Unversion_English_N0821377.pdf [Hämtad 24.7.2018].

³ Jfr Nystuen et al. (2018) se 17–18.

⁴ Enligt Casey-Maslen (2019) infördes skrivningen i utkastet endast fyra dagar före förhandlingarnas slut, dock efter att tidigare ha diskuterats med enskilda delegationer.

⁵ Alberque, W. (2017). Ifri.org.

https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/alberque_npt_origins_nato_nuclear_2017.pdf [Hämtad 3.8.2018].

⁶ Nystuen et al. (2018), s. 3 ff.

⁷ Utrikesminister Sergej Lavrov:

”Rysslands ståndpunkt är väl känd: Vi kommer inte att ansluta oss till kärnvapenkonventionen. Konventionens förespråkare, däribland den internationella kampanjen Ican som tilldelades Nobels fredspris 2017, verkar styras av det ädla målet att kärnvapen ska förbjudas så snabbt som möjligt. Man måste dock komma ihåg att ett fullständigt avskaffande av kärnvapen bara är möjligt inom ramen för en universell och fullständig nedrustning under förhållanden med likställd och odelbar säkerhet för alla stater, även kärnvapenstaterna, såsom det föreskrivs i NPT. Konventionen om förbud mot kärnvapen, som nu öppnats för undertecknande, innehåller inte dessa principer utan bortser från kravet på att beakta alla faktorer som kan påverka den strategiska stabiliteten, och kan därför få en destabiliserande effekt på arrangemangen om ickespridning. Resultatet kan bli att världsläget blir ännu mer instabilt och oförutsägbart”

Mid.ru. (2018). Utrikesminister Sergej Lavrovs anmärkningar och svar på mediernas frågor vid ickespridningskonferensen i Moskva den 20 oktober 2017.

http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/2913751 [Hämtad 16.7. 2018], utredningens översättning.

⁸ Pminewyork.org. (2016). Indiens röstförklaring om första kommittéresolutionen L.41. <https://www.pminewyork.org/pdf/uploadpdf/11897Eov%20on%20L.41.pdf> [Hämtad 7.8.2018].

⁹ Reachingcriticalwill.org. (2016). Röstförklaring om omröstning om utkast till resolutioner "Taking Forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations" samlade i dokument L.41. http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com16/eov/L41_Pakistan.pdf [Hämtad 7.8.2018].

¹⁰ Förespråkare för konventionen hävdar att konsensusprincipen tenderar att urvattna överenskommelser såsom i fallet med ATT, vapenhandelsfördraget. Nystuen et al. (2018) s. 9. Om konsensusprincipen hade tillämpats för den nya konventionen skulle inte målet att förbjuda kärnvapnen ha uppnåtts.

¹¹ Nystuen et al. (2018) s. 13.

¹² Ibid. s. 15.

¹³ Rolf Ekeus i Icans skuggutredning. <https://slmk.org/wp-content/uploads/Skuggrapport-final-1.pdf> [Hämtad 11.10.2018] där han föreslår att staterna ansluter sig konventionen och därefter fullföljer med en serie nedrustnings- och verifikationsåtgärder som leder till ett fullt verifierbart nedrustningsavtal.

I andra sammanhang har Ekéus också hänvisat till sin egen erfarenhet som chef för UNSCOM i början av 90-talet på direkt uppdrag av FN:s säkerhetsråd som en intressant modell för verifikation.

¹⁴ UNA-USA Project on the Security Council. (1995). *Confronting the Proliferation Danger: The Role of the U.N. Security Council*.

¹⁵ Resolutions. [online] Reachingcriticalwill.org. <http://reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/unga/2018/resolutions> [Hämtad 20 Nov. 2018].

¹⁶ Nystuen et al. (2018) s. 32–33.

¹⁷ Se Nystuen et al. (2018) s. 21 för en diskussion av denna fråga.

¹⁸ Ibid. s. 17 för en diskussion av frånrädesfrågan.

Återigen noterar utredaren i denna del att författarna diskuterar från ett mer rättsligt än säkerhetspolitiskt perspektiv. För Sverige kan frånrädesfrågan potentiellt vara en överlevnadsfråga.

¹⁹ Ibid. s. 27.

²⁰ Nuclear Reactions | UK PONI Blog. (2018). *Withdrawing from the Non-Proliferation Treaty Is Iran's Last Option* | Nuclear Reactions | UK PONI Blog. [online] <https://www.nuclearreactions.rusi.org/single-post/2018/05/09/Withdrawing-from-the-Non-Proliferation-Treaty-Is-Iran%E2%80%99s-Last-Option> [Hämtad 23.10.2018].

²¹ Nordkorea meddelade sitt frånråde från NPT 2003. Dess status under detta fördrag är fortfarande omtvistat bl.a. av Ryssland som depositarie. Disarmament.un.org. (2018). *Show Action*. [online] <http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow> [Hämtad 23.10.2018].

²² Ibid. s. 22.

²³ Casey-Maslen (2019).

²⁴ Nystuen et al. (2018) s. 9.

²⁵ Ibid. s. 11.

²⁶ Ibid. s. 13 citerar detta behov som fastslagits av flera översynskonferenser inom NPT.

²⁷ Under de senaste årtiondena har Sverige aktivt deltagit i utarbetandet av ett antal strategier och politiska riktlinjer på olika nivåer inklusive i FN, OSSE, EU med inriktning på grundorsakerna till konflikter, krigshot och behovet av samarbetsmekanismer för att främja gemensam säkerhet.

²⁸ Det har föreslagits att Sverige borde återgå till de samarbetsformer som utvecklades före det kalla krigets slut på grundval av den internationella respekten för svensk expertis på nedrustningsområdet. Ett exempel som nämnts är det så kallade sexnationsinitiativet som den svenska regeringen främjade på 1980-talet. De farhågor som framförts i detta sammanhang är att Sverige genom att stanna utanför den nya konventionen skulle kunna uteslutas från samarbetet med en stor grupp länder utanför Europa. Men hittills har endast ett av sexnationsinitiativets länder undertecknat konventionen (Mexiko). Argentina och Tanzania har inte gjort det ännu. Grekland som Natomedlem och Indien som kärnvapenstat utanför NPT inte heller.

KONVENTIONEN FRÅN ETT BREDARE SÄKERHETS- FÖRSVARSS- OCH NÄRINGSPOLITISKT PERSPEKTIV SAMT RÄTTSLIGA ASPEKTER PÅ DET SVENSKA GENOMFÖRANDET

Sveriges politik för nedrustning och ickespridning beskrivs i den nationella säkerhetsstrategin såsom integrerad i *säkerhetspolitiken*. Detta utgör en central målrelaterad utgångspunkt för utvärderingen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till den nya konventionen.

De nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser som identifierades i föregående kapitel har också betydande relevans ur ett bredare säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv:

- Den modell för genomförande av kärnvapenedrustning som konventionen föreslår inom sin egen ram (*join and destroy*) kommer sannolikt att förbli försvarspolitiskt oacceptabel för kärnvapenmakterna och deras allierade. Därmed riskerar huvuddelen av de positiva konsekvenserna av den nya konventionen omöjliggöras. Försvar och rustningskontroll/nedrustning kan i hög grad ses som två sidor av samma mynt. En stark försvarsposition ses ofta som en nödvändig förutsättning för överenskommelser om rustningskontroll och nedrustning inte minst på kärnvapenområdet. Ensidig nedrustning betraktas oftast som utesluten som isolerad åtgärd (vilket inte var fallet med de unilaterala nedrustningsbeslut som fattades efter de kalla kriget inom en större ram), utom när det gäller att göra sig av med föråldrade vapen som inte kan användas som underlag i en framtida förhandling. Ibland kan även föreslagna vapensystem ses som en möjlighet att få till stånd en förhandling.

- Dessutom kan förbud i ett nedrustningsavtal på viktiga punkter direkt påverka förutsättningarna för försvarspolitik i vidare mening, här i första hand när det gäller kärnvapenmakterna och deras allierade men också indirekt Sverige. Redan så här långt har flera förbud i konventionen identifierats som får anses vara av stor säkerhetspolitisk betydelse, i hög grad relaterade till förutsättningarna för militära samarbeten och avskräckning.

I denna del av utredningen breddas analysen till att mer utförligt diskutera dessa och andra vidare säkerhets-, försvars- och näringspolitiska konsekvenser.

Dessutom finns det viktiga rättsliga aspekter kopplade till det svenska genomförandet, särskilt vad avser hjälpförbudet.

Kapitel 6 redovisar kortfattat de svenska ambitionerna när det gäller militära samarbeten, huvudsakligen på basis av tidigare utredningar. Frågan om samarbeten hänger samman med två perspektiv på konventionen som är nära förbundna med varandra: *hjälpförbudet* och förbudet mot *kärnvapenparaplyer*. Dessa aspekter diskuteras i kapitlen 4 respektive 5.

Frågan om *näringspolitik* liksom den mer precisa frågan om *finansiella* implikationer berörs inte explicit i direktiven men kommer upp indirekt när det gäller hjälpförbudet och dess effekter på Sverige. Samarbetenas omfattning har ett viktigt samband med svensk näringspolitik på en rad områden, inklusive forskning och utveckling, företagsamhet och handel, sysselsättning, etc.

Militära samarbeten har därutöver ett potentiellt samband också med *bredare samarbetsområden* vilket kan leda till ytterligare återverkningar (en fråga som inte omfattas av direktiven).

Att konventionens genomförande kommer att medföra högre kostnader för statsparterna än många hittills förutsett har redan berörts i föregående kapitel. För vissa mindre länder utanför Europa talas det redan nu om konsekvenser när det gäller framtida ekonomiskt bistånd, mm.

Analysen i denna del av utredningen syftar i hög grad till att bedöma omfattningen av de potentiella negativa konsekvenserna för Sverige. Ju mer omfattande dessa bedöms vara, desto högre blir kraven på positiva effekter inte bara på lång utan också på kort och medellång sikt.

Ett första exempel på de dilemman Sverige står inför är hjälpförbudet. I linje med svensk praxis och med tanke på behovet att säkerställa efterlevnad av konventionen på lång sikt, även efter det att kärnvapenedrustning vore ett faktum, skulle ett mycket strikt hjälpförbud krävas.

Föga talar dock för att en sådan tolkning kommer att göras av statsparterna. Sverige skulle därmed behöva acceptera mycket omfattande negativa konsekvenser utan att kunna hoppas på motsvarande positiva effekter av den nya konventionen.

4 Förbudet mot hjälp

4.1 Inledning

Den nya konventionen förbjuder i Artikel 1e) statsparterna att

1 e) hjälpa, uppmuntra eller förmå, på något sätt, någon att delta i verksamhet förbjuden för en statspart enligt denna konvention,

Detta är ett bredare förbud än i NPT både i fråga om hjälpförbudet i sig och de verksamheter som hjälpförbudet avser.

Ytterligare en komplicerande faktor är frågan om hierarkin mellan olika typer av internationella överenskommelser enligt artikel 18:

Artikel 18

Förhållande till andra överenskommelser

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.

Detta kan innebära en konflikt inte bara med NPT utan även med EU-åtaganden, för att nämna två viktiga exempel.

Hjälpförbudets efterlevnadskontroll analyseras i detta kapitel i första hand med avseende på det redan existerande nationella exportkontrollsystemet i Sverige.

Huvuddelen av konsekvenserna på svenska samarbeten i bred mening liksom även för kärnvapenparaplyer utreds närmare i kapitel 5.

4.2 Hjälpförbudets omfattning

4.2.1 Hjälpförbudet i konventionen

NPT innehåller redan i sin första artikel ett förbud mot hjälp (bistånd). Här ska dock påpekas att det inte är ett generellt. Först förbjuds (i artikel I) bistånd från *kärnvapenstater* till andra stater:

”Varje kärnvapenstat som är fördragspart förbinder sig att icke till någon som helst mottagare överlåta kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontrollen över sådana vapen eller laddningar, vare sig direkt eller indirekt; samt att icke på något sätt bistå, uppmuntra eller förmå någon icke-kärnvapenstat att tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller laddningar.”

Artikel II i NPT speglar sedan denna bestämmelse och förbinder de *icke-kärnvapenstater* som är fördragsparter att inte ta emot kärnvapen eller relaterat bistånd:

”Varje icke-kärnvapenstat som är fördragspart förbinder sig att icke från någon som helst överlåtare mottaga kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller laddningar, vare sig direkt eller indirekt; att icke tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar; samt att icke söka eller mottaga något bistånd för tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar.”

NPT innehåller inga definitioner och möjligheten till hjälp från icke-kärnvapenstater till andra icke-kärnvapenstater täcks *inte*.

Den nya konventionen gör hjälpförbudet mer heltäckande än NPT. Den inför ett åtagande för alla statsparter att inte hjälpa någon och att inte söka eller ta emot någon hjälp på något sätt att göra något som är förbjudet under konventionen – allt ifrån forskning, utveckling, design, produktion och lagerhållning av kärnvapen, liksom även användning och hot om användning. I korthet omfattas hela kärnvapencykeln av förbudet.

Detta introducerar ett krav på alla statsparter att kontrollera eventuell hjälp från och till vem som helst. Förbudet är viktigt i samband med relationerna med kärnvapenstater. Något som ofta förbises i debatten om konventionen är dock att förbudet även gäller för

relationer med icke-kärnvapenstater och icke-statliga aktörer med eventuella kärnvapenambitioner nu eller i framtiden.

Förbudet mot att hjälpa omfattar således alla – kärnvapenstater, icke-kärnvapenstater och icke-statliga aktörer. Samtidigt har inte hjälpbegreppet definierats, vilket som nämnts lämnar öppet för olika tolkningar. Detta försvårar i sig också den svenska tolkningen.

Tillämpningen av hjälpbegreppet kompliceras ytterligare av att förbuden i artikel 1 a har en mycket bred räckvidd som även innefattar *forskning om och utveckling* av kärnvapen. Därtill kommer också andra aspekter som utreds närmare i avsnittet 4.3 nedan.

Detta är ett förbud som kommer att få *omedelbar verkan* när konventionen träder i kraft för alla statsparter. Det förtjänar redan av detta skäl särskild uppmärksamhet i utredningen.

4.2.2 Hjälpförbudets tolkning i Sverige: två huvudalternativ

Alla statsparter måste i enlighet med konventionens artikel 5 kontrollera sitt eget genomförande av förpliktelserna enligt konventionen:

Artikel 5

Nationellt genomförande

1. Varje statspart ska vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra sina förpliktelser enligt denna konvention.
2. 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.

Det är Sverige som i huvudsak (med undantag för områden där EU har överstatlig kompetens) kommer att avgöra hur konventionen ska tolkas för svensk del och också besluta om hur konventionen ska implementeras i svensk lagstiftning, inte minst när det gäller exportkontroll.

Hur hjälpförbudet ska tolkas är en viktig fråga för Sverige både direkt och indirekt när det gäller systemet för nationell implementering. Förbudet är också viktigt för Sverige som medlemsstat i EU, då det, som nämnts, finns gemenskapslagstiftning som är av relevans

för förbudet. Sverige är redan en kärnvapenfri stat. Ett av de viktigaste bidragen Sverige kan ge till kärnvapennedrustning och icke-spridning är därför att inte hjälpa andra att bygga kärnvapenkapacitet. Samtidigt är det angeläget att tolka hjälpförbudet på ett sätt som gör det möjligt att efterleva utan oproportionerligt allvarliga negativa bieffekter.

En huvudfråga som då uppkommer är hur de blivande statsparterna tolkar konventionens roll och hjälpförbudets tänkta funktion inom denna ram. Enkelt uttryckt: Om den nya konventionen på ett mycket verksamt sätt inom sin ram är avsedd att bidra till nedrustning och icespridning borde det vara värt för Sverige att göra större uppoffringar än om fördragets huvudfunktion är normativ och politisk.

För närvarande är det den senare ambitionen som driver kampanjen för att Sverige ska ansluta sig till konventionen. Som framgår av tidigare kapitel har statsparterna inte målet att fullt ut reglera en kärnvapennedrustning inom konventionens ram. Det är under lång tid framöver mycket osannolikt att kärnvapenstaterna kommer att ansluta sig till konventionen. De blivande statsparterna har också valt en relativt låg ambitionsnivå när det gäller åtaganden för egen del vad avser verifikation. Målet att förhindra spridning av kärnvapen lyser i stort sett med sin frånvaro i konventionen. Däremot är målet att förbjuda avskräckningspolitik och i synnerhet att förbjuda hjälp att vidmakthålla kärnvapenparaplyer centralt. Detta mål som riktar sig mot kärnvapenstaterna, deras allierade och samarbetspartners analyseras särskilt i nästa kapitel.

Dessutom eftersträvar de hittillsvarande signatärerna och statsparterna, understödda av Ican, att öka anslutningen till konventionen. För att underlätta denna process beskrivs ofta ribban för tillträde som låg inte minst när det gäller de stater som redan tillhör kärnvapenfria zoner.

I nuvarande skede har det mot denna bakgrund funnits skäl att välja en inskränkt tolkning av hjälpförbudet generellt. Det är också en sådan tolkning som huvuddelen av de nuvarande och blivande statsparterna föredrar. De flesta av dessa stater synes utgå från att förbudet endast omfattar *direkt och avsiktlig* hjälp att bryta mot konventionen. Förespråkarna har ibland hänvisat till begreppet ”missgärningar” (*wrongdoing*) som kriterium för att avgöra brott mot

konventionen.¹ Dessutom har det föreslagits att kontrollbehovet bör inskränkas till kärnvapen och kärnladdningar.

Sverige accepterade under förhandlingarna uppfattningen att detta kunde vara ambitionen, men det visade sig omöjligt att uppnå enighet om att uttrycka detta antagande i klartext.

I stället använder konventionen i princip samma förbudsformulering som i övriga konventioner som förbjuder specifika vapensystem och massförstörelsevapen, dvs. ett förbud i allmänna ordalag. Detta försvårar en annorlunda tolkning än vad som gjorts i övriga konventioner.

Detta har viktiga rättsliga följder för svensk del. Förbudet uttrycks i exakt samma termer som i konventionen om förbud mot kemiska vapen. I det senare sammanhanget har Sverige och ett flertal andra stater klargjort att åtagandena måste sträcka sig längre än ett förbud mot avsiktlig och direkt hjälp.

Sverige har länge argumenterat för behovet av strikta nationella exportkontroller för att kunna förhindra både direkt och indirekt hjälp. Den svenska positionen har (i kontrast till ett antal länder i den alliansfria rörelsen) varit att statsparter till följd av åtagandena i konventionen om kemiska vapen har en skyldighet att upprätthålla en nationell exportkontroll.

Det räcker således inte med att förbjuda *avsiktlig* hjälp till en annan stat att genomföra aktiviteter som bryter mot konventionen. Sveriges position är att statsparter därutöver måste implementera en exportkontroll som säkrar ett efterlevande i praktiken av detta förbud. Med andra ord finns det en positiv skyldighet att skapa förutsättningar för att kunna agera för att förhindra hjälp för att en statspart ska kunna hävda att den implementerat konventionen till fullo.

Denna politik har utvecklats bland annat när det gäller kemiska och biologiska vapen under de senaste 20 åren, där båda konventionerna syftat att eliminera. Dessa vapentyper innefattar en rad komponenter med dubbel användning.

Formuleringen av hjälpförbudet är i huvudsak densamma i den nya konventionen. Så länge denna formulering bibehålls är det därmed i linje med den svenska etablerade positionen att hävda att ett brett spektrum av exportkontroller är nödvändigt för att upprätthålla hjälpförbudet på nationell nivå. Sverige lade 1999 fram ett positionspapper om dessa frågor och har ställt sig bakom liknande

ståndpunkter som utarbetats av FN:s grupp för Västeuropa och övriga länder (WEOG) och EU.

För Sverige har det varit viktigt att säkerställa att hjälp, inklusive från individer, företag och forskningsorganisationer, inte ges för att på detta sätt förebygga ett hot mot internationell och svensk säkerhet.

Det förefaller särskilt rimligt med tanke på att den nu aktuella konventionen inte innehåller begreppet *avsikt* i definitionen av hjälpförbudet.

Förbudet mot hjälp måste vidare täcka förbudskatalogens hela bredd, inkluderande förbud mot hjälp att *utveckla* kärnvapen – ett förbud som är svårt att kontrollera.

I en värld utan kärnvapen måste tolkningen av hjälpförbudet (*assist, encourage, induce*) dessutom ligga nära de strikta kraven i konventionen om kemiska vapen, som direkt siktade på avskaffandet av kemiska vapen. I slutstadiet är det avgörande för hela konventionens hållfasthet att inget land får hjälp att komma över vad som kan visa sig vara en mycket låg tröskel till kärnvapenkapacitet.

Sverige har därmed vid ett eventuellt tillträde ett dilemma:

- Antingen accepterar Sverige den tolkning som huvuddelen av statsparterna gör och ansluter sig till uppfattningen att denna konvention inte generellt avses leda till väsentliga åtaganden för icke-kärnvapenstaters del. Detta skulle dock på ett allvarligt sätt bryta kontinuiteten i svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik och vara mycket svårt att förklara både i Sverige och internationellt. Utredaren bedömer det på sikt ohållbart att Sverige tillträder en konvention vars ordagranna lydelse Sverige inte har för avsikt att respektera. Mycket tyder dessutom på att detta relativt snart också kommer att vara en ståndpunkt som många av civilsamhällets organisationer i hög grad ansluter sig till – vilket redan i viss mån skett. De kan väntas aktivt verka för att Sverige efterlever konventionen i dess bredare och mer krävande tolkning. Det finns också anledning att förmoda att många utomstående tolkning av förbudet för Sveriges del kommer att gå i samma riktning. Det kan påverka viljan att samarbeta med Sverige.

- Alternativet vore att tolka hjälpförbudet som det står skrivet i konventionen. En sådan tolkning skulle dock medföra oproportionerligt stora negativa konsekvenser för Sverige så länge som konventionen inte kan väntas leda till verklig kärnvapenedrustning.

Icans syn på tolkningar av förbuden

Synsättet att de flesta statsparter framöver inte kommer att påverkas av konventionen kommer sannolikt inte att accepteras av många av civilsamhällets organisationer. Detta trots att Ican för närvarande stöder ståndpunkten att de flesta länder, utom de som samarbetar med kärnvapenstaterna, redan mer eller mindre följer konventionen.

Samtidigt tar Ican och dess medlemsorganisationer redan nu fram egna tolkningar av konventionens förbud. Exempel på detta är finansiering² och transitering av kärnvapen, vilka Ican menar bör anses förbjudna enligt konventionen, trots att den inte innehåller några uttryckliga förbud på dessa områden. Här ett citat från en Ican-publikation i inofficiell översättning:

”Konventionen förbjuder också en statspart att direkt eller indirekt finansiera utveckling och tillverkning av kärnvapen. Ingen statspart får heller tillåta transitering av kärnvapen genom sitt territorialvatten, landterritorium eller luftrum. All sådan verksamhet vore en överträdelse mot konventionens lydelse och anda. Att konventionen inte uttryckligen hänvisar till verksamheterna innebär inte på något sätt att de är tillåtna. Förbudet är allomfattande. –³

Det finns sannolikt fler exempel på hur många av civilsamhällets organisationer kommer att försöka konkretisera konventionens allmänt hållna förbud. Det finns redan publikationer som övervakar efterlevnaden av konventionen på grundval av tolkningar gjorda av Ican och dess partnerorganisationer.

När hjälpbegreppet har diskuterats i andra delar av världen har exempelvis uranexport till en kärnvapenstat nämnts som ett möjligt brott mot den nya konventionens förbud mot hjälp. Även om uranet när det importerats är avsett för civilt bruk, kan det bidra till att inhemska urantillgångar i det kan reserveras för militär användning.

Under utredaren samtal har flera respondenter förutsett att denna eller liknande frågor vid någon tidpunkt kan komma att prövas i domstol.

4.3 Hjälpförbudets säkerhetspolitiska och finansiella implikationer

4.3.1 Hjälpförbudet tolkas ofta politiskt och subjektivt

Hjälpförbudet diskuteras av många från ett juridiskt perspektiv men kan också ha långtgående säkerhetspolitiska och finansiella implikationer.

Många andra aktörer för vilka dessa tolkningar är viktiga, inbegripet både statliga och icke-statliga aktörer, t.ex. företag, kommer också ha en uppfattning i dessa frågor som kan påverka svenska samarbeten.

I vissa fall kommer detta att innebära att hjälpförbudet tolkas som så krävande så att det bör inkludera misstanke om hjälp också på indirekta vägar. I andra mindre strikta tolkningar kommer man att finna det rimligt att fokusera på de mest uppenbara formerna av direkt nukleär assistans.

Tolkningar gjorda av utomstående kommer i många fall göras på grundval av politiska och andra icke-rättsliga motiv. I denna del har utredaren haft nytta av analyser av betydelsen av förbud mot att ”hjälpa, uppmuntra eller förmå” (*assist, encourage or induce*) i existerande förbud mot olika typer av vapen⁴. Utredaren har också fått tillgång till flera andra juridiska kommentarer till konventionstexten i dessa avseenden⁵. Häri återges också rättsliga argument som framförts i många av de bidrag som civila organisationer lämnat till denna utredning.⁶

Tolkningen av begreppet hjälp i andra konventioner har historiskt *anpassats till politiska mål*, som ibland växlat över tid.

Detta framgår redan av det faktum att flera kärnvapenstater har tolererat och även i vissa fall hjälpt ett antal icke-kärnvapenstater att få tillgång till nödvändiga förutsättningar för en kärnvapenkapacitet.

Olika debatter, bland annat i den amerikanska kongressen, om hur NPT ska tolkas har också uppvisat en betydande flexibilitet beroende på sammanhanget. När exempelvis frågan om civilt kärnenergisamarbete med Indien, som icke-NPT-stat, togs upp i kongressen omkring 2005, var det uppenbart att den dåvarande Bushadministrationens tolkning av hjälpbegreppet var ägnad att främja antagandet av det relevanta lagförslaget.⁷ Den amerikanska administrationen var angelägen om att få kongressens godkännande och anpassade sin annars ofta mycket strikta tolkning av begreppet hjälp därefter.

I andra situationer, när det handlat om att förbjuda hjälp till länder som kan tänkas bidra till terrorverksamhet, har argumentationen varit en helt annan. I sådana fall har ett antal kärnvapenstater inom ramen för NPT varit mycket krävande och försökt förbjuda alla möjliga alternativ. När det gäller kärnvapenterrorism har hjälpbegreppet förklarats som att förbudet ska förhindra att en terrororganisation ska kunna få tillgång till *nödvändiga och tillräckliga förutsättningar* för att skaffa sig kärnvapen.⁸

Erfarenheter från de senaste årtiondena visar att vissa fall kommer att få särskild politisk och rättslig uppmärksamhet. Vilka dessa fall blir kommer kanske att bero på regionala och globala konflikter. Så var fallet med Iran, Irak och Nordkorea, medan andra, som Israel och tidigare Pakistan, fått mycket mindre uppmärksamhet.

4.3.2 Kärnvapnets komplexitet och problemet med dubbel användning

Inför en konsekvensbedömning av förbudet mot hjälp bör det noteras att ett kärnvapen är en mycket komplicerad produkt. För att ta ett exempel från litteraturen sägs den amerikanska gravitationsbomben B61 med sina omkring 6 000 delar vara resultatet av samarbete mellan ett antal företag och flera hundra underleverantörer. Den senaste versionen, B61-12, uppges även vara utrustad med precisionsstyrning, vilket innebär att ännu fler komponenter med dubbla användningsområden är relevanta, även utanför den del som innehåller själva laddningen⁹

Som konkreta exempel på produkter med dubbel användning som kan användas både för att tillverka helt vanliga civila produkter och för att framställa massförstörelsevapen håller svenska myndigheter med kontrollansvar uppsikt på ventiler, vakuum-pumpar, värmeväxlare och verktygsmaskiner¹⁰

Arbetet med att kartlägga exempelvis A. Q. Khans nätverkande för att få till de nödvändiga och tillräckliga förutsättningarna för att tillverka kärnvapen i Pakistan och för att hjälpa andra stater har visat att *många produkter och till synes oskyldiga och triviala omständigheter* är relevanta. Det är ett faktum som inte kan ha undgått någon som har deltagit i denna typ av diskussioner, eller i ansträngningarna för

att förhindra att andra stater eller terrororganisationer får tillgång till kärnvapen.

Frågan om en stat ska anses vara medveten om att vissa produkter med dubbla användningsområden kan användas för kärnvapenuveckling får i huvudsak anses besvarad. Det är en medveten politik i många kärnvapenstater att utveckla system med dubbla användningsområden, inte minst så att en eventuell motståndare ska förbli i ovisshet om vilka vapenbärare som är utrustad med kärnvapen. Många stridsflygplan, ubåtar, ytfartyg och missilsystem kan således ha en primärt konventionell roll men även användas nukleärt.

Många typer av verksamheter kan också ha kopplingar både till civil och militär verksamhet, och både till konventionell och nukleär sådan.¹¹

För kärnvapen, och även för kemiska och biologiska vapen, gäller att produkter och teknologier som kan användas i ett vapenprogram ofta har en viktig funktion i civil fredlig forsknings- och industriell verksamhet. Dessa brukar refereras till som produkter med dubbla användningsområden (PDA) och specificeras i listor under olika exportkontrollregimer. De faller under nationell exportkontroll.

Ett tydligt exempel är PDA för kärnteknik och hur de kan användas för att skapa energi för civilt bruk och samtidigt för att utveckla och tillverka kärnvapenladdningar.

Det som kanske är mindre känt är som nämnts ovan att en stridspets kan innehålla tusentals delkomponenter med hundratals underleverantörer som tillverkar delar vilka från början i stor utsträckning kan ha utvecklats för civilt bruk.

Kärnvapenrelaterad teknik har en koppling till forsknings- och utvecklingsprocesser av grundläggande betydelse för ett brett spektrum av industriella tillämpningar. Dessa inkluderar datorsystem som nu utvecklas inom området för artificiell intelligens, för att ta ett aktuellt exempel.

Framsteg inom dessa områden främjas inom en rad tillämpningsområden primärt av privata företag och inte, som på Sovjettiden, i hemliga militära FoU-anläggningar.

Det är beträffande artificiell intelligens värt att notera att det amerikanska försvaret uppfattar denna kapacitet som en möjlighet att minska beroendet av kärnvapen vilket uttrycks i den amerikanska försvarets tredje s.k. *offset* strategi. De teknologier som då främjas kan emellertid också de ha dubbel användning. Globala företag som Google (som också är verksamt i länder som stöder konventionen) diskuterar redan en uppförandekod för deras medverkan i arbetet för att utveckla applikationer för artificiell intelligens.

Kärnstridsspetsar har en explosiv del. Men de innehåller också många andra sofistikerade komponenter som används för att koppla upp mot ledningssystem utanför själva stridsspetsen. Och om förbudet mot kärnvapen omfattar mer än endast stridsspetsen blir hjälp-problemet ännu större.

Så nu finns ingen enighet om vad som menas med de *kärnvapenrelaterade anläggningar* som enligt Artikel 2 ska deklarerars i konventionen. Följaktligen är det oklart vad som avses med förbudet mot utveckling av kärnvapen. Att utveckling, produktion och lagring av stridsspetsar omfattas verkar uppenbart. Vad gäller för ballistiska missiler och kryssningsmissiler, som ofta är avsedda både för konventionella och kärnvapenladdningar? För avskjutningssystem? För ledningssystem? För vapenlaboratorier?

Det som kan komma att påverkas är omfattande program inom svensk industri och betydande forskningsverksamheter som pågår inom offentliga och privata institutioner i Sverige. Redan detta gör det omöjligt att, som brukligt är i utvärderingar, kvantifiera konsekvenserna för ekonomi och sysselsättning.

Detta gäller också bedömningarna av konsekvenserna när det gäller säkerheten på vägen mot kärnvapenedrustning. Ju bredare definitioner, desto mer oförutsägbara effekter uppstår för Sveriges militära samarbeten. Till detta återkommer utredningen i kapitel 5.

4.3.3 Mycket mer är relevant för kärnvapen än allmänt känt

En annan komplikation som ofta missförstås är begreppet *kärnvapenplanering*. Det skulle kunna antas att kärnvapenplanering sker i en väl definierad kontext – t.ex. inom Nato i gruppen för kärnvapenplanering (NPG). Men denna grupp förefaller inte sammanträda ofta. Det faktum att Frankrike inte är medlem i NPG ser detta land inte heller av allt att döma som ett stort problem.

Att bibehålla och utveckla medvetenheten om vad en kärnvapenupptrappning skulle kunna innebära är dock ett behov som måste tillgodoses i många sammanhang, inklusive i planering och övningar med konventionella styrkor.

Ryssland integrerar utplacering och användning av kärnvapen i sina olika väpnade strukturer. Inte minst därför är kärnvapnen och deras eventuella roll också i en konventionell konflikt en fråga som måste beaktas i många olika situationer.

Det betyder inte att övningar nödvändigtvis inbegriper kärnvapen. Men de kan innefatta system med dubbla användningsområden.

Dessutom kan konventionella styrkor och andra kapaciteter öva konfrontation med potentiella kärnvapensystem – exempel på det är missilförsvar och ubåtsskydd.

Detta kan illustreras med incidenten då amerikanska marina enheter under Kubakrisen försökte tvinga upp en sovjetisk ubåt till ytan med hjälp av konventionella vapen. Ubåten var kärnvapenbestyckad (liksom för övrigt den ubåt i Whiskey-klassen som gick på grund i södra Sverige 1981), och enligt litteraturen var det i denna situation under Kubakrisen mycket nära att kärnvapen kommit till användning. Det kan mycket väl ha förekommit andra fall då kärnvapenbestyckade ubåtar gjort intrång på andra staters territorialvatten runt om i världen, där nationella flottstyrkor försökt få upp dem till ytan med hjälp av konventionella vapen.

Det faktum att både Ryssland och Natomedlemmarna i dagsläget inte utesluter möjligheten att vara först med att använda kärnvapen (*first use*) visar att länderna måste vara förberedda på olika möjligheter i sina beredskapsplaner också på konventionell nivå.

4.4 Konventionen och systemet för nationell exportkontroll

Inledningsvis bör noteras att problemet med exportkontroll är vidare än frågan om militärt samarbete med eller mellan kärnvapenstater och deras allierade. Historiskt har exportkontrollregimerna utvecklats för att reglera överföringar till många olika länder runt om i världen av känsliga vapensystem och teknologier. Igen kan det konstateras att dessa regimer har en konstant förbättringspotential. Olika politiska och ibland kommersiella hänsynstaganden har över tid medfört spridningsrisker som inte från början förutsetts.

Historien visar att nukleärt samarbete över tid kan få oavsiktliga konsekvenser på grund av regimförändringar och andra utvecklingar. Det finns flera exempel på att ett vänligt sinnat land mottagit omfattande bistånd från en kärnvapenmakt att bygga upp sin kompetens med relevans för kärnvapen varefter relationen förändrats till det sämre. Landet ifråga har då börjat utnyttja sin expertis på ett sätt som inte från början var avsett. Ett klassiskt exempel på detta är Iran som tidigt mottog bistånd av USA under shahens tid.

4.4.1 Allmänt om exportkontroll

Exportkontroll syftar till att kontrollera utförsel utanför ett land av produkter som är särskilt känsliga från ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Vanligast är krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (PDA). Den sistnämnda kategorin kan delas upp i två huvudgrupper:

- PDA som kan användas för massförstörelsevapen, för missiler som kan bära sådana vapen, eller för program att utveckla och producera sådana vapen,
- PDA som kan användas i konventionella vapensystem.

PDA behöver, för att vara relevanta, inte ha producerats specifikt för militära syften.

Att utöva tillräcklig exportkontroll är ett nationellt ansvar. Samarbete och informationsutbyte avseende exportkontroll äger rum mellan stater inom de s.k. exportkontrollregimerna. Dessa är Australiengruppen (AG) för produkter relevanta för biologiska och kemiska vapen, Nuclear Suppliers Group (NSG) för produkter relevanta för kärnvapen, Missile Technology Control Regime (MTCR) för produkter relevanta för ballistiska och kryssningsmissiler, samt Wassenaar arrangemanget (WA) för konventionella vapen och produkter relevanta för dem. De har alla cirka 30–45 medlemmar, mest industristater i väst, och Sverige är medlem i alla fyra. Inom respektive regim har man tagit fram en omfattande lista med teknologier och produkter som läggs under formell kontroll, s.k. PDA.

Därutöver kan vissa fordon, fartyg, och flygplan även användas för kärnvapenändamål, t.ex. flygplanet F-16 som kan bestyckas med konventionella vapen eller kärnvapenbomben B-61. Dessa plattformar kallas ibland *dual-use* men betecknas inte som PDA utan eventuell exportkontroll av dem sker inom det nationella regelverket för krigsmateriel.

4.4.2 Omfattningen av PDA-produktlistorna från ett industriellt och forskningsperspektiv

Det är värt att understryka att exportkontrollregimerna, och deras PDA listor, har ambitionen att omfatta hela utvecklings- och produktionscykeln för vapnet i fråga, i likhet med förbuden under konventionerna. Detta innebär att ett stort antal produkter och teknologier som används inom industri och forskning för kemisk industri, biokemi och biotech industrin samt civil nukleär industri och forskning är föremål för exportkontroll, då de skulle kunna vara användbara i ett massförstörelsevapenprogram. Den del av svensk industri och forskning som därmed omfattas är *många gånger större än försvarsmaterielindustrin* och tillhörande forskning vilket illustrerar den nya konventionens potentiella näringspolitiska betydelse.

4.4.3 Skillnader mellan konventionerna i detta hänseende

Beträffande de fem konventioner som den nya konventionen ofta jämförs med (se nedan) kan man konstatera följande. Förbudet mot att hjälpa, uppmuntra eller förmå någon att bryta mot något i konventionen återfinns i samtliga. Men de skiljer sig betydligt avseende deras relevans för civil industri och forskning.

- Konventionen om förbud mot kemiska vapen hade redan från början en tydlig koppling till industri och forskning med krav i konventionen på deklARATIONER och EXPORTKONTROLL av vissa kemikalier. Förhandlingarna av kemvapenkonventionen var väl medvetna om detta kontrollbehov, inte minst mot bakgrund av att civil kemisk industri hade tillhandahållit Irak nödvändiga prekursorer för att producera de kemiska vapen som användes 1980–1988.
- När den biologiska vapenkonventionen och NPT förhandlades var detta inte lika uppenbart, då båda konventionerna tillkom före det att de relevanta exportkontrollregimerna skapat. Men detta har senare klargjorts och omfattande exportkontroll av civil forskning och industri motiveras med hänvisning till dessa konventioner.
- Inom ramen för konventionerna om förbud mot klusterammunition och truppminor finns inte samma problematik. Vapnen kontrolleras nationellt som krigsmateriel. Eventuella komponenter, betraktas antingen som krigsmateriel och kontrolleras därefter, såsom sprängmedlet i vapnen, eller definieras som krigsmateriel i fall då de är särskilt anpassade för sådan materiel, t.ex. en detonator. Det finns inte heller någon, eller ytterst begränsad, civil industriell eller forskningsanknytning till dessa vapentyper och deras delkomponenter.

Konsekvenserna för ett förbud mot kärnvapen måste därför utredas nog.

4.4.4 Behovet av exportkontroller omtvistat

Exportkontroll är inte en okontroversiell fråga och flera stater, däribland Iran och Pakistan, har argumenterat att syftet snarare är handelshinder och diskriminering gentemot utvecklingsländer. Detta tillbakavisas av de stater som är med i exportkontrollregimerna, inklusive av Sverige. Länder inom exportkontrollregimerna, och även några stater utanför dem, menar att det förbud mot att sprida och hjälpa som konventionerna omfattar ställer krav på kontroll. Känsliga produkter får inte exporteras till en mottagare som har eller misstänks ha ett massförstörelsevapenprogram. Sådana mottagare kan vara både stater och icke-statliga organisationer, inklusive företag.

Det samarbete och informationsutbyte som äger rum inom exportkontrollregimerna är av stor betydelse för Sveriges ickespridningsarbete mot massförstörelsevapen. I Sverige handläggs frågor om exportkontroll i de flesta fall av Inspektionen för Strategiska Produkter (ISP) samt av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) för vissa produkter relaterade till den nukleära sektorn.

4.5 EU:s roll

Frågan uppstår då om Sverige har möjligheter att fatta beslut som säkrar efterlevnad av konventionens krav i dessa avseenden? Till viss del hänger denna fråga samman med EU:s roll på exportkontrollområdet. EU-förordningen 428/2009 innehåller den relevanta lagstiftningen som är bindande för Sverige, inklusive flera listor över produkter med dubbel användning.

Ett specifikt problem är behovet av att kontrollera exporten av produkter som omfattas av gemenskapslagstiftningen inom EU.¹² I den ovannämnda lagstiftningen har medlemsstaterna enats om att det behövs en enhetlig och konsekvent tillämpning av kontroller i hela EU för att främja säkerheten i unionen och internationellt och för att tillhandahålla lika marknadsvillkor för EU:s exportörer.

Den första förteckningen över produkter med dubbla användningsområden i den relevanta lagstiftningen grundas på internationellt överenskomna kontroller av export av produkter med dubbla användningsområden, bland annat Wassenaar-arrangemanget, systemet för kontroll av missilteknologi (MTCR), Nuclear Suppliers Group (NSG), Australiengruppen och konventionen om kemiska vapen.

I gemenskapslagstiftningen definieras dock inte *överföring* (transfer) av produkter med dubbla användningsområden inom EU som *export* som måste kontrolleras. För den övervägande majoriteten av de produkter som förtecknas i rådets förordning 428/2009 och som återfinns i dess Annex 1 är därför inte EU-medlemsstaterna behöriga att kontrollera överföring inom den inre marknaden och än mindre att skärpa sådan kontroll.

Vidare finns det i gemenskapslagstiftningen s.k. EU-licenser till ett fåtal stater som står EU nära, inklusive USA. Den information som krävs in genom dessa exportlicenser för att genomföra export av de PDA som listas i Annex 1 är alltför begränsad för att uppfylla rimliga krav på vetskap om vad de kan användas till.

De undantag som finns från denna generella regel är listade i Annex 4 och gäller PDA av särskild känslighet, såsom höganrikat uran (HEU), plutonium, vissa kärnreaktorer och detonatorer särskilt framtagna för kärnvapenstridsspetsar. Avseende dessa produkter föreligger krav på exportkontroll även inom EU:s inre marknad och de innefattas inte av EU licenserna, dvs. kravet på exportkontroll gäller till fullo även utanför unionen.

Motiveringen för att gemenskapslagstiftningen är utformad på detta sätt är följande. EU:s medlemsstater, inklusive Sverige, hävdar att man till fullo implementerat sina åtaganden i relevanta konventioner. Samtliga EU:s medlemsstater, samt de stater som omfattas av EU licenserna är statsparter till dessa konventioner och misstänks inte för att bryta mot dem med hemliga offensiva vapenprogram.

Genom den nya konventionen ändras detta då (före Brexit) två medlemsstater innehar kärnvapen med tillhörande program. USA som kärnvapenstat omfattas av EU-licensen. Ett antal allierade till kärnvapenstater med olika former av kärnvapenrelaterade samarbeten är också medlemmar i EU. En exportkontroll liknande den som genomförs gentemot stater som innehar eller misstänks vilja anskaffa kemiska och biologiska vapen är således inte rättsligt möjlig gentemot dessa stater.

Det finns givetvis en möjlighet för Sverige att ändra sin rättsliga tolkning som gällt sedan 1990-talet, och klargöra att Sverige inte längre anser att nationell exportkontroll är nödvändig för att verifiera förbudet mot hjälp. En sådan omtolkning bör i så fall rimligtvis tydliggöras i de sammanhang där nu gällande tolkning framförts, dvs. möten inom exportkontrollregimerna och vid statspartsmöten

i de relevanta konventionerna. Därefter måste frågan tas upp i EU. Initiativ krävs av EU-kommissionen och kommissionens generaldirektorat för handel för att lägga fram förslag om en förändring av den EU-lagstiftning som styr exportkontroll.

Det är dock utredningens uppfattning att ett sådant ställningsstagande allvarligt skulle undergräva respekten för Sveriges arbete inom icke-spridningsområdet och försvåra relationen med viktiga partners.

Frågan om EU:s roll måste därför klargöras och detta också på andra områden än exportkontroll. Det främsta skälet för detta är som nämnts att det inom EU (även efter Brexit) kommer att finnas en kärnvapenstat, Frankrike. Men frågan om hjälp är inte avgränsad till kärnvapenstater i konventionen.

I samband med intervjuerna i Bryssel framgick det att ingen behörig EU-instans för närvarande är beredd att i detalj diskutera dessa frågor. För detta finns inget mandat från medlemsstaterna vilket är naturligt med hänsyn till det starka motståndet mot konventionen bland nästan alla medlemsstater.

Utredaren kan inte avgöra om frågan kommer att kunna lösas inom ramen för möjliga tilläggsprotokoll till den nya konventionen.

Det är dock för Sverige viktigt att få detta klargjort med tanke på skiljaktiga tolkningar av vad som krävs av EU-medlemmar som statsparter till den nya konventionen. Den nya konventionen innehåller dock inte i nuläget en så kallad RIO-klausul (Regional International Organizations) som förutser regionala internationella organisationers tillträde till konventionen.

En sådan klarhet kräver således enighet på EU-nivå.

4.6 Slutsatser beträffande hjälpförbudet

Utredaren anser att begreppet hjälp i den nya konventionen kräver ytterligare klargörande men att förutsättningarna för ett sådant saknas på EU-nivån för sannolikt lång tid framöver.

Det är dessutom viktigt att skilja mellan

- den rättsliga analys som genomförs genom en jämförelse mellan olika konventioner,
- den säkerhetspolitiska analys som krävs för att fastställa nödvändiga krav på konventionen i riktning mot slutstadiet, en kärnvapenfri värld, och mer allmänt för att ta hänsyn till kärnvapnens existentiella roll i många länders nuvarande säkerhetsstrategier,
- effekterna på kort, medellång och lång sikt av osäkerheterna kring hjälpbegreppet i det enormt differentierade internationella samarbetet, bland annat när det gäller industri (inklusive energiindustrin) och handel, i samband med *produkter med dubbla användningsområden*. Inför slutstadiet kommer det att krävas jämlika marknadsvillkor för det internationella samarbetet.

Ur utredningens perspektiv är det därför tveksamt om det är lämpligt att vid en tolkning av konventionen infoga kriterierna *vetskap och/eller avsikt* hos den stat som tillhandahåller eller tillåter hjälp i den nukleära kontexten. Detta skulle underförstått betyda att hjälp vore tillåten om statsparterna är omedvetna om den. Denna inskränkning görs inte i konventionens text.

Hjälpförbudet är en central fråga för den svenska konsekvensbedömningen på nästan alla punkter i direktiven.

- Förbudet gäller med omedelbar verkan och är heltäckande.
- Den svenska synen, också från ett nedrustnings- och ickespridningspolitiskt perspektiv, har under lång tid varit att ett hjälpförbud måste kontrolleras strikt inför ett slutstadium då det relevanta vapnet ska elimineras. Förbudet tolkas dock olika i olika konventioner, ofta av politiska skäl. Trots detta krävs juridisk klarhet i svensk tillämpning. Konventionen kräver inte avsikt för att förbudet ska gälla.
- En svensk implementering kräver i viktiga delar överenskommelser på EU-nivå.
- En tolkning kan inte göras i form av en reservation.
- Förutsättningar för att enighet om tolkningen på olika nivåer ska kunna uppnås är för närvarande små.
- Problemet kompliceras genom kärnvapenfrågans komplexitet.

- Osäkerheter i många av dessa avseenden påverkar svenska säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten.
- Det kan inte uteslutas att hjälpförbudet efter ett undertecknande, redan innan en explicit svensk tolkning görs, får avsevärda ekonomiska konsekvenser för svenska företag. Denna fråga har dock inte ingått i direktiven för utredningen.
- Inte heller de avsevärda konsekvenser som kan förutses för forskningsverksamhet uppmärksammas explicit i direktiven.

Den slutsats som dras i detta kapitel är därför att konventionen i dess nuvarande utformning inte erbjuder något för Sverige acceptabelt tolkningsalternativ. Konventionen måste utvecklas för att medge mer strikta krav steg för steg på vägen mot kärnvapennedrustning och för att detta ska vara möjligt måste också icke-kärnvapenstater medverka fullt ut.

Notförteckning

¹ Vilket i folkmordssammanhang är begränsat till de fall där en stat är medveten om en avsikt att begå folkmord, dvs. att det även här är bestämningen ”medvetet” som är avgörande.

² Flera statsparter har redan officiellt angett att deras nationella tolkning är att finansiering är förbjuden, Casey-Maslen (2019).

³ Icanw.org. (2017). *Poised to outlaw nuclear weapons* | ICAN.

<http://www.icanw.org/campaign-news/poised-to-outlaw-nuclear-weapons/> [Hämtad 26.8.2018], utredningens översättning, Nystuen et al. (2018) s. 18 instämmer inte i detta utan anser det klart rent rättsligt att statsparterna själva kan avgöra vad som gäller.

⁴ Law.yale.edu. (2018).

https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/cglc/yale_law_school_-_meaning_of_assist_encourage_or_induce.pdf [Hämtad 24.7.2018].

⁵ Casey-Maslen (2019).

⁶ Slmk.org. (2018). [online] <https://slmk.org/wp-content/uploads/Skuggrappor-final-1.pdf> [Hämtad 11.10.2018].

Hansen, S. (2018). THE TREATY ON THE PROHIBITION OF NUCLEAR WEAPONS: IMPLICATIONS FOR SWEDEN'S IMPORTS AND EXPORTS OF NUCLEAR MATERIAL AND ITEMS. <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/06/implications-for-swedens-imports-and-exports-of-nuclear-material-and-items-stuart-casey-maslen.pdf> [Hämtad 19.8.2018].

Docherty, B. (2018). THE TREATY ON THE PROHIBITION OF NUCLEAR WEAPONS AND ITS COMPATIBILITY WITH SWEDEN'S SECURITY ARRANGEMENTS. http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/05/Sweden_TPNW.pdf [Hämtad 19.8.2018].

Dunworth, Treasa (2018). MEMORANDUM ON THE TREATY ON THE PROHIBITION OF NUCLEAR WEAPONS. <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/06/memorandum-on-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons-dunworth.pdf> [Hämtad 19.8.2018].

Giorgou (2018). SAFEGUARDS PROVISIONS IN THE TREATY ON THE PROHIBITION OF NUCLEAR WEAPONS. <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/06/safeguards-provisions-in-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons-eirini-giorgou.pdf> [Hämtad 19.8.2018].

⁷ Se även Egeland (2017) s. 163 som hänvisar till den upprördhet som särskilt präglat Brasiliens syn på detta avtal som i praktiken ansågs legitimera Indiens kärnvapenprogram utan egentliga motprestationer.

⁸ Levy, M (2007). On Nuclear Terrorism. <https://www.cfr.org/book/nuclear-terrorism> [Hämtad 22.8.2018].

⁹ Armscontrol.org (2018). After the Reliable Replacement Warhead: What's Next for the U.S. Nuclear Arsenal? | Arms Control Association. https://www.armscontrol.org/act/2008_12/Lewis [Hämtad 24.7.2018].

¹⁰ Sakerhetspolisen.se. (2015). Årsbok 2004. [online] <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4c7cab6d1465fb27b01f1a/1426682274489/Arsbok2014.pdf> [Hämtad 7 Nov. 2018].

¹¹ Nystuen et al. (2018) s. 21 ger som förespråkare för konventionen exempel på en nedtonad riskbedömning när det gäller frågan om dubbel användning.

Enligt utredningens uppfattning är denna fråga dock allestädes närvarande när kärnenergi och kärnvapen diskuteras.

¹² Se rådets förordning (EG) nr 428/2009.

5 Sammantagna konsekvenser för Sveriges bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten

5.1 Inledning

I kapitlen 3 och 4 har redan en rad slutsatser dragits med direkt relevans för detta kapitel.

För de flesta av Sveriges grannar och närmaste samarbetspartners torde de nedrustnings- och ickespridningspolitiska problem som analyseras i kapitel 3 framstå som allvarliga, också därför att de har försvarspolitiska konsekvenser.

Ingen enighet finns om tolkningen av konventionens hjälpförbud som diskuterats i kapitel 4. Oavsett vilken tolkning Sverige väljer uppstår stora svårigheter för svenska säkerhetspolitiska och försvarspolitiska samarbeten. Effekter också för forsknings-, kommersiellt och industriellt samarbete, till vilka hänsyn måste tas i Sveriges nationella genomförande, förstärker de negativa konsekvenserna ytterligare, om än i olika hög grad beroende på tolkningen av hjälpförbudet.

Från ett svenskt säkerhetspolitiskt perspektiv tillkommer nedan ytterligare flera viktiga problem i avsnitten 5.1.1–3.

5.1.1 Sveriges intresse av att "vara närvarande i rummet"

Det är rimligt att anta att närvaro av personal från konventionens statsparter i diskussioner vilka kan vara av känslig natur mellan kärnvapenmakterna och deras allierade blir ett problem efter ett under-tecknande.

Sverige har kommit längre än sitt ursprungliga mål vid anslutningen till partnerskapet för fred med Nato, vilket var att sträva efter interoperabilitet främst i samband med fredsbevarande insatser. Inriktningen har mer och mer blivit allmän interoperabilitet i försvarssammanhang.

Sverige har därför ett intresse att vara närvarande när frågan om interoperabilitet diskuteras och utvecklas. Inte minst från amerikansk sida uppstår då en mållkonflikt. Å ena sidan finns sannolikt ett starkt intresse av en ökad svensk interoperabilitet. Sveriges geostrategiska läge är viktigt för Nato. Samtidigt kan tveksamheter uppstå så snart diskussionen närmar sig frågor av relevans för kärnvapen om Sverige undertecknar konventionen.

Om svenska företrädare kan vara ”närvarande i rummet” är i många sammanhang inte något som Sverige ensamt kan avgöra. Resultatet kan till och med påverkas av *icke-beslut* från andra aktörers sida. De svenska möjligheterna att utveckla en förmåga att kunna ge och ta emot stöd kan därmed påverkas negativt.

5.1.2 Juridiska förpliktelser måste vara tydliga för samarbetspartners

Frågan om det kommer att uppstå juridiska skyldigheter (*liabilities*) inte bara för inhemska icke-statliga aktörer utan även för utländska aktörer som verkar inom en statsparts territorium är viktig att uppmärksamma. Detta med tanke på direktivens fråga om implementeringen i Sverige men också i frågan om konsekvenserna för säkerhetspolitiska samarbeten.

Osäkerhet om vad som även på sikt kommer att vara lagligt kan hämma det internationella samarbetet inom en rad områden, även utanför försvarskontexten. När det handlar om långsiktigt kommersiellt, industriellt och militärt samarbete är förutsägbarhet mycket viktigt. Parterna i sådana överenskommelser måste veta vad som kommer att vara tillåtet på längre sikt. Det är endast när ett land definierar samarbete som en statisk ambition och inte som en dynamisk process som landet kan tänkas acceptera osäkerheter om vad som är tillåtet över tid. Men även i en sådan situation kan besvärliga tolkningstvister uppstå.

5.1.3 Konsekvenser av hjälpförbudet vid internationellt militärt samarbete, inklusive gemensamma övningar och stabssamarbete

Litteraturen berör denna fråga i flera sammanhang:

- Flera statsparter lämnade vid anslutningen till konventionen om *truppminor* deklARATIONER som innebar att de, när de deltog i militära övningar tillsammans med andra nationer, inte kunde hållas ansvariga för andra övningsdeltagares handlingar. Australien förklarade också att landets tolkning av skrivningen om hjälp i artikel 1 i konventionen om truppminor – som har samma ordalydelse som den nya konventionen – var att begreppet *enbart omfattade direkt och aktiv hjälp*.
- I konventionen om *klusterammunition* behandlas i artikel 21 statsparters relationer med stater som inte är parter till konventionen och möjligheten för en statspart att under vissa förutsättningar delta i militärt samarbete med en stat som inte är part till konventionen, för att främja *interoperabilitet*. I artikel 21.3 klargörs att statsparterna kan delta i militärt samarbete och militära operationer med stater som inte är parter till konventionen och som kan komma att engagera sig i aktiviteter som är förbjudna för en statspart. Detta innebär inte någon rätt för statsparter att i dessa situationer bryta mot åtagandena i konventionens artikel 1 eller att uttryckligen begära att klusterammunition används i situationer där statsparten ensam styr över valet av den ammunition som används.¹

En motsvarande paragraf finns inte i den nya konventionen. Jämförelsen har också begränsad relevans eftersom klusterammunition inte har den strategiska roll som kärnvapen har. Analogin med militärt-taktiskt deltagande i övningar som inkluderar truppminor eller klusterammunition är för utredaren föga övertygande.

Av beskrivningen av komplicerande faktorer ovan torde också framgå att mycket tydliga definitioner av förbudskatalogen krävs för att tillämpa detta synsätt vid genomförandet av denna konvention.

Även här återstår således mycket arbete för statsparterna. Tillträdande stater som samarbetar med kärnvapenstater och deras allierade i form av övningar och stabsnärvaro behöver betydligt mer klar-

het för att bedöma omfattningen av konventionens förbud. Sannolikheten att olika tolkningar kommer att göras på grundval av politiska motiv hos olika stater och icke-statliga aktörer är dessutom betydande. I rättsliga analyser av förespråkare för konventionen hävdas ibland att samarbete mellan Sverige och Nato, om Sverige är en statspart, är tillåtet inom vissa gränser. Men som denna utredning sökt dokumentera är detta något som inte låter sig enkelt fastställa givet oklarheterna i förbudskatalogens terminologi.²

Sverige tillåter inte kärnvapen på sitt territorium och förväntar sig att landets partners respekterar detta även om det inte finns något uttryckligt förbud i svensk lag.³ Det finns heller inte något uttryckligt förbud mot transitering i konventionen, men frågan har redan tagits upp av civila organisationer och betecknas av flera källor som olöst.⁴ Under förhandlingarna har det ifrågasatts om inte kravet på implementering *in good faith* i Wienkonventionen om traktaträtten gör det svårt för en statspart till den nya konventionen att acceptera att ett besökande krigsfartyg varken bekräftar eller dementerar närvaron av kärnvapen ombord på fartyget på grundval av det faktum att statsfartyg åtnjuter immunitet.⁵ Detta problem stoppade under lång tid flottbesök från USA till Nya Zeeland. Det kan tänkas på nytt bli ett problem om de amerikanska planerna i *Nuclear Posture Review 2018* att åter placera kärnvapenbärande kryssningsrobotar på vissa ytfartyg och ubåtar förverkligas.

Sverige kan inte bortse från det faktum att Nato är en kärnvapenallians med ett integrerat planeringssystem som innefattar beredskap i händelse av att en konventionell konflikt eskalerar till ett kärnvapenkrig. Detta kan som noterats ovan leda till ökande osäkerhet om Sverige som statspart till den nya konventionen kommer att kunna delta i olika typer av samarbeten, bland annat genom stabsnärvaro i andra länder och i militära övningar.

*I sammanhanget kan det vara värt att notera att flera aktörer i väst gör en bredare tolkning av definitionen av kärnvapen än vad Sverige använde i det förslag som inte godtogs av statsparterna. Om man i enlighet med denna bredare definition inkluderar *delivery vehicles* och de förband som hanterar dessa vapensystem skulle detta kunna leda till allvarliga problem att genomföra övningar liksom även andra former av samarbete i framtiden.*

5.2 Förbudet mot utvidgad avskräckning, inbegripet frågan om kärnvapenparaplyer

Som noterades i inledningen till kapitel 4 torde ett av huvudmotiven för hjälpförbudet i konventionen ha varit att motverka kärnvapenparaplyer och andra samarbeten av nukleär relevans mellan kärnvapenstaterna och andra stater. Den grupp av länder som ledde utarbetandet av konventionstexten synes inte ha haft det uttalade målet att använda konventionen för att understödja ansträngningarna att förhindra kärnvapenspridning. Förbudet mot kärnvapenparaplyer framstår också som det mest långtgående hjälpförbudet i konventionen.

5.2.1 Förbud mot formella kärnvapenparaplyer

I konventionen erkänns behovet av *tid* för att genomföra kärnvapenedrustningen. Men beträffande kravet på att inte skyddas av kärnvapenparaplyer *medges ingen övergångsperiod*. Förbudet gäller direkt för alla statsparter med deklarerade kärnvapenparaplyer. Nederländerna, den enda Natomedlem som deltog i förhandlingarna, försökte införa en sådan period, men fick inget stöd för detta från konferensen som förhandlade fram konventionen

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 kärnvapenparaplyer⁶. Det finns ett starkt stöd för denna övergripande slutsats hos både förespråkare för och motståndare till konventionen. Slutsatsen delas också i princip av den schweiziska officiella utvärderingen av konventionen⁷. Det finns naturligtvis också avvikande röster och många deltagare i debatten, även stater, har ännu inte kommenterat frågan.

Den övergripande slutsatsen är tydlig: En stat kan inte vara part i konventionen och samtidigt omfattas av ett formellt kärnvapenparaply.

Problemet sammanhänger för det första med tre av konventionens förbud för kärnvapenstaterna, nämligen att inneha, använda och hota att använda kärnvapen.

Problemet är sedan i andra ledet kopplat till förbudet för icke-kärnvapenstater att hjälpa, uppmuntra eller förmå kärnvapenstater att utföra vad som förbjudits i föregående stycke.

- Beträffande innehavet av kärnvapen innebär paraplyet att icke-kärnvapenstaten uppmuntrar kärnvapenstaten att inneha kärnvapen, annars skulle paraplyet inte utgöra en säkerhetsgaranti.
- Beträffande användandet av kärnvapen innebär paraplyet att icke-kärnvapenstaten gör sig beroende av en beredskap från kärnvapenstatens sida att använda kärnvapen.
- Beträffande hotet att använda kärnvapen hjälper icke-kärnvapenstaten till att göra detta mer trovärdigt genom en formaliserad offentlig överenskommelse.

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. Detta kan kräva nedrustning – vilken i det aktuella exemplet Koreahalvön inte bara måste omfatta kärnvapen utan även konventionella vapen – men denna koppling görs inte uttryckligen i den nya konventionen. Liksom när det gäller kärnvapenedrustning är detta en process – och sannolikt en långsiktig sådan.

Det är viktigt att notera att detta problem inte nödvändigtvis innefattar stater som befinner sig under ett uppfattat, men inte formellt, kärnvapenparaply.

Alla statsparter blir dock tvungna att beteckna utvidgad avskräckning som illegitim och därmed implicit fransäga sig skydd i form av kärnvapenparaplyer.

Nato har visserligen inga egna kärnvapen. Det som gör Nato till en kärnvapenallians är den politiskt överenskomna strategi för avskräckning och utvidgad avskräckning som statsparterna hoppas olagligförklara genom den nya konventionen. Konventionens förespråkare söker visa att ett Natomedlemskap inte kräver deltagande i kärnvapenplanering eller i kärnvapenoperationer i krigstid liksom att flera Nato-stater inte tillåter stationering av kärnvapen på sina territorier. Ett argument för detta är att Washingtonfördraget, där Nato inrättas, inte uttryckligen nämner kärnvapen. Men argumentet bortser från att Nato är en deklarerad kärnvapenallians.

Nato bygger sina beslut på konsensus. Om en Nato-medlem tillträder konventionen torde landet inte längre kunna godkänna beslut som beskriver Nato som en kärnvapenallians.

I exemplet denuklearisering av Koreahalvön måste det noteras att möjligheten att få till stånd en nedrustningsprocess – om detta skulle ske inom ramen för konventionen – rimligen skulle kräva tillträde av alla kärnvapen- och andra makter som har en roll i konflikten. Ur ett nordkoreanskt perspektiv försvinner inte kärnvapenhotet mot landet om Sydkorea avstår från sitt kärnvapenparaply. Den direkta konflikten mellan USA och Nordkorea måste lösas. Det räcker således inte med att en stat ensidigt deklarerar att den inte accepterar ett kärnvapenparaply. I det koreanska fallet räcker det inte ens med att USA deklarerar att kärnvapenparaplyet upphört.

5.2.2 Att uppfattas kritisera samarbetspartners som Sverige söker stöd från

Sveriges syn på säkerhet och samarbete har kodifierats inte minst på OSSE-nivå. Den grundas på respekt för andras val att *ingå eller inte ingå i allianser*. Sverige förväntar sig också att landets egen säkerhetspolitiska valfrihet respekteras. Detta är mycket viktigt såväl i den nordiska kontexten som i den nordisk-baltiska, och i den vidare europeiska kontexten. Det inbegriper inte bara respekt för staternas nuvarande säkerhetspolitiska orientering men också för rätten att ändra denna i enlighet gällande rättsstatsprinciper.

Sverige har varit förskonat från krig på det egna territoriet i över 200 år. Så har inte varit fallet för de allra flesta av Sveriges grannar och samarbetspartners.

Det är ett långtgående krav att i med stöd av konventionen föreslå att Nato-allierade stater borde ansluta sig. Detta ställer krav på dem att omedelbart ändra sina nuvarande säkerhetspolitiska val.

Utredaren har uppfattat det så att *redan ett undertecknande av den nya konventionen* skulle innebära att Sverige förväntas stödja konventionens budskap i olika multilaterala sammanhang, exempelvis i den kommande NPT-översynen 2020 och inom EU.

Detta skulle innefatta en svensk åtminstone underförstådd kritik mot de av Sveriges grannar och partnerländer som är medlemmar i Nato.

Inte minst skulle Sverige behöva stödja tanken på att avstå från det utvidgade avskräckningssystem (extended deterrence) som bygger på formella kärnvapenparaplyer.⁸ Även om Sverige inte uttalat skulle driva en sådan linje skulle Sverige uppfattas stödja den.

Konsekvenserna är svåra att förutse om Sverige bibehåller och önskar vidareutveckla sin nuvarande säkerhetspolitiska ambition att öka förmågan att ge och ta emot stöd till och från många av just dessa länder. Regeringen antog följande förklaring 2009:

Regeringen står bakom den av Försvarsberedningen deklarerade solidaritetsförklaringen som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.⁹

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

Beredskapen att ta emot militärt stöd har en bakgrund inte endast i Sveriges integration i den vidare europeiska säkerhets- och samarbetsprocess som fördjupats efter det kalla kriget.

Behovet av att kunna ta emot militärt stöd sammanhänger också med det faktum att Sverige liksom många andra europeiska stater fäste stora förhoppningar vid det förbättrade internationella läget i början av 1990-talet. Nedrustningen av det svenska försvaret var under de följande åren omfattande och långtgående. Från 2000-talets början var Försvarsmakten i praktiken inte längre dimensionerad eller utrustad för att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Även om de sista åren inneburit ekonomiska tillskott och en ökad politisk uppmärksamhet kommer det att ta lång tid att bygga upp försvarets förmåga, också om stora ekonomiska resurser skulle avsättas.

I enlighet med vad riksdagen beslutade 2009 ska Sverige bl.a. av detta skäl kunna ge och ta emot militärt stöd. År 2016 beslutade

riksdagen om lagändringar för att kunna förbereda så kallat världsstödsstöd¹⁰ från svensk sida gentemot Nato. Det finns endast ett litet antal länder som överhuvudtaget har förutsättningar att lämna militärt stöd om Sverige skulle bli utsatt för ett angrepp. Detta gäller i synnerhet om Sverige skulle involveras tidigt i ett händelseförlopp. Detta förutsätter i sin tur att ifrågavarande land i den uppkomna situationen skulle anse det vara önskvärt och lämpligt att engageras genom att lämna militärt stöd till Sverige. Samtliga länder som hypotetiskt skulle kunna lämna eller på annat sätt möjliggöra militärt stöd – med undantag av Finland – är Nato-medlemmar. Detta gäller både de länder som är direkt berörda som militärt hjälpsändande och de som indirekt skulle beröras såsom geografiskt gränsande till Sverige.

En svensk anslutning till konventionen kommer utan tvekan påverka inrikespolitiska överväganden i de Nato-länder som eventuellt skulle kunna lämna militärt stöd till Sverige. Att beakta är att för dessa länder spelar ofta försvarspolitiska överväganden en central roll vid en säkerhetspolitisk helhetsbedömning. Ett svenskt tillträde skulle uppfattas som en distansering från de länder som Sverige nu samarbetar med, något som skulle noteras av samtliga aktörer i Östersjöområdet, inklusive Ryssland.

En fullständig klarhet om följderna av en svensk anslutning till konventionen skulle behöva innefatta en djup förståelse för konsekvenserna för Sverige i händelse av ett krig. Sverige har under de senaste 200 åren förlitat sig på att ett angrepp mot Sverige från en stormakt skulle leda till starka reaktioner från en annan.

5.3.1 Behovet av övergångsarrangemang

För att gå vidare mot en mer världsomfattande konvention är det som nämnts viktigt att statsparterna inför möjligheten till *övergångsarrangemang*. Länder som utsätts för massiva hot kan inte förväntas att omedelbart avsäga sig de säkerhetsgarantier som de under årtionden ansett vara grundläggande för sin säkerhet.

NPT utformades avsiktligt för att *inte* ställa detta krav på statsparterna.

NPT gör det också fortsatt möjligt för staterna att tillåta att kärnvapen placeras ut på deras territorier i fredstid. Detta även om Ryssland efter Warszawapaktens upplösning inte i efterhand bekräftar det underförstådda godkännandet av Natos politik för kärnvapendelning, som fanns på plats långt innan NPT kom till stånd i slutet av 1960-talet.

NPT förbjuder inte heller Natomedlemmar att delta i kärnvapenplanering eller ens, som Nato ser det, att använda kärnvapen i krigstid med allierades egna vapenbärare, främst flygplan med allierade piloter. Grunden för detta är som diskuterats ovan tolkningen att NPT inte gäller under ett allmänt krig (*general war*).

Det bör också noteras att USA i sin kärnvapenöversyn (*Nuclear Posture Review*) från 2018 framhåller att konventionen kan skada såväl USA:s säkerhet som säkerheten för de många allierade och partners som förlitar sig på USA:s utvidgade avskräckningsförmåga på kärnvapenområdet. Innehållet i konventionen om förbud mot kärnvapen kan enligt USA:s ståndpunkt också underminera pågående och planerat militärt samarbete mellan USA och de undertecknande staterna, ett samarbete som beskrivs som centralt för att upprätthålla ett trovärdigt kärnvapenprogram för utvidgad avskräckning.¹¹

Av den övergripande konsekvensanalysen kan man dra slutsatsen att många av Sveriges samarbetspartners ser konventionen i dess nuvarande form som oförenlig med sina säkerhetspolitiska intressen. Detta gäller både inom ramen för ickespridnings- och nedrustningspolitiken och säkerhets- och försvarspolitiken i stort.

Detta skapar automatiskt en klyfta mellan dessa stater och organisationer och statsparterna till konventionen. Graden av *like-mindedness* minskas avsevärt vilket kan få negativa konsekvenser för det ömsesidiga intresset av att utveckla det framtida samarbetet.

5.3.2 Försvar och rustningskontroll/nedrustning – två sidor av samma mynt

Som nämnts inledningsvis i denna del av utredningen ser utredaren försvar och rustningskontroll/nedrustning som två sidor av samma mynt. Detta är mycket relevant när frågan om paraplyförbudet diskuteras inom ramen för en mer övergripande avskräckningspolitik.

Konventionens förespråkare avfärdar ofta hänvisningar till den strategiska miljön som en ursäkt för att inte ansluta sig till konventionen. Men det går inte att bortse från kravet på att respektera rätten till självförsvar som stater väljer om de vill utöva om de utsätts för väpnat angrepp enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

Det är uppenbart att detta också anses ge rätt att förhindra sådana angrepp.

5.3.3 Konsekvenser av paraplyförbudet för Sverige

Konventionen förbjuder kärnvapenparaplyer. Formella sådana uttryck för *extended deterrence* ska upphöra vid ikraftträdandet för de länder som då är statsparter.

Sverige har ett geopolitiskt särskilt utsatt läge och har inte minst av detta skäl betydande samarbetsambitioner med Nato och dess medlemsstater. Dessa konsekvenser förstärks av det faktum att Sverige genomfört en kraftig nedrustning efter det kalla kriget. Följderna av ett tillträde för dessa samarbeten kan bedömas som mycket negativa. Detta diskuteras vidare nedan.

Även nedrustningspolitiskt framstår det omedelbara kravet på ett paraplyförbud som orealistiskt i en förhandlingssituation. Detta är alldeles särskilt fallet eftersom förbudet tidsmässigt föregår överenskommelser om kärnvapennedrustning.

Det kommer inte att uppfattas beakta den naturliga rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Detta krav i konventionen riskerar dessutom försvaga sammanhållningen i flera regionala organisationer som stödjer nedrustnings-

och ickespridningsarbetet på FN-nivå. Det finns redan tydliga indikationer på att EU-samarbetet i nedrustningsfrågor har försvårats.

5.4 De negativa konsekvensernas betydelse i förhållande till de svenska samarbetsambitionerna.

Det återstår nu att sätta in dessa negativa konsekvenser i ett större sammanhang som belyser svenska konkreta samarbetsambitioner. Endast så kan tyngden i argumenten bedömas.

Utredningen bygger i denna del i hög grad på de utredningar som presenterats senast 2016 som utförligt beskriver och analyserar de relevanta svenska samarbetena.¹²

I korthet är dessa samarbetsformer ambitiösa och i dynamisk utveckling.

Med USA upprättades 2016 en avsiktsförklaring (*Statement of intent*) omfattande fem områden: interoperabilitet, övningar och utbildning, materielsamarbete, forskning och utveckling, samt multinationella operationer. Det finns ett antal ytterligare bilaterala samarbetsformer med länder i Sveriges grannskap som alla kan påverkas negativt av ett tillträde till konventionen. I samarbetet inom Natos ram finns flera viktiga överenskommelser som kortfattat berörs nedan och som också hotas av ett tillträde till konventionen.

Centralt för analysen är att konsekvenserna inte endast direkt berör Sverige utan också indirekt, kanske i särskilt hög grad, Finland. Det bör upprepas att Finlands ställningstaganden till konventionen bygger på nedrustningspolitiska överväganden. Det är dock uppenbart att Sveriges samarbete med Finland både bilateralt och multilateralt kommer att påverkas negativt. Konsekvensen för både Sverige och Finland blir en försvagad gemensam planering som kan påverka båda ländernas militära förmåga negativt.

I en tidigare svensk utredning framhölls det svensk-finska samarbetet som ett paradigmskifte inte minst när det gäller den gemensamma konfliktavhållande förmågan. Samtidigt noterades:

Det svensk-finska projektet kan inte ersätta, men väl komplettera och förstärka, Sveriges övriga bilaterala och multilaterala samarbeten. Det är därför av betydelse att detta bedrivs på ett sådant sätt att det friktionsfritt kan länkas in i bredare nordiska, europeiska och transatlantiska samarbetsformer.¹³

5.5 Svenskt, nordiskt och nordisk-baltiskt samarbete med Nato och Natomedlemmar

5.5.1 Sverige–Finland och de nordisk-baltiska Natomedlemmarna

Konsekvensanalysen för det nordiska samarbetet grundas på det faktum att Danmark, Norge och Island är Natomedlemmar och därmed bundna av Natos övergripande beslut rörande konventionen. Det samma gäller de baltiska staterna (och naturligtvis även Polen, Tyskland, Storbritannien, etc.).

Norge är inte med i EU, men är nära associerat till unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Varken Danmark eller Norge tillåter utplacering av kärnvapen på sina territorier i fredstid, och Island inte heller i krigstid.

Norden och konventionen

De tre nordiska Nato-länderna röstade nej till generalförsamlingens resolution om att inleda förhandlingarna 2016 och deltog inte i förhandlingarna.

Finland deltog inte heller i förhandlingarna och avstod på resolutionen 2016.¹⁴

Norge stod värd för det första av det humanitära initiativets tre möten.

De fem nordiska länderna upprätthåller nära försvarspolitiska förbindelser, som också har kopplingar till deras samarbete med respektive i Nato och deras stabsnärvaro vid Natos högkvarter. Nordefco inrättades 2009 för att underlätta och fördjupa försvarssamarbetet. Under de senaste årtiondena har länderna också investerat mycket i den nordiska stridsgruppen i EU för att stärka kapaciteten att delta i internationella fredsbevarande insatser. Rysslands ökande aggressivitet har understrukt vikten av ett vidgat samarbete. Ett viktigt fokusområde har varit interoperabilitet och logistik inom området för ledning och kommunikation, bland annat under övningar. Det finns en gemensam inriktning för det nordiska samarbetet för flera år framåt.

Natos framgrupperade närvaro i de baltiska staterna och Polen, som alla är Natomedlemmar, inbegriper en konventionell trupp-närvaro från tre kärnvapenstater – USA, Storbritannien och Frankrike.

Truppnärvaron i sig anses allmänt inte bara vara viktig för att förhindra ett konventionellt krig utan också spela en roll som en del av den allmänna avskräckningen.

5.5.2 Sverige och Finland – Nato och USA

Sverige och Finland har ett särskilt nära säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, inklusive tidigt och strategiskt samråd inom ramen för ländernas utrikes- och säkerhetspolitik. I det bilaterala samarbetet med Finland har en rad dynamiska mått och steg vidtagits på senare år. Dessa grundas inte bara på interoperabilitetsmål. De är också avsedda att dra nytta av det ökade strategiska djup i militära insatser som skulle bli möjligt om Finland också skulle kunna använda svenska baser i krigstid. I juli 2018 undertecknade Sverige och Finland ett samförståndsavtal för försvarssamarbetet. I detta preciseras ett antal prioriterade samarbetsområden, bland annat åtgärder för att skapa förutsättningar för gemensamt militärt agerande i olika scenarier, fördjupad politisk och militär dialog, övnings- och träningsverksamhet, samarbete i hävdandet av respektive lands territoriella integritet, samarbete avseende tillträde till respektive lands territorium och värdlandsstöd. På försvarsmaktsnivå inkluderar samarbetet förmågan att genomföra gemensamma operationer, luft- och sjöövervakning, säkra kommunikationer och gemensam användning av militär infrastruktur. Inom ramen för övningsarbetet utvecklas därutöver nyttjande av respektive lands hamnar och flygbaser.

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.

Det trilaterala samarbetet med USA innefattar inte minst interoperabilitet i militär utrustning samt övningsverksamhet.

Finland och Sverige har också länge samarbetat inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP)¹⁵

Sverige och Finland utvecklar en ambitiös och dynamisk profil i Natosamarbetet Partnerskap för fred.

Länderna har också samarbetat nära som två av fem *Enhanced opportunities partners* (det s.k. guldkortet) inom ramen för Natos

Partnership Interoperability Initiative (PII) som antogs 2014 och som nyligen förlängdes med ytterligare tre år.

Sveriges prioriteringar för partnerskapet med Nato är politisk dialog, utbildnings- och övningssamarbete samt informationsutbyte. För Sverige är samarbetet med Nato centralt för att utveckla den svenska försvarsmaktens förmåga, både avseende nationellt försvar samt förmåga att utföra insatser i och utanför närområdet. Denna ambition inkluderar att utveckla ett nätverk av samarbeten inklusive en regelbunden dialog på olika nivåer.

Det har signalerats från inte bara USA:s sida att samarbetet sannolikt kan förlora sin dynamik efter ett svenskt undertecknande av konventionen. Utredningen uppfattar att inte endast USA utan också flera andra Nato-medlemmar successivt utvecklar en principiellt negativ hållning gentemot statsparterna till den nya konventionen som inkluderar olika typer av konsekvenser för de senare. Från svensk sida kan man inte utgå ifrån att Sverige kommer att utgöra ett undantag härvidlag.

Det bör noteras att de negativa effekterna på de svenska arbetsrelationerna indirekt även torde komma att påverka Finland. Sverige och Finland ger i dag varandra viktig draghjälp i värnandet av gemensamma intressen som partners till Nato och USA. Tillsammans kan länderna med ökad politisk tyngd argumentera för insyn och inflytande när frågor som inte minst östersjösäkerhet aktualiseras. Sådant gemensamt agerande skulle väsentligt försvåras om de formella grunderna för samarbetena skiljer sig åt länderna emellan. Båda länderna skulle sannolikt förlora i militär förmåga och politiskt inflytande genom sämre planeringsförutsättningar för gemensamt agerande.

5.6 Nato, systemet för kärnvapendelning och de franska och brittiska kärnvapnen

Här kan det också noteras att det system för kärnvapendelning som finns inom Nato uppfattas fylla en funktion för att bibehålla Natos sammanhållning. Detta är ett faktum som måste tas i beaktande när alternativa säkerhetslösningar föreslås. Den nya konventionen pekar inte på sådana alternativa säkerhetslösningar utan kräver att kärn-

vapendelningen ska upphöra. Parallellt bedrivs också på civilsamhällets nivå en kampanj med den uttryckliga ambitionen att förhindra en modernisering av de amerikanska gravitationsbomber som är utplacerade i Europa.

Alternativet för USA:s del vore en avskräckningspolitik med liten eller ingen samordning med de västeuropeiska staterna. Ett sådant alternativt system skulle om det sker utan samordning i Nato innebära kortare beslutstider för insats av kärnvapen. Det är inte uppenbart att en sådan utveckling skulle förstärka stabiliteten i Europa.

Den nya konventionens potentiella effekter på de franska och brittiska kärnvapenprogrammen är svårare att bedöma. I första hand befaras i de två länderna inrikespolitiska effekter på möjligheterna att fatta politiska beslut i viktiga frågor av relevans för dessa program.

Ur ett ryskt perspektiv skulle effekter som innebär minskad sammanhållning inom Nato troligen välkomnas. Det kan också ligga i Rysslands intresse att så många länder som möjligt ansluter sig till konventionen, medan Ryssland självt stannar utanför.

De flesta länder som har bra relationer till Frankrike och Storbritannien skulle troligen tveka att ge sig in i en diskussion syftande till att påverka den inrikespolitiska opinionen i dessa demokratier. Att vara en kärnvapenstat ses uppenbarligen som en viktig tillgång för dessa stater, som permanenta medlemmar av FN:s säkerhetsråd. Samtidigt pågår en offentlig debatt med bland annat militära företrädare i båda länderna, angående prioriteringarna i ett läge där de konventionella militära styrkorna uppfattas som överbelastade.

Som statspart till konventionen skulle Sverige uppfattas ha en kritisk syn i dessa frågor av grundläggande säkerhetspolitisk betydelse för två av Sveriges närmaste samarbetspartner.

5.7 Tröskeln för aggression mot Sverige

Sverige är inte formellt en paraplystat. Men landets geografiska omgivning anses allmänt vara ett av de områden där det är mest troligt att en aggressiv handling från en av stormakterna kommer att leda till att en annan stormakt ingriper.

En angripare mot Sverige skulle därmed behöva ta hänsyn till vidare konsekvenser. Stormakterna i fråga baserar sin säkerhetspolitik på doktriner där kärnvapen är integrerade. De bibehåller en hög nivå av kärnvapenberoende.

Båda sidor kommer att vara tvungna att räkna med möjligheten att ett sådant krig skulle leda till katastrofala följder för dem själva. Denna tolkning är inte ny. Den har gjorts i många olika sammanhang där svensk säkerhet har diskuterats. Man kan hävda att detta är en allmän uppfattning som skulle kunna appliceras på alla stater i Europa.

Sverige har därmed en helt annan ställning än de flesta andra länder som hittills undertecknat och ratificerat konventionen.

5.8 Säkerhetspolitiska slutsatser

I Sverige har den offentliga debatten om konventionen hittills präglats av en hög grad av otålighet från såväl konventionens förespråkare som dess motståndare.

Detta hänger inte minst samman med den nära kopplingen till den svenska debatten om samarbetet med Nato och dess medlemsstater.

- Många hoppas på att ett tidigt undertecknande och ratificering av konventionen skulle stänga dörren för ett svenskt medlemskap i Nato för gott.
- På samma sätt ser många som önskar en utveckling i riktning mot ett svenskt Nato-medlemskap helst att debatten om den nya konventionen upphör så snart som möjligt.

För de läsare som anser att det hela handlar om att *främja* eller *motverka* ett svenskt samarbete med Nato som kärnvapenallians har utredningen kommit fram till slutsatsen 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.

Under utredningen har detta emellertid inte varit huvudfrågeställningen. Sveriges säkerhetspolitiska linje har senast formulerats i utrikesdeklarationen i riksdagen 2018:

Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast. Vår militära alliansfrihet tjänar oss väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa. Den förutsätter en aktiv, bred och ansvarsfull utrikes- och säkerhetspolitik i kombination med fördjupade försvarssamarbeten, särskilt med Finland, och en trovärdig nationell försvarsförmåga.

I anslutning till dessa mål kan följande slutsats dras:

Man 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

Notförteckning

¹ Data.riksdagen.se. (2010). Sveriges tillträde till konventionen om klusterammunition. [online] Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/BD22C4A9-56C9-4B33-A5D1-35DA956E833F> [Hämtad 15.10.2018].

² Nystuen et. al. (2018) s. 19.

³ Jfr motion i riksdagen i detta ärende <https://data.riksdagen.se/fil/CBDE0302-82C9-413D-8EA3-B4EB607DA159> [Hämtad 15.11.2018].

För mer information om USA:s policy att "neither confirm nor deny" ifråga om transitering av kärnvapen se Nukestrat.com. (2018). www.nukestrat.com/pubs/NCND.pdf [Hämtad 4.8.2018]. Se också Nystuen et. al. (2018) s. 18 där det hävdas att statspartnerna kan själva bestämma om transitförbudet ska gälla eller inte.

Se även kb.se. (1994). Om kriget kommit. SOU 1994:11 https://weburn.kb.se/metadata/282/SOU_7265282.htm [Hämtad 30.8.2018].

Riksdagen.se. (2018). Samförståndsavtal om världsstöd Proposition 2015/16:152 – Riksdagen. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/samforstandsavtal-om-varldsstod_H303152 [Hämtad 4.8.2018].

⁴ DN.SE. (2016). "Stifta lag om förbud att föra in kärnvapen i Sverige" – DN.SE. www.dn.se/debatt/stifta-lag-om-forbud-att-fora-in-karnvapen-i-sverige/ [Hämtad 7.8.2018].

⁵ Se www.regeringen.se/49b76a/contentassets/97a232d4bc424bae8bef9427d87e6df8/immunitet-for-stater-och-deras-egendom-s-34-ff.

⁶ Hrp.law.harvard.edu. (2018). http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/06/Nuclear_Umbrella_Arrangements_Treaty_Prohibition.pdf [Hämtad 24.7.2018].

⁷ Eda.admin.ch. (2018). Schweizisk officiell rapport från arbetsgruppen för analys av konventionen om förbud mot kärnvapen. www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/2018-bericht-arbeitsgruppe-uno-TPNW_en.pdf [Hämtad 19.8.2018].

⁸ Detta krävs av konventionen enligt dess artikel 12: "Varje statspart ska uppmantra stater som inte är part i denna konvention att underteckna, ratificera, godta, godkänna eller ansluta sig till konventionen, med målet om en universell anslutning av alla stater till konventionen."

⁹ Regeringen.se. (2018). Regeringens proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar. www.regeringen.se/contentassets/1236f9bd880b495f8a9dd94ce1cb71de/ett-anvandbart-forsvar-prop-200809140 [Hämtad 20.8.2018].

¹⁰ Det syftar till att säkerställa effektivt stöd på svenskt territorium för militär verksamhet i samband med övningar, krishanteringsinsatser eller andra insatser.

¹¹ Reports (2018). Special Report: Nuclear Posture Review – 2018. U.S. Department of Defense. https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0218_npr/ [Hämtad 16.7.2018].

¹² Se SOU 2016:57 Regeringen.se. (2016). www.regeringen.se/contentassets/dc054ef38cde47dabf5aadf63dcab469/sou-2016_57.pdf [Hämtad 4.8.2018].

¹³ Ibid. S. 78.

¹⁴ Det är viktigt att påpeka att Finland inte baserar sitt ställningstagande om den nya konventionen på frågan om landets Nato-option. Se Hbl.fi. (2018). Sverige och Finland har olika syn på kärnvapenförbud – Wallström: Vi accepterar inga hot eller påtryckningar.

www.hbl.fi/artikel/sverige-och-finland-har-olika-syn-pa-karnvapenforbud-wallstrom-vi-accepterar-inga-hot-eller-patry/ [Hämtad 8.8.2018].

¹⁵ Båda länderna har också tillhandahållit ordföranden för EU:s militära kommitté under tidigare år vilket breddat kontaktytorna också med de högsta militära företrädarna i de EU-stater som också är Nato-medlemmar.

SAMLAD KONSEKVENSBEDÖMNING
OCH KONVENTIONEN
I ETT FRAMTIDSPERSPEKTIV

6 Konsekvensbedömning

6.1 En komplex konsekvensanalys

I direktiven till denna utredning formuleras tre kluster av frågor om konsekvenserna för svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik, för Sveriges säkerhets- och försvarssamarbeten och om hur Sverige ska kunna efterleva konventionen. Dessa frågor hänger ihop på flera sätt och påverkas gemensamt av flera olika omständigheter.

- Det finns faktorer som påverkar konsekvenserna *i alla dessa tre* sammanhang. Ett sådant är problemet med dubbla användningsområden. Flera av dessa aspekter diskuteras närmare i avsnitt 4.3.2 när det gäller konsekvenserna av hjälpförbudet. Det gäller kunskaper, verksamheter och produktkomponenter som är viktiga både civilt och militärt, för konventionellt militärt försvar och för kärnvapensystem. Fler aspekter kan också vara relevanta för förbuden i konventionen än vad som allmänt är känt vilket närmare berörs i avsnittet 4.3.3 ovan. Hur parallella ansträngningar för rustningskontroll kan påverkas är också en öppen fråga.
- En *stegvis* konsekvensbedömning pekar vidare på att de globala säkerhetspolitiska konsekvenserna ur ett nedrustnings- och ickespridningspolitiskt perspektiv påverkar förutsättningarna för Sveriges säkerhets- och försvarssamarbeten. Båda dessa kluster i förening med konventionens utformning (omfattning, definitioner m.m.) påverkar i sin tur möjligheterna för Sverige att efterleva konventionen på ett säkerhetspolitiskt trovärdigt och rättssäkert sätt.

Mycket av detta, men inte allt, skulle vara av begränsad betydelse om Sverige befann sig i samma situation som många av konventionens nuvarande signatärer. Så är dock inte fallet. Sverige har ett särskilt utsatt geostrategiskt läge, omfattande samarbeten och en lång nukleär

historia. Detta gör också att konsekvensanalysen inte kan begränsas till allmänna sannolikhetsbedömningar som avser konventionens verkningar globalt. Konventionen måste uppfylla specifika svenska krav i de avseenden som framgår av direktiven.

6.2 Kluster 1: nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser

Den nya konventionen har lett till att behovet av kärnvapennedrustning på nytt uppmärksammas globalt. Det är mot denna positiva effekt av konventionen som utredningen har att ställa problem och möjliga negativa konsekvenser.

Sammanfattningsvis upprätthåller inte konventionen den standard som Sverige och många av dess partners har bidragit till att utveckla under 50 års nedrustningsarbete, bland annat när det gäller behovet av verifikation. Konventionen erkänner inte på ett tydligt och bindande sätt NPT:s, IAEA:s tilläggsprotokolls eller provstoppsavtalets betydelse.

Tillträde till konventionen kan minska utrymmet för en statspart att på ett konstruktivt och aktivt sätt verka för framsteg på nedrustningsområdet. Sverige kommer att i Europa uppfattas vara en del av en liten minoritet i en svår säkerhetspolitisk motsättning mellan förespråkare och motståndare till konventionen. Majoriteten kommer att inbegripa nästan alla EU:s medlemsstater. Även i andra delar av världen kommer under lång tid framöver en majoritet av Sveriges samarbetspartners stå utanför konventionen. Allt detta kan väsentligt försvåra ett aktivt svenskt agerande till stöd för kärnvapennedrustning och ickespridning. Den svenska expertkompetensen till stöd för nedrustning och ickespridning skulle skadas av ett tillträde. Intresset att samarbeta med Sverige har beskrivits som betydande i ett antal intervjuer genomförda av utredningen i USA och Västeuropa.

Statsparterna hamnar också i en potentiellt besvärlig situation om frågan om frånträde uppstår. Avtalet kommer med största sannolikhet att träda i kraft långt innan kärnvapenmakterna är parter till konventionen och innan en kärnvapennedrustning inletts. De som är utsatta för hot är förhindrade att frånträda konventionen om de redan befinner sig i en väpnad konflikt och kan därför se sig tvingade

att frånträda långt tidigare. Frånträdesklausulen får därmed en potentiellt krishöjande effekt i ett tidigt skede av en upptrappning. I ett senare ännu mer upptrappat läge kan i ett värstafallscenario Sverige försättas i en mycket besvärlig situation som minskar Sveriges säkerhetspolitiska handlingsfrihet.

6.3 Kluster 2: svenska säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten

Sveriges geostrategiskt särskilt utsatta läge anses i svensk säkerhetspolitik motivera betydande och dynamiska samarbetsambitioner med Nato och dess medlemsstater och med Finland. Samarbetet har utvecklats och fördjupats under senare år.

Redan de allmänna säkerhetspolitiska följder för Nato och dess medlemsstater, som redovisas i kluster 1, har lett till att Nato motsetter sig konventionen i dess nuvarande form.

Till detta kommer förbudet mot avskräcknings- och utvidgad avskräckningspolitik i konventionen som direkt slår mot Natos medlemsstater, inte minst mot dem som inte själva har kärnvapen men som skyddas av ett formellt bekräftat kärnvapenparaply. Detta förbud formuleras i konventionen inte bara i allmänna ordalag men genom ett förbud mot hjälp som på ett antal olika sätt förstärker det omedelbara förbudet mot att acceptera kärnvapenparaplyer – och detta innan en kärnvapenedrustning är ett faktum. Det upplevda hotet finns således kvar men det förväntade skyddet förutsätts enligt konventionen upphöra.

Ett svenskt tillträde skulle inte minst på grund av paraplyförbudet 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 detta sammanhang inte uppfattas som likasinnat.

Det är därför inte ägnat att förvåna att Natos medlemsstater tvekar inför tanken att vidmakthålla den nuvarande höga nivån på samarbetet med Sverige om Sverige skulle tillträda konventionen.

Visserligen kan Nato, inklusive USA, anses ha ett behov på operativa militära grunder att samarbeta med Sverige just beroende på Sveriges geostrategiska läge. Men risken är betydande att detta efter ett svenskt tillträde kommer att ske på ett sätt som i huvudsak

endast tar Nato-ländernas intressen i beaktande och inte Sveriges. När en försvarsplanering i väst äger rum som har relevans för svenskt territorium är det naturligtvis ett mycket starkt svenskt intresse att vara medveten om hur detta kan påverka Sveriges och svenska medborgares säkerhet. Dessutom är det ett svenskt intresse att påverka planer som berör svenskt närområde så långt som möjligt inom de ramar som den svenska säkerhetspolitiska linjen medger.

Dessutom kan osäkerheter beträffande hjälpförbudets konsekvenser i den rättsliga tillämpningen i Sverige influera utländska aktörers, inklusive företags, vilja att ingå långsiktiga samarbetsöverenskommelser.

I situationer då svenskt deltagande i övningar eller närvaro i utländska staber diskuteras eller då utländska besök i Sverige övervägs kan tveksamheter om konventionens uttolkning i och utanför Sverige försena eller omöjliggöra beslut.

Ett svenskt tillträde till konventionen skulle förhindra ett framtida svenskt medlemskap i Nato så länge Nato förblir en kärnvapenallians, om inte konventionens text ändras.

Man kan förutse 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.

Finlands val att inte delta i förhandlingarna om konventionen och att inte heller tillträda har från finsk sida motiverats på grundval av nedrustnings- och spridningspolitiska aspekter utan hänvisning till landets Nato-option. För Sverige uppstår dock allvarliga säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser vad avser samarbetet med Finland givet det särskilt nära försvarssamarbetet med detta östliga grannland. Ett huvudskäl för detta är att samarbetet med Finland i hög grad bedrivs inom ramen för samarbetet med Nato och EU och dessutom tillsammans enskilda Nato-medlemmar, för närvarande främst med USA.

6.4 Kluster 3: genomförandet i Sverige

Det är viktigt att klargöra vilka regler som gäller och vilka skyldigheter som åligger svenska och utländska rättssubjekt som verkar inom svensk jurisdiktion.

Sverige lade förslag under förhandlingarna som avsevärt skulle ha förbättrat underlaget för en svensk tillämpning av inte minst hjälpförbudet i konventionen, som ju särskilt berör Sverige. Dessa förslag accepterades i huvudsak inte.

Den nya konventionen är inte heller formulerad så att den möjliggör en tydlig och permanent tolkning vid genomförandet av konventionen i Sverige. Detta är särskilt allvarligt när det gäller efterlevnaden av hjälpförbudet. Detta definieras av olika statsparter på mycket olika sätt. Dessutom haltar jämförelserna med hjälpförbudet i olika existerande fördrag betänkligt.

Detta sammanhänger i sin tur med den stora spännvidd som finns i uppfattningarna av vad hjälpförbudet egentligen är avsett att åstadkomma.

Många av konventionens förespråkare ser hjälpförbudet i huvudsak som ett sätt att verkställa förbudet mot avskräckning och utvidgad avskräckning. Hjälpförbudet avses på ett politiskt effektivt sätt stigmatisera kärnvapenparaplyer och kärnvapendelning. Ur detta perspektiv uppfattas frågor om verifikation och förbudets bidrag till att hindra horisontell spridning av kärnvapen som sekundära och mer tekniska frågeställningar.

För Sverige synes det svårt att begränsa perspektivet på detta sätt. Sannolikheten finns trots allt att efterlevnadstvister uppstår i framtiden. Dessa kan leda till preciseringar av hjälpförbudet i en riktning som statsparterna hittills inte har förutsett och som kan komplicera implementeringen i Sverige. Dessutom är det svårt att föreställa sig att kärnvapenstater eller deras allierade skulle ansluta sig till ett fördrag som försvagar kraven på andra staters efterlevnad vilket skulle motverka Sveriges syften.

Sammantaget innebär det att frågan om genomförandet av hjälpförbudet i Sverige inte kan besvaras på ett tydligt och förutsägbart sätt varken ur ett rättssäkerhets- eller säkerhetspolitiskt perspektiv. Detta gäller även om Sverige i stora delar kan bestämma hur konventionen ska omsättas i svensk lagstiftning.

Frågan om det krävs initiativ av EU inom gemenskapspolitikens ram som närmare diskuteras i kapavsnitt 4.5 förblir obesvarad. Frågan förefaller inte ha övervägts på EU-nivå i första hand på grund av bristande politisk enighet om konventionen men också p.g.a. avsaknaden av hållfasta tolkningar av konventionstexten. Inom EU finns en uttalad ambition att på sikt ytterligare utveckla regelverket

för exportkontroller mm. Syftet med detta är både att förhindra spridning av massförstörelsevapen och att skapa så jämställda villkor som möjlighet för produktion och handel. Detta kräver initiativ på EU-nivå. Ett stort antal statsparter delar inte denna uppfattning utan anser att exportkontroller begränsar teknologi- och kunskapsöverföring globalt, inte minst på kärnkraftsområdet. EU (Euratom) är också part till IAEA:s tilläggsprotokoll. Också detta protokoll anser åtskilliga statsparter vara diskriminerande på sätt som vidare diskuteras i utredningen. Ett svenskt ställningstagande till konventionen borde därför föregås av en ingående diskussion på EU-nivå och annan internationell nivå, vilken ännu inte ägt rum.

6.5 De negativa konsekvenserna av ett tillträde till konventionen i dess nuvarande form

Det slutgiltiga måttet på framgång i konventionstexten är en universell anslutning till fördraget. Konventionen bör dock även bidra till verklig kärnvapenedrustning och ickespridning under bevarad strategisk stabilitet. Sannolikheten att ett antal stater med verkligt direkt inflytande på en sådan utveckling skulle ansluta sig till fördraget i dess nuvarande utformning är liten.

Utredarens sammanvägda bedömning av konsekvenserna för Sverige avseende de tre huvudområdena i utredningsdirektivet leder till slutsatsen att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form.

Konventionen kommer behöva förses med *övergångsbestämmelser* med successivt mer strikta krav också på icke- kärnvapenstater, något som helt saknas för närvarande. Konventionens förespråkare instämmer ofta i att ansträngningar utöver och vid sidan av konventionen kommer att krävas inför slutstadiet: en värld utan kärnvapen. Men i avsaknad av en klarhet om vilken roll den nya konventionen avses spela i detta senare skede lämnas många tänkbara statsparter i ovisshet om sin långsiktiga säkerhet.¹

Frågan om att delta vid statsparternas möten som observatör bör vidare utredas när förutsättningarna härför klarnar. I vågskålen bör då läggas förutom kostnader för detta även hur ett svenskt observatörskap skulle tolkas i omvärlden.

Tanken att Sverige kan underteckna och därefter försöka hantera svårigheter som uppkommer efterhand är riskabel. Sverige står inför långt mer omfattande potentiella konsekvenser, inklusive inom säkerhets- och försvarsområdet, än huvuddelen av de stater som så långt har undertecknat.

— — —

En nedrustningsprocess måste inkludera berörda kärnvapenstater och ta hänsyn till risken för horisontell spridning, särskilt i Mellanöstern och Ostasien, för att Sveriges övergripande nationella intressen ska kunna tillgodoses. Sannolikheten att den normativa effekten inom en nära framtid också kommer att märkas i länder med mindre utvecklade demokratiska styrelseskick är särskilt låg.

Erfarenheterna från slutet av det kalla kriget visar att viktiga steg kan tas som leder till en förbättring av det internationella läget. Sådana steg förutsätter dock dialog. De fundamentala besluten om kärnvapenedrustning kommer att i slutändan kräva omfattande förbättringar av det internationella läget med koppling till konflikters grundorsaker.

Notförteckning

¹ Nystuen et. al., s. 1 ff., anser denna fråga för närvarande vara mindre brådskande. Det viktigaste uppges vara att få igång nedrustningsprocessen. Utredningen bedömer dock att de säkerhetspolitiska negativa konsekvenserna av denna oklarhet kan bli mycket betydande.

7 Konsekvenser i ett framtidsperspektiv

7.1 Kombinationen av många olika negativa effekter förstärker de samlade konsekvenserna

Redan i analysen av konventionens operativa del framgick att avsaknaden av *definitioner* i kombination med förbudens breda *omfattning*, som även innefattar utveckling, samt bristen på *adekvata kontrollbestämmelser* väcker ett stort antal frågor som ännu inte har lösts och som är problematiska ur ett nedrustnings- och ickespridningspolitiskt perspektiv.

Kapitel 4 belyser problem i samband med begreppet *hjälp* (även med att uppmuntra och förmå) av central betydelse för det nationella genomförandet i Sverige.

Kapitel 5 analyserar effekterna av förbudet mot *kärnvapenparaplyer*. I detta kapitel sammanfattas också konsekvenserna för svenska samarbeten utifrån en kortfattad beskrivning av de svenska betydande ambitionerna på detta område.

Allt detta leder sammanfattningsvis till att ett svenskt tillträde skulle få mycket betydande negativa konsekvenser. Med en snäv tolkning av direktiven skulle detta kunna anses uttömma utredningens uppgift.

7.2 Den svenska hållningen till konventionen över tid

Utredaren tolkar dock direktiven så att frågan inte enbart gäller konsekvenserna för svenskt tillträde till konventionen i dess nuvarande utformning. Om de sammantagna konsekvenserna för Sverige kan eller kommer förändras *över tid* måste också denna möjlighet beaktas.

Sverige bör som *icke-statspart* främja en utveckling av fördraget till dess att förutsättningarna för att göra den till en världsomfattande konvention har skapats. Det är ett av konventionens främsta mål.

I detta syfte bör en klarhet och samsyn på olika nivåer eftersträvas. Ett tillträde till konventionen i ett läge då djup oenighet råder i riksdagen vore främmande för svensk säkerhetspolitisk tradition.

Den föreslagna hållningen innebär att Sverige på ett oberoende sätt kan vidareutveckla sina synpunkter på konventionen. I den svenska debatten har en del av konventionens förespråkare föreslagit att Sverige även efter ett undertecknande skulle kunna stå fast vid de invändningar mot konventionen som Sverige framförde i röstförklaringen i juli 2017.

Utredaren har dock som framgår av föregående kapitel identifierat ytterligare problem som på grund av deras tyngd, om de framfördes i samband med ett tillträde, sannolikt skulle uppfattas som reservationer (inte tillåtna i konventionen).¹

7.3 Statsparterna kan göra mycket för att främja klarhet om den politiska viljan finns

Statsparterna kan *om de vill* enas om att minska många av dessa oklarheter. I ett första skede kan detta ske genom politiska överenskommelser under statspartsmötena som troligen kommer att äga rum under åren efter NPT-översynen 2020.

Sverige bör verka för detta. Det har ett värde även om Sverige inte skulle tillträda och bör ses som en komponent i en fortsatt svensk aktiv nedrustnings- och ickespridningspolitik, inte minst inom ramen för NPT.

- Eftersom dessa statspartsmöten möjligen kommer att kunna fatta majoritetsbeslut (procedurreglerna är ännu inte fastlagda) borde det vara möjligt att enas om att anslutning till NPT, provstoppsavtalet och IAEA:s tilläggsprotokoll ska ses som obligatoriska för statsparterna. De flesta signatärer är redan parter till dessa fördrag. Även om inte formella beslut med denna innebörd kommer att kunna fattas borde aktiva ansträngningar göras inte minst i samband med NPT:s översynskonferens att få fler blivande statsparter att tillträda dessa fördrag. Det råder bred

enighet mellan förespråkare för konventionen om att konventionen inte isolerat kan täcka in alla de krav som en kärnvapenfri värld kommer att ställa.² Om man lyckas anpassa konventionen så att den blir helt förenlig med andra existerande fördrag skulle det vara ett viktigt framsteg. Det skulle också åtgärda problemet med att den viktiga balansen som krävs i NPT mellan odiskriminerad tillgång till civil kärnenergiteknik å ena sidan och säkerhetskontroller å den andra inte fullt ut återspeglas i den nya konventionen. Sverige och andra länder kan – även inom EU – verka för att så sker genom diplomatiska ansträngningar och möjligen också när utvecklingen av exportkontrollregimer diskuteras.³

- Som ett andra parallellt steg skulle statsparterna kunna erkänna staternas farhågor när det gäller säkerheten och klargöra att en övergång från kärnvapenberoende *kommer att ta tid* *Övergångsbestämmelser* med successivt mer strikta krav också på icke-kärnvapenstater behöver införas. Förbudskatalogen kommer med stor sannolikhet inte att från början kunna tillämpas så strikt som krävs i en kärnvapenfri värld. Därför måste nedrustningen ses som en process som kräver stegvisa arrangemang. Varje steg måste bidra till en balanserad utveckling av förbuds- och verifikationsbestämmelser på ett sätt som inte undergräver vad som hittills åstadkommit inom NPT-regimen. Det innebär att statsparter som ingår i allianser initialt inte kommer att förväntas avstå från kärnvapenparaplyer vid anslutningen till konventionen. Framför allt innebär det att konventionen uttrycker mer allmän respekt för de traumatiska erfarenheterna hos många länder och folk i världen efter det senaste århundrandets otaliga krig och andra konflikter. För närvarande är konventionen inriktad på konsekvenserna av kärnvapenanvändning. Men kärnvapen har också utvecklats för att förhindra andra typer av konflikter. Regeringar men också den breda allmänheten måste ha en tydligare uppfattning om hur den nya konventionen kan påverka deras säkerhet i stort.
- För det tredje bör statsparterna i detta syfte möjliggöra en konsekvent nationell tillämpning av konventionen genom att enas om *tydliga, realistiska och kontrollerbara* tolkningar av de viktigaste förbuden i konventionen. Detta innefattar särskilt förbuden mot *hjälp* och mot *utveckling* av kärnvapen. Båda dessa begrepp

hänger nära samman med det faktum att många komponenter i ett kärnvapen – ett begrepp som också måste definieras – har dubbla användningsområden. Det innebär att det kommer att krävas ett gediget arbete på expertnivå för att fastställa realistiska krav gällande forskning⁴, produktion, handel och andra samarbeten. För att leda till en bredare anslutning till konventionen kommer detta arbete behöva väga in behoven att allmänt främja säkerhet och samarbete, teknisk utveckling och inte minst rätts-säkerhet vid genomförandet i länder såsom Sverige. Detta gjordes i samband med konventionen om kemiska vapen under en mång-årig process och den nukleära kontexten är ännu mer komplex.

- För det fjärde måste följaktligen också bestämmelserna för verifikation, exportkontroller m.m. gradvis anpassas till den successivt mer ambitiösa implementeringen av förbudskatalogen. För svensk del är det inte möjligt att fullt ut delta i genomförandet av detta arbete utan ett starkt engagemang av EU:s medlemsstater och institutioner bl.a. på exportkontrollområdet. Det är på denna nivå som beslutanderätten i hög grad ligger när det gäller genomförandet av export och säkerhetskontroller (safeguards) m.m. i Sverige.

Motståndet mot de här föreslagna åtagandena från ett antal nuvarande och blivande statsparters sida ska samtidigt inte underskattas. Ett antal stater har under lång tid aktivt verkat för en fri teknologiöverföring utan de inskränkningar som de upplever att IAEA:s tilläggsprotokoll och olika exportkontrollregimer medför. Motiven för detta har sannolikt i flera fall inte bara varit politiska och ekonomiska utan också baserade på en önskan att bygga en större militär förmåga, inklusive i vissa fall en latent kärnvapenkapacitet.

Om statsparterna trots detta gradvis kunde enas om dessa kategorier av viktiga politiska samförstånd skulle detta innebära att man tagit viktiga steg i riktning mot att göra konventionen till ett integrerat bidrag till NPT-regimen utan hämmande kontraproduktiva effekter. Det skulle också bidra till att främja den nya konventionens bärkraft som ett stöd för det framtida avskaffandet av kärnvapen.

I detta sammanhang är det också viktigt att beakta de institutionella och samarbetsrelaterade stödfunktioner som krävs för att utveckla konventionen.

7.4 Vidare svenska åtgärder av betydelse för konventionens framtidsutsikter

En utveckling i denna riktning skulle också underlätta åtgärder på EU-nivå. Sverige skulle redan nu kunna fortsätta utveckla sitt nuvarande fokus på hur man ska kunna minska risken för kärnvapenkrig genom internationell rustningskontroll. Sverige bör verka för att detta sätt att tänka ska bättre integreras i EU:s strategier, även inom ramen för EU:s Natosamarbete. I det sammanhanget skulle det vara viktigt att uppdatera och bredda EU:s strategi mot spridning av massförstörelsevapen från 2003 för att också betona vikten av kärnvapennedrustning.

På dessa sätt skulle Sverige kunna bidra till att bemöta de problematiska bristerna i säkerhet och samarbete genom att förhindra horisontell spridning och motverka att den politiska och tekniska utvecklingen fortsätter i en riktning där det blir allt svårare för politiska ledare att kontrollera beslutfattandet kring kärnvapen i en kris. För att hantera dessa problem och samtidigt främja nedrustningssamarbetet kommer det att krävas ett brett fokus på teknik med dubbla användningsområden.

Sverige bör fortsätta stödja forskningen kring ickespridning och nedrustning, bland annat på EU-nivå. I synnerhet bör en betoning av möjliga *processer* för kärnvapennedrustning prioriteras.

Sverige bör motverka eventuella försök att använda konventionen politiskt för att undergräva sammanhållningen i de gemensamma samarbetsansträngningarna på regional nivå, framför allt i Europa, exempelvis i OSSE, Nato och EU.

Sverige bör vaksamt motverka risken att konventionen används för att dölja försök att utveckla kärnvapen genom att vidmakthålla kravet på klara definitioner och adekvat verifikation för alla statsparters verksamhet.

7.5 Processen för konventionens vidareutveckling

Under denna process bör ansträngningarna för att föra samman konventionens statspartier och konventionens motståndare fortsätta. Det är en naturlig önskan att en *brobyggande* process ska kunna komma till stånd. För närvarande är dock utsikterna för en sådan små.

Konventionens förespråkare hoppas i stället att allmänheten ska övertyga regeringarna, främst i väst, att ansluta sig till konventionen. De lägger därför mycket mer energi på att påverka den allmänna opinionen i dessa stater än på att vända sig till regeringarna. Redan det faktum att de väststater som är medlemmar i Nato vägrar ha med konventionen att göra försvårar dialogen inom viktiga regionala organisationer som den Europeiska unionen, vilket också försvagar EU:s roll i samband med ickespridningsarbetet.

Ett av de få hoppfulla tecknen är de sammanhang där konventionens förespråkare och motståndare samarbetar som inte har något att göra med tvisten om konventionen. Exempel på detta är arbetet med att utveckla metoder för verifikation av kärnvapenedrustning. Det som krävs för att gå vidare är sannolikt att båda sidor inser att vägar för att uppnå mer samsyn måste sökas.

Kritiken mot tidiga argument om att den nya konventionen utformats på ett sätt som innebär "förlorade möjligheter"⁵ är värd att beakta:

-- Att på förhand avfärda konventionen som verkningslös är att argumentera för ett oförändrat läge när det gäller kärnvapen – en situation som väldigt många stater finner oacceptabel.⁶

Det är dock ändå inte nog att ta avstånd från kärnvapen. Man måste också ha en uppfattning om hur man ska gå vidare.

I annat fall kommer den allmänna opinionen i Sverige och i många andra länder i framtiden ha anledning att kritisera vad som kommer att beskrivas som en kortsiktig och orealistisk nedrustningspolitik.

Statsparterna till konventionen måste frigöra sig från vad som i praktiken är *minoritetsuppfattningar*.⁷ Nästan alla statsparter kommer att vara parter till NPT, IAEA:s tilläggsprotokoll och provstoppsavtalet, så varför inte ge uttryck för förväntningen att detta bör vara den standard som krävs?

För att förstå vad som kan göras åt vad som just nu förefaller vara en utveckling i fel riktning krävs att man zoomar ut för att se både orsaker till och konsekvenser av de övergripande säkerhets- och samarbetsproblem som världen står inför. Återigen: Rustningskontrollprocesser sker inte i ett vakuum. Upprustning är symptom. Om man inte tar tag i grundorsakerna är möjligheterna till en hållbar positiv utveckling ännu mindre.

Frågan måste ställas om en inriktning på att olagligförklara kärnvapen verkligen effektivt bidrar till en nedrustningsprocess som samtidigt bevarar freden?

Om vissa ser sig som förlorare inte bara i globaliseringen och den tekniska utvecklingen, utan även när det gäller förmågan att projicera makt och försvara sina nationella intressen, kommer de sannolikt att beväpna sig för att skydda sig mot konsekvenserna. Och när de gör det kan de ofta mobilisera ett starkt folkligt stöd för en aggressiv politik.

För att motverka detta krävs en ny nivå av samarbete.

Samtidigt måste Sverige i samverkan med likasinnade stå starkt mot aggressiva förhållningssätt, inklusive hot om kärnvapenanvändning och försök att destabilisera länders politiska system.

Tiden kan vara på väg att rinna ut för de två ledande kärnvapenmakternas möjligheter att bilateralt styra och främja en process i riktning mot kärnvapenedrustning. Om antalet kärnvapenaktörer ökar kommer de multilaterala förhandlingarna bli allt mer komplexa. Befintliga kärnvapenmakter kan också komma att skaffa sig allt fler militära förmågor som kan underminera de bilaterala överenskommelserna mellan USA och Ryssland⁸. Att utöva påtryckningar uppifrån på alla nödvändiga aktörer i det internationella systemet kommer att bli allt svårare. Antalet parametrar som kan vara relevanta för rustningskontrollen kommer att öka och en kvalitativ kapprustning kan komma att medföra nya komplikationer när det gäller att åstadkomma och bibehålla en stabil situation. Detta kan förvärras ytterligare om urholkningen av det kollektiva säkerhetssystem som inrättades efter det andra världskriget tillåts fortsätta.

Om de första åren efter det kalla kriget präglades av en framtidsoptimism så karakteriseras nuläget av en långt större oro om mänsklighetens framtid i flera olika dimensioner. Risken för förödande krig som sammanhänger med kärnvapen och där kanske till och med kärnvapen kommer till användning är en sådan dimension. I andra dimensioner, t.ex. när det gäller klimatet, ökar hotet gradvis och det finns vissa möjligheter att lära sig av misstag. Ett kärnvapenkrig kan, till skillnad från de flesta andra kriser, med stor sannolikhet inte ge en möjlighet att dra lärdom i efterhand.

En *steg-för-steg* metod för rustningskontroll utan ett helhetsperspektiv och utan en klar uppfattning om riktning och övergripande syfte är från detta perspektiv inte tillfyllest. Men detta gäller också ett

kärnvapenförbud utan en klar uppfattning om hur processen mot en värld utan kärnvapen kan se ut.

7.6 Slutord

Frågan om hur en kärnvapenedrustning i praktiken ska kunna åstadkommas är av hög svårighetsgrad. I många av utredarens samtal har vikten av att ägna ökad uppmärksamhet åt kärnvapenfrågorna betonats. En lång tid har förflutit sedan slutet av det kalla kriget, då det globala intresset för och kunskaperna i kärnvapenfrågorna på många håll var större än nu.

Om utredningen skulle kunna bidra till ett större intresse för dessa frågor vore det av värde.

Det har varit utredarens personliga ambition att vända på varje sten för att se hur nödvändigheten att gå vidare mot kärnvapenedrustning kan främjas med hjälp av den nya konventionen.

På ett tidigt stadium under utredningen framstod en utveckling av konventionen som den enda möjliga vägen. Denna fråga ventilerades sedan med mer än 100 samtalspartners. Under arbetets gång växte så en övertygelse fram att även om vägen är full av hinder finns det inga genvägar.

Den nya konventionen innehåller långtgående förbud för att direkt påverka de stater som är allierade med kärnvapenstater eller som samarbetar med dessa. Det är emellertid inte uppenbart att detta isolerat bidrar på ett konstruktivt sätt till kärnvapenedrustning på kort eller medellång sikt.

I mellantiden kan det internationella samfundet förlora kraften att implementera de fördrag inom NPT-regimens ram som nästan alla stater ratificerat, inklusive fem kärnvapenstater:

- Det är allvarligt nog att åtagandet att främja kärnvapenedrustning i enlighet med NPT:s Artikel VI nu i ökad utsträckning ifrågasätts.
- Likaså är det ett fortsatt allvarligt hot mot världsfreden att både stater och terrororganisationer försöker utnyttja luckor i existerande rustningskontroll- och exportkontrollregimer för att skaffa sig en kärnvapenkapacitet.

Det framstår som mer angeläget än någonsin att rikta strålkastarljuset på existerande förpliktelser som sedan lång tid skrivits in i internationell rätt.

Det internationella samfundet var på god väg att genom samarbete och ökat förtroende nedrusta kärnvapen- och konventionella vapen efter det kalla kriget. Det är hög tid att komma tillbaka till denna ambition.

Inte minst inför NPT:s översynskonferens 2020 är det angeläget att splittringen mellan olika grupper av förespråkare för kärnvapenedrustning och ickespridning motverkas. I annat fall kan nettoeffekten bli ett minskat tryck på kärnvapenstaterna att inleda en nedrustning.

Notförteckning

¹ Med *reservation mot en konvention* avses här en ensidig förklaring av en stat vid undertecknandet, ratificeringen, godtagandet, godkännandet av eller anslutningen till en konvention, om att staten vill utesluta eller modifiera rättsverkningarna av vissa bestämmelser i konventionen i förhållande till staten ifråga, oavsett hur den är formulerad eller vad den kallas.

² Det råder bred enighet bland förespråkare för konventionen om att vägen mot en kärnvapenfri värld kommer att kräva en lång rad diplomatiska initiativ och överenskommelser, inklusive vad avser NPT, FMCT etc. Det är också uppenbart att kravet på att göra en kärnvapenfri värld säker kommer att kräva strikta kontrollbestämmelser m.m. Se vidare Nystuen et. al. (2018) – not 10 som hänvisar till ett arbetspapper om detta från New Agenda Coalition 2013.

³ Se Carlson, J. (2018). Nuclear Weapon Prohibition Treaty: A Safeguards Debacle. [online] Vertic.org. www.vertic.org/media/assets/TV/TV158.pdf [Hämtad 28.10.2018]. Se även en mer systematisk genomgång av verifikationsproblem m.m. i konventionen Carlson, J. (2017). Policy Brief No 42 – The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Aim, Scope and Limitations. [online] A-pln.org. http://a-pln.org/briefings/briefings_view/Policy_Brief_No_42_-_The_Nuclear_Weapons_Prohibition_Treaty:_Aim,_Scope_and_Limitations?ckattempt=1 [Hämtad 28.10.2018].

⁴ Se Nystuen et. al. (2018) s.20 om debatten kring begreppen forskning och utveckling i konventionen. Återigen försvårar avsaknaden av preciseringar i terminologin arbetet med att klarlägga vad som ska anses vara förbjudet, endast strikt kärnvapenrelaterad forskning eller forskning på områden som också rör dubbel användning?

⁵ Sagan och Valentino (2017). The nuclear weapons ban treaty: Opportunities lost – Bulletin of the Atomic Scientists. Bulletin of the Atomic Scientists. <https://thebulletin.org/2017/07/the-nuclear-weapons-ban-treaty-opportunities-lost/> [Hämtad 8.8.2018].

⁶ Ritchie, N. (2017). A rebuttal to critics of the nuclear weapon ban treaty – Bulletin of the Atomic Scientists. Bulletin of the Atomic Scientists. <https://thebulletin.org/commentary/a-rebuttal-to-critics-of-the-nuclear-weapon-ban-treaty/> [Hämtad 8.8.2018], utredningens överläggning.

⁷ Enligt uppgift hade dubbelt så många stater som deltog i förhandlingarna undertecknat och/eller ratificerat IAEA:s tilläggsprotokoll än de som inte hade gjort det. Se Carlson (2018). Risker finns att de som inte ratificerat IAEA:s tilläggsprotokoll går in i den nya konventionen utan ett sådant. Av de 122 staterna gäller detta för närvarande ett fyrtiotal stater. Carlson noterar att detta går emot slutsatserna vid NPT:s översynskonferenser som samtliga stater som deltog i förhandlingarna understött.

⁸ Ryska federationen kan bedömas hålla fast vid inställningen att förhandlingar om kärnrustningskontroll som involverar åtaganden från rysk sida i huvudsak bör föras mellan Ryssland och USA. Det var på det sättet de största nedrustningsframgångarna mot slutet av det kalla kriget åstadkoms. Den senaste överenskommelsen av det slaget är Start-avtalet från 2010. En annan mycket viktig framgång var det bilaterala INF-avtalet från 1987 som förbjöd kärnvapenbestyckade medeldistansrobotar.

Utredningens direktiv

Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till kärnvapenförbudskonventionen

I linje med Sveriges långa engagemang för nedrustning och ickespridning deltog Sverige i den multilaterala förhandlingsprocess som i juli 2017 avslutades genom godkännande av en konvention som förbjuder kärnvapen¹. Sverige röstade ja till konventionen vid omröstningen i samband med att förhandlingen avslutades.

Samtidigt framhölls i en nationell röstförklaring att den antagna texten i vissa avseenden inte tillgodosåg svenska önskemål. Sverige deklarerade också att konventionen skulle bli föremål för regeringens fortsatta överväganden. En grundlig analys av konventionens innebörd och konsekvenserna av att skriva under konventionen behöver göras.

Utredaren ska analysera konventionens innebörd och de konsekvenser ett svenskt tillträde till konventionen kan komma att få avseende bland annat följande områden:

- svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik,
- konventionens relation till andra relevanta konventioner och avtal, inklusive ickespridningsfördraget (NPT)², provstoppsavtalet (CTBT)³ samt EU-fördragen⁴:
- Sveriges samlade bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten,
- Sveriges förpliktelser enligt andra relevanta konventioner och avtal (inklusive EU-fördragen), samt analys av konventionens krav i förhållande till svensk praxis beträffande implementering av dessa,
- vilka eventuella behov av anpassningar av svensk rätt och riktlinjer som konventionen ger upphov till,
- vilka möjligheter som finns att frånträda konventionen.

I fullgörandet av sitt uppdrag ska utredaren inhämta information från berörda departement, myndigheter, forskar- och civilsamhälle samt andra intressenter i Sverige och utomlands.

Utredaren ska samråda med sakkunniga från Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och andra berörda departement. Utredaren kommer även att ha tillgång till en referensgrupp där också vissa myndigheter kommer att vara representerade.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2018 (*senare ändrat till 21 januari 2019*) till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Notförteckning

¹ UN.org. (2018). TPNW – UNODA. <https://www.un.org/disarmament/publications/library/ptnw> [Hämtad 16.7.2018].

² UN.org. (2018). Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) – UNODA. <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/> [Hämtad 19.7.2018].

³ UN.org. (2018). Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) – UNODA. <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/ctbt/> [Hämtad 19.7.2018].

⁴ Consilium.europa.eu. (2018). Lissabonfördraget. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT> [Hämtad 28.8.2018].

Consilium.europa.eu. (2018). Euratomfördraget – konsoliderad version – Consilium. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0024> [Hämtad 28.8.2018].

Terms of reference

Inquiry into the consequences of a possible Swedish accession to the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons

In line with Sweden's long-standing commitment to disarmament and non-proliferation, Sweden took part in the multilateral negotiation process that concluded in July 2017 with the adoption of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW)¹. Sweden voted in favour of the TPNW in connection with the conclusion of the negotiations.

At the same time, it was stressed in a national explanation of vote that certain aspects of the adopted text did not satisfy Sweden's wishes. Sweden also declared that the Treaty would be subject to further consideration by the Government. A thorough analysis of the Treaty's content and the consequences of signing it would be required.

The Inquiry Chair is to analyse the content of the Treaty and the consequences of Swedish accession in areas including:

- Swedish disarmament/non-proliferation policy;
- the Treaty's relation to other relevant treaties and agreements, including the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)², the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT)³ and the EU treaties⁴;
- Sweden's bilateral and multilateral security and defence policy cooperation;
- Sweden's obligations under other relevant treaties and agreements (including EU treaties), and analysis of the Treaty's requirements in relation to Swedish practice concerning the implementation of these;
- any need to adapt Swedish legislation and guidelines that the Treaty gives rise to; and
- the possibility of withdrawing from the Treaty.

In carrying out the remit, the Inquiry Chair is to gather information from relevant ministries, government agencies, the research community and civil society, as well as other stakeholders in Sweden and abroad.

The Inquiry Chair is to consult with experts from the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Defence and other relevant ministries. The Inquiry Chair will also have access to a reference group in which certain government agencies will also be represented.

The Inquiry is to present its report to the Government Offices (Ministry for Foreign Affairs) by 31 October 2018 (later prolonged to 21 January 2019).

Notförteckning

¹ UN.org. (2018). TPNW – UNODA. [online] Available at:

<https://www.un.org/disarmament/publications/library/ptnw> [Accessed 16 Jul. 2018].

² UN.org. (2018). Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) – UNODA. [online] Available at: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/> [Accessed 19 Jul. 2018].

³ UN.org. (2018). Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) – UNODA. [online] Available at: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/ctbt/> [Accessed 19 Jul. 2018].

⁴ Consilium.europa.eu. (2018). Treaty of Lisbon [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/31090/111652.pdf> [Accessed 19 Jul. 2018].

Consilium.europa.eu. (2018). The Euratom Treaty - consolidated version - Consilium. [online] Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/euratom-treaty/> [Accessed 19 Jul. 2018].

Konventionens normativa ram: preambeln

Inledning

Konventionens inledning (preamble) består av 24 stycken där parterna bekräftar eller understryker ett brett spektrum av principer, tolkningar av principer och politiska ställningstaganden.

Första stycket bekräftar kravet på att bidra till förverkligandet av målen och principerna i Förenta nationernas stadga.

De stater som är parter i denna konvention,

Beslutna att bidra till förverkligandet av målen och principerna i Förenta nationernas stadga,

Därefter framhålls oron över följderna av *användning* av kärnvapen, med en formulering inspirerad av det humanitära initiativet. Oron för den förödelse som skulle drabba hela mänskligheten vid ett kärnvapenkrig formuleras med samma eftertryck som i inledningen till NPT:

djupt oroade över de förödande humanitära konsekvenser som skulle bli följden av all användning av kärnvapen, och erkänner behovet av ett fullständigt avskaffande av sådana vapen, eftersom det är det enda sättet att garantera att kärnvapen under inga omständigheter kommer att användas igen,

"Under inga omständigheter" (andra stycket)

Behovet av att garantera att kärnvapen *under inga omständigheter* kommer att användas understryks. Någon sådan formulering finns inte i NPT. Det är en nyckelfras som skapade betydande oenighet under de tidiga diskussionerna om *den humanitära utfästelsen*.

Redan här signalerar statsparterna således att kärnvapen överhuvudtaget inte får användas. Det är något som naturligtvis inte kan accepteras av kärnvapenstaterna, deras allierade eller de övriga länder som uppfattar sig skyddade av ett kärnvapenparaply.

Ett *fullständigt avskaffande* anses därefter vara det enda sättet att förhindra att kärnvapen används.

Mänsklig säkerhet (tredje och fjärde stycket)

medvetna om riskerna med den fortsatta förekomsten av kärnvapen, inbegripet från kärnvapenedetonationer genom olyckshändelse, felberäkning eller som är avsiktliga, och betonar att dessa risker berör mänsklighetens säkerhet, och att alla stater delar ansvaret för att förhindra att kärnvapen används,

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 och nuvarande och framtida generationers hälsa, och har en oproportionerlig inverkan på kvinnor och flickor, bland annat som en följd av joniserande strålning,

Den nya konventionen går sedan vidare till riskerna med kärnvapen, inklusive en skrivning som föreslagits av Sverige när det gäller de särskilt allvarliga konsekvenserna för kvinnor och flickor.

Detta följs av referenser till konsekvenserna för mänsklighetens överlevnad, med kopplingar till normer för mänsklig säkerhet.

Jämfört med NPT är detta ett betydligt bredare anslag.

Rättsliga och moraliska argument (femte stycket)

erkänner de grundläggande etiska kraven för kärnvapenedrustning och det brådskande behovet av att uppnå och upprätthålla en kärnvapenfri värld, något som är positivt för alla på en global nivå och fördelaktigt för både nationella och gemensamma säkerhetsintressen,

Denna ordalydelse kommer från en resolution som inte fick konsensus i generalförsamlingen. Den svenska hållningen i denna fråga var att moralfrågor borde behandlas separat från internationella rättsliga åtaganden.

Om lidandet hos offer för provsprängningar och användning av kärnvapen (sjätte och sjunde stycket)

uppmärksammar det oacceptabla lidandet och de skador som drabbat offren för användning av kärnvapen (hibakusha), liksom de som påverkats av provsprängningar av kärnvapen,

erkänner den oproportionerliga effekt som kärnvapenaktiviteter har på ursprungsbefolkningar,

Här läggs fokus på de lidanden som kärnvapen orsakar, med en hänvisning till de överlevande från Hiroshima och Nagasaki, och på den oproportionerliga effekt som kärnvapenrelaterad verksamhet, underförstått även provsprängningar, har på ursprungsbefolkningar.

Fokus på kärnvapen och olagligheten i all användning av kärnvapen (åttonde till elfte stycket)

bekräftar behovet av att alla medlemsstater följer tillämplig internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter,

grundar sig på principerna och reglerna i internationell humanitär rätt, rätten för parterna i konflikten att välja stridsmetoder eller stridsmedel icke är obegränsad, regeln om distinktion, förbudet mot urskillningslösa anfall, reglerna om proportionalitet och försiktighetsåtgärder vid anfall, förbudet mot användning av sådan beskaffenhet att den förorsakar överflödigt skada eller onödigt lidande, och regler till skydd för den naturliga miljön,

beaktar att all användning av kärnvapen strider mot internationell rätt som är tillämplig i väpnade konflikter, i synnerhet principerna och reglerna för internationell humanitär rätt,

bekräftar att all användning av kärnvapen även vore oförenlig med humanitetens principer och det allmänna samvetets bud,

Bekräftelsen av behovet att följa internationell rätt, däribland internationell humanitär rätt, följs av referenser till vissa andra principer. Detta kommenterades i Sveriges röstförklaring av den 7 juli 2017:

Sverige ansluter sig inte till ordalydelsen i preambelns tionde stycke, där syftet är att beskriva internationell rätt som den ser ut i dag. Sverige håller fast vid den ståndpunkt som intogs av Internationella domstolen i dess rådgivande yttrande om kärnvapen 1996, nämligen att hot om användning av kärnvapen generellt strider mot internationell rätt som är tillämplig i konflikter, särskilt den humanitära rättens principer och bestämmelser.¹

I den svenska röstförklaringen framhölls den internationella domstolens yttrande som ett uttryck för gällande rätt medan den preambulära texten anger att all kärnvapenanvändning redan i dag är förbjuden.

Hot om våld (tolfte stycket)

påminner om att, enligt Förenta Nationernas stadga, stater i sina internationella förbindelser måste avstå från hot eller användning av våld, riktat mot någon stats territoriella integritet eller politiska oberoende eller på något annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas syften, samt att upprättandet och vidmakthållandet av internationell fred och säkerhet ska främjas med minsta möjliga överföring till rustningsändamål av världens mänskliga och ekonomiska resurser,

Här citeras hela artikel 2.4 i FN-stadgan tillsammans med en annan del av stadgan som handlar om att i minsta möjliga utsträckning använda världens resurser till rustningar. Ordalydelsen är hämtad från ett stycke i ingressen till NPT. Också detta kommenterades i den svenska röstförklaringen.

Kärnvapen i militärdoktriner (trettonde och fjortonde styckena)

som även erinrar om Förenta nationernas generalförsamlings första resolution som antogs den 24 januari 1946 och efterföljande resolutioner som uppmanar till avskaffandet av kärnvapen,

oroade över den långsamma kärnvapennedrustningen, det fortsatta beroendet av kärnvapen i militära och säkerhetspolitiska koncept, doktriner och policyer, samt slöseriet med ekonomiska och mänskliga resurser på program för produktion, underhåll och modernisering av kärnvapen,

Den nya konventionen går sedan närmare in på vad som beskrivs som den långsamma kärnvapennedrustningen och på kärnvapens roll i mer allmänna militära och säkerhetspolitiska doktriner.

Konventionens uttalade syfte är här inte endast att förbjuda kärnvapen, utan att även stigmatisera avskräckningsdoktriner.

Under förhandlingarna stod de rättsliga argumenten mot de säkerhetspolitiska i denna fråga. Som enda deltagande Natoland² framhöll Nederländerna att konventionen måste vara förenlig med landets skyldigheter gentemot Nato som kärnvapenallians. I kritiska kommentarer till detta hävdas ofta att den nederländska ståndpunkten inte har rättslig grund, eftersom kärnvapen inte nämns i Washingtonfördraget där Nato inrättas. Det är dock uppenbart att detta argument inte är ett rättsligt grundat, utan bygger på alliansens politiska ramverk som senast kodifierats i Natos strategiska koncept från 2010.³

Kärnvapennedrustning och slutstadiet (femtonde stycket)

som inser att en rättsligt bindande konvention mot kärnvapen utgör ett viktigt bidrag för att uppnå och upprätthålla en kärnvapenfri värld, inbegripet ett oåterkalleligt, kontrollerbart och transparent avskaffande av kärnvapen, och som är fast beslutna att agera mot detta mål,

Det femtonde stycket föranleder följande tre kommentarer:

För det första upprepas i texten här mandatet för 2017 års diplomatiska konferens att ”förhandla fram en rättsligt bindande konvention för att förbjuda kärnvapen”.

För det andra bör denna formulering jämföras med vad deltagarna i 2000 års NPT-översynskonferens enades om:

– 9. Åtgärder som ska vidtas av alla kärnvapenstater som ska leda till kärnvapennedrustning på ett sätt som främjar internationell stabilitet och som grundas på principen om oförminskad säkerhet för alla: –⁴

Konventionens förespråkare avvisar ofta tanken på en stegvis nedrustningsprocess. De framhåller att kärnvapenstaterna på senare år praktiskt taget inte gjort någonting för att uppfylla sina åtaganden i NPT.

Nederländerna föreslog här en ändring som skulle koppla stycket till NPT genom att beskriva konventionen som ett steg för att genomföra artikel VI i NPT. Ändringsförslaget avvisades.

Enligt den nya konventionen kan inget rättfärdiggöra att en stat behåller sina kärnvapen och den lägger ett kollektivt ansvar på kärnvapenstaterna härvidlag.

Redan det faktum att den nya konventionen förhandlats utan kärnvapenstaternas deltagande understryker den frustration som icke-kärnvapenstaterna känner inför bristen på framsteg på grundval av steg-för-stegmetoden. Detta illustrerar den nya konventionens långsiktiga inriktning.

För det tredje diskuterar det femtonde stycket *slutstadiet*, en kärnvapenfri värld. Ambitionsnivån är extremt hög. Målet är att *oåterkalleligt* avskaffa kärnvapen. Det är en ambition som inte bara kräver att befintliga kärnvapen elimineras, utan även kapaciteten att utveckla dem igen. Det är viktigt för konsekvensbedömningen av konventionen att detta kräver att slutstadiet är *verifierbart i samtliga länder som tillträtt fördraget – oavsett om de har varit kärnvapenstater eller ej.*

Länken mellan kärnvapennedrustning och allmän nedrustning saknas (sextonde stycket)

beslutna att agera med målet att uppnå verkliga framsteg mot en allmän och fullständig nedrustning under en strikt och effektiv internationell kontroll,

Här understryks behovet av att agera med målet att uppnå en allmän och fullständig nedrustning under en effektiv internationell kontroll, dock i ett fristående stycke i preambeln utan koppling till kärnvapennedrustningen.

Konventionen bryter alltså loss frågan om kärnvapennedrustning från diskussionen om allmän och fullständig nedrustning. De säkerhetsvillkor som kan vara nödvändiga för nedrustning erkänns inte explicit.

I NPT:s ingress är räckvidden bredare. Där finns både en samarbetsaspekt inkluderad och en mer detaljerad hänvisning till vad som bör avskaffas. Det bör noteras att även kärnvapenbärare inkluderas i NPT-texten vilket är viktigt för diskussionen av definitionen av begreppet kärnvapen senare i utredningen.

som önskar främja internationell avspänning och stärkandet av förtroendet mellan stater för att underlätta att kärnvapentillverkningen upphör, att alla deras förefintliga lager avvecklas samt att kärnvapen och kärnvapenbärare utesluts ur nationella arsenaler enligt ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll,

I NPT:s artikel VI nämns därefter kärnvapenedrustningen parallellt med behovet av ett fördrag om allmän och fullständig nedrustning under strikt och effektiv internationell kontroll.

Förhandlingar i god tro (sjuttonde stycket)

bekräftar att det finns en förpliktelse att i god tro eftersträva och slutföra förhandlingar som i alla avseenden leder till kärnvapenedrustning under en strikt och effektiv internationell kontroll,

Det sjuttonde stycket tar upp en viktig del av kritiken mot den nuvarande processen för kärnvapenedrustning, nämligen avsaknaden av förhandlingar i *god tro* (*good faith*). Uttrycket är hämtat från artikel VI i NPT där det på svenska uttrycks som ”i uppriktigt avsikt”:

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

Förpliktelsen att nedrusta i sjuttonde stycket frikopplas från den strategiska kontexten och de säkerhetsproblem som – ur kärnvapenstaternas perspektiv – påverkar möjligheterna att inleda och slutföra förhandlingar. Även detta understryker att det enligt den nya konventionen inte finns något som kan rättfärdiga att en kärnvapenstat underlåter att nedrusta.

Eftersom förhandlingar per definition omfattar mer än en stat lägger detta stycke ett *kollektivt* ansvar på kärnvapenstaterna. Om en

förhandlingspart ställer villkor för framsteg som inte kan godtas av en annan part kan detta enligt konventionen ändå inte rättfärdiga att parterna inte genomför kärnvapenedrustningen. Kravet att nedrusta innefattar här inte bara skyldigheten att eftersträva förhandlingar, utan även att *slutföra* dem.

Frånvaron av *god tro* i nedrustningsförhandlingarna i NPT-kontexten har särskilt givit underlag för kritik från flera av civilsamhällets organisationer.

I sammanhanget kan nämnas att enligt slutdokumentet från NPT-översynen 2010 förväntas de stater som har de största kärnvapenarsenalerna ta första steget.

Kopplingen till NPT och provstoppsavtalet (artonde och nittonde styckena)

bekräftar även att ett fullständigt och effektivt genomförande av icke-spridningsfördraget, som fungerar som en hörnsten för kärnvapenedrustningen och arrangemang om ickespridning, har en viktig roll att spela för främjande av internationell fred och säkerhet,

erkänner betydelsen av fördraget om ett fullständigt förbud mot kärnsprängningar och dess kontrollsystem som en viktig del av kärnvapenedrustningen och arrangemang om ickespridning,

I artonde och nittonde styckena hänvisas till NPT och provstoppsavtalet⁵, två befintliga globala konventioner av stor betydelse för kärnvapenedrustning och ickespridning. Men det som bekräftas är behovet av att fullständigt och effektivt genomföra NPT, utan hänvisning till dess verifikationssystem. I hänvisningen till provstoppsavtalet erkänns däremot betydelsen av både själva avtalet och dess verifikationssystem.

Kärnvapenfria zoner (tjugonde stycket)

bekräftar övertygelsen om att internationellt erkända kärnvapenfria zoner inrättade utifrån fritt ingångna mellanstatliga överenskommelser i berörda regioner förbättrar den globala och regionala freden och säkerheten, stärker arrangemang om ickespridning och bidrar till att förverkliga målet om kärnvapenedrustning,

Det kan noteras att många av konventionens förespråkare redan är parter till överenskommelser om kärnvapenfria zoner i flera olika världsdelar.

Många av den nya konventionens krav har anpassats till den nivå av åtaganden som krävs för att ingå i dessa zoner.⁶

Användning av kärnenergi för fredliga ändamål (tjugoförsta stycket)

betonar 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 tjugoförsta stycket tas en av NPT:s tre pelare ut ur sitt sammanhang: *användning av kärnenergi för fredliga ändamål*.

Det framhålls att ingenting i konventionen ska tolkas som en inverkan på rätten till denna användning utan diskriminering.

I NPT balanseras denna rättighet mot kravet att förhindra horisontell spridning. Problemet försvåras av att den nya konventionen inte ställer krav på anslutning till NPT.

Kvinnors lika deltagande i kärnvapennedrustning (tjugandra stycket)

inser att ett jämlikt, fullständigt och verkligt deltagande av både kvinnor och män är en viktig faktor för att främja och uppnå en hållbar fred och säkerhet; och strävar efter att stödja och stärka kvinnors verkliga deltagande i kärnvapennedrustning,

Detta stycke inspirerades av ett svenskt förslag där Sverige också begärde en uttrycklig hänvisning till FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (om kvinnor, fred och säkerhet). Flera länder invände mot detta.⁷

Vikten av utbildning och av att sprida konventionens principer och normer (tjugotredje stycket)

inser även vikten i alla avseenden av utbildning om fred och nedrustning och av en ökad medvetenhet om risker och konsekvenser av kärnvapen för nuvarande och kommande generationer, och strävar efter att sprida principerna och normerna i denna konvention,

Detta stycke kopplar vikten av utbildning om fred och nedrustning till åtagandet om att främja konventionens principer och normer.

Stycket kan läsas tillsammans med den operativa artikeln 12 nedan, som handlar om konventionens universalitet och som ålägger statsparterna att aktivt främja ytterligare anslutning till konventionen.

Stöd till nedrustningsarbetet (tjugofjärde stycket)

betonar vikten av ett allmänt samvete för att främja principerna om mänskligheten som framgår av uppmaningen till ett fullständigt avskaffande av kärnvapen, och erkänner det arbete i detta syfte som gjorts av Förenta nationerna, den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, andra internationella och regionala organisationer, icke-statliga organisationer, religiösa ledare, parlamentsledamöter, akademiker och hibakusha,

Konventionen hänvisar uttryckligen till vikten av civilsamhällets arbete, vilket kan ses som ett underförstått erkännande till Ican.

Det är en skrivning som sannolikt inte gillas av stater som inte tillåter ett aktivt civilsamhälle. Hit hör flera kärnvapenstater liksom ett antal länder som stöder konventionen.

Notförteckning

¹ Casey-Maslen (2019) refererar till vad som uttryckts av Nederländerna, om att ur en strikt folkrättslig synvinkel finns det rimligen förutsebara situationer där användning av kärnvapen inte behöver strida mot internationell humanitär rätt.

Exempelvis behöver inte ett nukleärt angrepp på en atomubåt i färd med att avfyra kärnvapen strida mot humanitär rätt.

² Utdrag ut Natos förklaring om konventionen:

Att försöka förbjuda kärnvapen med en konvention som inte kommer att binda någon stat som faktiskt har kärnvapen kommer inte att bli ändamålsenligt, det kommer inte att minska kärnvapenarsenalen och det kommer varken att stärka något lands säkerhet eller främja internationell fred och stabilitet. Konventionen riskerar att i stället få motsatt effekt genom att skapa splittring och skillnader i en tid då en enad strategi mot spridning och säkerhetshot är

viktigare än någonsin. Förbudskonventionen går emot den befintliga icke-spridnings- och nedrustningsstrukturen. Detta riskerar att undergräva NPT som legat till grund för de globala ansträngningarna för icke-spridning och nedrustning under nästan 50 år, liksom IAEA:s kontrollsystem som stöder fördraget. Den kris som orsakats av Nordkorea understryker vikten av att bevara och stärka den befintliga icke-spridningsregimen.

Nato.int. (2017). North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_146954.htm [Hämtad 16.7.2018], utredningens översättning.

³ Nato. (2018). *Strategic Concept 2010*.

https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_82705.htm [Hämtad 18.7.2018].

Se Casey-Maslen (2019) som menar att ordalydelsen av det strategiska konceptet inte är förenlig med förbudet mot hjälp i artikel 1 i konventionen.

⁴ Acronym.org.uk. (2018). 2000 NPT Review Conference, Final Document (13 Steps) | Acronym Institute. <http://www.acronym.org.uk/old/official-and-govt-documents/2000-npt-review-conference-final-document-13-steps> [Hämtad 18.7.2018], utredningens översättning.

⁵ CTBT har för närvarande 183 signatärer, inbegripet USA, och 166 ratificeringar. USA deklarerade 1992 att man skulle avstå från fullskaliga kärnvapenprov. Men av de 44 stater med kärnvapenkapacitet som finns förtecknade i bilaga 2 till provstoppsavtalet och vilkas ratificering krävs för att avtalet ska träda i kraft, har varken Indien, Pakistan eller Nordkorea undertecknat avtalet och det är endast 36 av staterna i förteckningen som har ratificerat det. Bland de länder som saknas i förteckningen finns sådana som gett politiskt stöd till den nya konventionen. Dessutom är flera länder som ratificerat den nya konventionen ännu inte parter till provstoppsavtalet. Detta är viktigt eftersom den nya konventionen förbjuder kärnvapenprov utan att definiera vad detta innebär och utan att fastställa krav på verifikation. Att vara part till provstoppsavtalet är alltså inte ett krav för att vara part till den nya konventionen.

⁶ Även i Norden diskuterades en kärnvapenfri zon under lång tid, särskilt under 1980-talet. Det blev emellertid mycket svårt att enas om en sådan, bl.a. på grund av utplaceringen av kärnvapen i Norden. Detta illustrerades mycket tydligt av det sovjetiska intrånget på svensk territorialvatten med en kärnvapenbestyckad ubåt 1981.

Ett annat viktigt område har under senare år varit den föreslagna zonen utan massförstörelsevapen i Mellanöstern. Förslaget, som fått starkt stöd inte minst av EU och likasinnade stater, kräver samarbete mellan Israel (som icke-deklarerat kärnvapenstat) och ett flertal arabstater – något som har varit mycket svårt att få till stånd. Dessa diskussioner, liksom förhandlingarna om Iranavtalet, visar på svårigheterna att avskärma förhandlingarna om kärnvapenedrustning från lösandet av regionala konflikter. I synnerhet Israel har insisterat på att en zonöverenskommelse måste komma efter konfliktlösning, inte före.

Ett generell problem för de flesta kärnvapenfria zonerna är att man inte har enats om huruvida de också ska omfatta internationellt vatten.

⁷ Casey-Maslen (2019).

Konventionens operativa del

(Den kortfattade beskrivningen av följande artiklar kan läsas parallellt med konsekvensanalysen i kapitel 3.)

Förbudskatalog

Konventionens operativa del inleds med en omfattande förteckning över kärnvapenförbud i artikel 1.

I artikel 2 vidgas konventionens räckvidd ytterligare till att kräva en förklaring från varje statspart i vilken den ska ange om den, i förekommande fall, har avslutat sitt kärnvapenprogram, inbegripet avskaffande eller oåterkallelig omvandling av alla *kärnvapenrelaterade anläggningar*. Detta begrepp har också betydelse för en tolkning av förbudskatalogens omfattning.

Enligt artikel 2 c ska förklaringen även omfatta kärnvapen eller andra kärnladdningar på dess territorium eller annan plats under dess jurisdiktion som kontrolleras av en annan stat, såsom är fallet inom Nato för Belgien, Tyskland, Italien, Nederländerna och Turkiet genom ”systemet för kärnvapendelning”.

Artikel 1

Förbud

1. Varje statspart åtar sig att aldrig under några omständigheter

- a) utveckla, provspränga, producera, tillverka, på annat sätt förvärva, inneha eller förvara kärnvapen eller andra kärnladdningar,
- b) till någon mottagare överföra kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller explosiva anordningar, direkt eller indirekt,
- c) ta emot överförda kärnvapen eller kontroll över kärnvapen eller andra kärnladdningar, direkt eller indirekt,

- d) använda eller hota att använda kärnvapen eller andra kärnladdningar,
- e) hjälpa, uppmuntra eller förmå, på något sätt, någon att delta i verksamhet förbjuden för en statspart enligt denna konvention,
- f) söka eller ta emot hjälp, på något sätt, av någon för att delta i verksamhet förbjuden för en statspart enligt denna konvention,
- g) tillåta stationering, installation eller utplacering av kärnvapen eller andra kärnladdningar inom dess territorium eller annan plats under dess jurisdiktion eller kontroll.

Artikel 2

Deklarationer

1. Varje statspart ska överlämna till Förenta nationernas generalsekreterare, inte senare än 30 dagar efter det att denna konvention har trätt i kraft för den statsparten, en förklaring i vilken den ska

- a) förklara om den ägde, innehade eller kontrollerade kärnvapen eller kärnladdningar och har avslutat sitt kärnvapenprogram, inbegripet avskaffande eller oåterkallelig 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.

2. Förenta nationernas generalsekreterare ska översända alla sådana mottagna förklaringar till statsparterna.

Artikel 3

Garantier

1. Varje statspart som artikel 4, punkt 1 eller 2 inte är tillämplig för ska, som ett minimum, bibehålla de kontrollförpliktelser gentemot Internationella atomenergiorganet (IAEA) som är i kraft vid tidpunkten för denna konventions ikraftträdande, utan att detta påverkar eventuella ytterligare relevanta instrument som den kan anta i framtiden.

2. Varje statspart som artikel 4, punkt 1 eller 2 inte är tillämplig för och som ännu inte gjort det ska sluta avtal med IAEA och sätta i kraft ett heltäckande säkerhetskontrollavtal (INFCIRC/153 (rättat)). Förhandlingar om ett sådant avtal ska inledas inom 180 dagar från det datum som denna konvention trädde i kraft för den statsparten. Avtalet ska träda i kraft senast 18 månader efter det att denna konvention trädde i kraft för

den statsparten. Varje statspart ska därefter bibehålla sådana förpliktelser, utan att detta påverkar eventuella ytterligare instrument som den kan anta i framtiden.

Kärnvapenedrustning

Artikel 4

Arbetet mot ett fullständigt avskaffande av kärnvapen

1. Varje statspart som efter den 7 juli 2017 ägde, innehade eller kontrollerade kärnvapen eller andra kärnladdningar och som har avslutat sitt kärnvapenprogram, inbegripet avskaffande eller oåterkallelig omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar, innan denna konvention trädde i kraft för den statsparten, ska samarbeta med det behöriga internationella organ som utsetts i enlighet med punkt 6 i denna artikel, i syfte att bekräfta ett oåterkalleligt avslut av kärnvapenprogrammet. Det behöriga internationella organet ska rapportera till statsparterna. En sådan statspart ska 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. Förhandlingar om ett sådant avtal ska inledas inom 180 dagar från det datum som denna konvention trädde i kraft för den statsparten. Avtalet ska träda i kraft senast 18 månader efter det att denna konvention trädde i kraft för den statsparten. Statsparten ska därefter, som ett minimum, bibehålla dessa kontrollförpliktelser, utan att detta påverkar eventuella ytterligare relevanta instrument som den kan anta i framtiden.

2. Oaktat artikel 1 a, ska varje statspart som äger, innehar eller kontrollerar kärnvapen eller andra kärnladdningar omedelbart ta dem ur driftläge och förstöra dem snarast men inte senare än enligt en tidsfrist som ska fastställas vid statsparternas första möte, 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. Statsparten ska, senast 60 dagar efter det att denna konvention trädde i kraft för den statsparten, överlämna denna plan till statsparterna eller till ett behörigt internationellt organ som utsetts av statsparterna. Planen ska därefter förhandlas med det behöriga internationella organet, som därefter ska överlämna den vid statsparternas efterföljande möte eller översynskonferens, beroende på vilket som inträffar först, för godkännande i enlighet med dess arbetsordning.

3. En sådan statspart ska 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. Förhandlingar om ett sådant avtal ska inledas inom 180 dagar från det datum som denna konvention trädde i kraft för den statsparten. Avtalet ska träda i kraft senast 18 månader efter det att förhandlingarna inleddes. Statsparten ska därefter, som ett minimum, bibehålla dessa kontrollförpliktelser, utan att detta påverkar eventuella ytterligare relevanta instrument som den kan anta i framtiden. Efter ikraftträdandet av det avtal som avses i denna punkt ska statsparten överlämna en slutlig förklaring till Förenta nationernas generalsekreterare om att förpliktelserna enligt denna artikel har fullgjorts.

4. Oaktat artikel 1 b och g ska varje statspart som innehar kärnvapen eller andra kärnladdningar på dess territorium eller annan plats under dess jurisdiktion eller kontroll som ägs, innehas eller kontrolleras av en annan stat säkerställa ett omedelbart avlägsnande av sådana vapen, så snart som möjligt men inte senare än en tidsfrist som ska fastställas vid statsparternas första möte. När sådana vapen eller andra explosiva anordningar har avlägsnats, ska statsparten överlämna en förklaring till Förenta nationernas generalsekreterare om att förpliktelserna enligt denna artikel har fullgjorts.

5. Varje statspart som omfattas av denna artikel ska rapportera till varje möte mellan statsparterna och till varje översynskonferens om framsteg mot ett fullgörande av förpliktelserna enligt denna artikel, tills de har fullgjorts.

6. Statsparterna ska utse ett eller flera behöriga internationella organ att förhandla och bekräfta att kärnvapenprogram oåterkalleligen avslutas, inbegripet avskaffande eller oåterkallelig omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar i enlighet med punkterna 1, 2 och 3 i denna artikel. I händelse av att sådant inte har utsetts före denna konventions ikraftträdande för en statspart som omfattas av punkt 1 eller 2 i denna artikel ska Förenta nationernas generalsekreterare sammankalla ett extra möte där statsparterna kan fatta nödvändiga beslut.

I artikel 4 delas de kärnvapenstater som i något skede kan vilja ansluta sig till konventionen upp i två undergrupper (se ovan), nu beroende på vilken modell för nedrustning de väljer – att nedrusta först och sedan tillträda (*destroy and join*) eller tillträda först och sedan nedrusta (*join and destroy*).

Nationellt genomförande

Alla statsparter måste i enlighet med konventionens artikel 5 kontrollera sitt eget genomförande av förpliktelserna enligt konventionen.

Artikel 5

Nationellt genomförande

1. Varje statspart ska vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra sina förpliktelser enligt denna konvention.
2. 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.

Bistånd till andra stater vid genomförandet

Artikel 6

Stöd till offer och miljöåterställning

1. Varje statspart ska, avseende enskilda personer under dess jurisdiktion som har påverkats av kärnvapen användning eller -provsprängningar, i enlighet med gällande internationella humanitära och mänskliga rättigheter, tillhandahålla lämpligt stöd med hänsyn till ålder och kön, utan diskriminering, inbegripet medicinsk vård, rehabilitering och psykologiskt stöd samt hjälp till social och ekonomisk integrering.
2. Varje statspart ska, avseende områden under dess jurisdiktion eller kontroll som förorenats till följd av verksamhet i samband med provsprängningar eller användning av kärnvapen eller andra kärnladdningar, vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för en miljömässig sanering av dessa förorenade områden.
3. Förpliktelserna enligt punkterna 1 och 2 ovan ska gälla utan att det påverkar andra staters skyldigheter och förpliktelser enligt internationell rätt eller bilaterala avtal.

Artikel 7

Internationellt samarbete och stöd

1. Varje statspart ska samarbeta med andra statsparter för att underlätta genomförandet av denna konvention.
2. Vid uppfyllandet av sina förpliktelser enligt denna konvention, ska varje statspart ha rätt att söka och ta emot stöd, där så är möjligt, från andra statspartern.
3. Varje statspart som har möjlighet ska tillhandahålla tekniskt, materiellt och ekonomiskt stöd till statsparter som har berörts av kärnvapen-användning eller -provsprängningar, för att ytterligare främja genomförandet av denna konvention.
4. Varje statspart som har möjlighet ska tillhandahålla hjälp till offer för användning eller provsprängningar av kärnvapen eller andra kärnladdningar.
5. Hjälp enligt denna artikel får tillhandahållas, bland annat, genom FN-systemet, internationella, regionala eller nationella organisationer eller institutioner, icke-statliga organisationer eller institutioner, Internationella Rödakorskommittén, Internationella rödakors- och halvmånefederationen, eller nationella Röda kors- och Röda halvmåneföreningar, eller på bilateral basis.
6. Utan att det påverkar en statsparts eventuella andra skyldigheter eller åtaganden enligt internationell rätt, har en statspart som har använt eller provsprängt kärnvapen eller andra kärnladdningar ett ansvar för att tillhandahålla lämplig hjälp till drabbade statsparter, som stöd till offer samt återställande av miljön.

Artiklarna 6 och 7 har i hög grad inspirerats av motsvarande paragrafer i konventionerna om truppminor och om klusterammunition när det gäller stöd till drabbade. Det görs ingen skillnad i bestämmelserna, mellan å ena sidan truppminor och klusterammunition och å andra sidan kärnvapen. Det faktum att kärnvapen har gränsöverskridande effekter beaktas inte. Huvudansvaret ligger fortfarande på den stat där offer behöver stöd eller där miljömässig sanering kan krävas.

Tre artiklar om konventionens genomförande och vidare utveckling

Artikel 8

Statspartsmöte

1. Statsparterna ska regelbundet träffas för att överväga och, om nödvändigt, fatta beslut i alla frågor avseende tillämpningen eller genomförandet av denna konvention, i enlighet med relevanta bestämmelser samt ytterligare åtgärder för kärnvapennedrustning, inbegripet:

- a) Genomförande och status för denna konvention.
- b) Åtgärder för ett bekräftat, tidsbundet och oåterkalleligt avslut av kärnvapenprogram, inbegripet tilläggsprotokoll till denna konvention.
- c) Alla övriga ärenden i enlighet och i överensstämmelse med bestämmelserna i denna konvention

2. Statsparternas första möte ska sammankallas av Förenta nationernas generalsekreterare inom ett år efter det att denna konvention har trätt i kraft. Ytterligare möten mellan statsparterna ska sammankallas av Förenta nationernas generalsekreterare på tvåårsbasis, såvida inte annat överenskommit mellan statsparterna. Arbetsordningen ska antas vid statsparternas första möte. Innan arbetsordningen antagits tillämpas arbetsordningen för Förenta nationernas konferens för förhandlingar om ett rättsligt bindande instrument för att förbjuda kärnvapen, som leder till deras fullständiga avskaffande.

3. Extra möten med statsparter ska sammankallas, efter vad som anses nödvändigt, av Förenta nationernas generalsekreterare, på skriftlig begäran av någon statspart, förutsatt att denna begäran stöds av minst en tredjedel av statsparterna.

4. Fem år efter det att denna konvention har trätt i kraft ska Förenta nationernas generalsekreterare sammankalla en konferens för översyn av konventionen och framsteg mot att uppnå de syften som anges i konventionen. Förenta nationernas generalsekreterare ska sammankalla ytterligare översynskonferenser var sjätte år med samma mål, såvida inte annat överenskommit av statsparterna.

5. Stater som inte är parter till denna konvention, samt relevanta organ inom FN-systemet, andra relevanta internationella organisationer eller institutioner, regionala organisationer, Internationella Rödakorskommittén, Internationella rödakors- och halvmånefederationen och relevanta icke-statliga organisationer, ska inbjudas att delta i statsparternas möten och översynskonferenser som observatörer.

Artikel 9

Kostnader

1. Kostnaderna för möten mellan statsparterna, översynskonferenser och extra möten mellan statsparterna ska bäras av statsparterna, samt av de stater som inte är parter i konventionen men som deltar som observatörer, enligt en lämplig fördelning baserad på Förenta nationernas bidragsskalor.
2. De kostnader som Förenta nationernas generalsekreterare ådrar sig vid cirkulation av förklaringar enligt artikel 2, rapporter enligt artikel 4 och föreslagna ändringar enligt artikel 10 i denna konvention ska bäras av statsparterna enligt en lämplig fördelning baserad på Förenta nationernas bidragsskalor.
3. Kostnader för genomförandet av de kontrollåtgärder som krävs enligt artikel 4 och kostnader i samband med förstörelse av kärnvapen eller andra kärnladdningar, samt avslut av kärnvapenprogram, inbegripet avskaffande eller omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar, ska bäras av den berörda statsparten.

Artikel 10

Ändringar

1. När som helst efter det att denna konvention har trätt i kraft kan en statspart föreslå ändringar till konventionen. Texten till en föreslagen ändring ska överlämnas till Förenta nationernas generalsekreterare, som ska cirkulera den till alla statsparter och efterfråga deras åsikter om förslaget ska övervägas. Om en majoritet av statsparterna meddelar Förenta nationernas generalsekreterare senast 90 dagar efter mottagandet att de stödjer ett övervägande av förslaget ska förslaget tas upp vid nästa statspartsmöte eller översynskonferens, beroende på vilket som inträffar först.
2. Vid ett statspartsmöte eller en översynskonferens kan beslut tas om att anta ändringar om en majoritet bestående av två tredjedelar av statsparterna röstar för ändringarna. Depositarien ska meddela alla antagna ändringar till samtliga statsparter.
3. Ändringen ska träda i kraft för varje statspart som deponerar sitt instrument för ratificering eller godkännande av ändringen 90 dagar efter att en majoritet av statsparterna vid tidpunkten för antagandet har deponerat ett sådant instrument för ratificering eller godkännande. Därefter träder den i kraft för varje annan statspart 90 dagar efter att statsparten har deponerat sitt ratifikationsinstrument eller ändringsgodkännande.

Tvistlösning

Artikel 11

Tvistlösning

1. Vid en tvist mellan två eller flera statsparter om tolkningen eller tillämpningen av denna konvention, ska de berörda parterna rådgöra med varandra i syfte att bilägga tvisten genom förhandlingar eller andra fredliga medel efter eget val i enlighet med artikel 33 i Förenta nationernas stadga.

2. Statspartsmötet kan vara en plats för att lösa tvisten, inbegripet genom att deltagande statsparter kan erbjuda sina tjänster, uppmana de tvistande statsparterna att inleda ett valfritt tvistlösningsförfarande och rekommendera en tidsfrist för ett överenskommet förfarande, i enlighet med relevanta bestämmelser i denna konvention och i Förenta nationernas stadga.

Universalitet och att uppmuntra andra att tillträda konventionen

Artikel 12

Universalitet

Varje statspart ska uppmuntra stater som inte är part i denna konvention att underteckna, ratificera, godta, godkänna eller ansluta sig till konventionen, med målet om en universell anslutning av alla stater till konventionen.

Kärnvapenkonventionen avses bli universell. Den strävar efter att kodifiera ett förbud långt innan de mest relevanta staterna anser sig vara i ett läge där de kan göra sådana åtaganden.¹ Som utredningen återkommer till i kapitel 6 och 7 är denna fråga särskilt kritisk när det gäller kravet på att omedelbart avstå från kärnvapenparaplyer och annat samarbete med kärnvapenstater eller deras allierade.

Enligt artikel 12 i konventionen ska varje statspart uppmuntra andra stater att ansluta sig till konventionen. Utredaren bedömer att detta kommer att förväntas av en framtida statspart som snart den *undertecknar* konventionen.

Undertecknande, ratifikation och ikraftträdande

I artikel 14 krävs ratifikation av statsparterna innan konventionen träder i kraft för deras del. I Sveriges fall innebär detta krav på riksdagens godkännande

Artikel 13

Undertecknande

Denna konvention ska vara öppen för undertecknande för alla stater vid Förenta nationernas högkvarter i New York från den 20 september 2017.

Artikel 14

Ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning

Denna konvention förutsätter ratifikation, godtagande eller godkännande av signatärstater. Konventionen ska vara öppen för anslutning.

Artikel 15

Ikraftträdande

1. Denna konvention träder i kraft 90 dagar efter det att femtio ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument har deponerats.
2. För varje stat som deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument efter dagen för deponeringen av det femtionde ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet, ska denna konvention träda i kraft 90 dagar efter den dag då staten deponerade sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument.

Enligt artikel 15 ska konventionen träda i kraft när 50 stater har ratificerat den.

Reservationer

Artikel 16

Reservationer

Artiklarna i denna konvention ska inte vara föremål för reservationer.

Frånträde i konventionen

Artikel 17

Uppsägning och frånträde

1. Denna konvention ska gälla på obegränsad tid.
2. Varje statspart har rätt att frånträda denna konvention, som en del av sin nationella suveränitet, om den beslutar att särskilda händelser relaterade till konventionens ämne har inverkat på landets högsta intressen. Depositarien ska meddelas om sådant frånträde. Ett sådant meddelande ska innehålla en redovisning av de särskilda händelser som anses ha inverkat på landets högsta intressen.
3. Ett sådant frånträde träder i kraft först tolv månader efter det datum när depositarien mottog underrättelsen om frånträdet. Om den frånträdande statsparten, vid den tolv månader långa periodens slut, är part i en väpnad konflikt ska statsparten fortsätta att vara bunden av förpliktelse i denna konvention och eventuella tilläggsprotokoll tills statsparten inte längre är part i den väpnade konflikten.

Konventionens relation till andra relevanta konventioner och avtal

Artikel 18

Förhållande till andra överenskommelser

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.

I artikel 18 krävs att tidigare förpliktelser gäller i den utsträckning som de är förenliga med den nya konventionen.

Artikel 19

Depositarie

Förenta nationernas generalsekreterare utses härmed till depositarie för denna konvention.

Artikel 20

Autentiska texter

De arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texterna till denna konvention ska vara lika giltiga.

UNDERTECKNAT i New York, den sjunde juli, tjugohundrasjutton.

Notförteckning

¹ Nystuen et al. (2018) hänvisar här till New Agenda Coalition och dess uppfattning att en kodifiering av förbudet kan göras i början av processen mot kärnvapenedrustning för att skynda på denna.

Termer och förkortningar

9/11 – terrordåden i USA den 11 september 2001.

Able Archer – kodnamn för en stabsövning inom Nato i november 1983.

Anti-Ballistic Missile Treaty – (ABM-avtalet) avtal mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen om begränsning av antibalistiska missilsystem. I kraft 1972–2002.

Arrangemang om ickespridning (NPT regimen) – en bred internationell ram av överenskommelser och organisationer som syftar till att förhindra spridning av kärnvapen och bidra till framsteg inom rustningskontroll och nedrustning.

Artificiell intelligens – studiet och utvecklingen av datorsystem som kan utföra uppgifter som normalt kräver mänsklig intelligens. Tillämpningsområden inkluderar robotteknik, tal- och röstigenkänning, försök att simulera mänskligt tänkande, m.m.

Asymmetrisk respons – att svara på en typ av hot med ett hot i en annan dimension eller på en annan plats.

ATT – *Arms Trade Treaty* – vapenhandelsfördrag framförhandlat i FN som trädde i kraft 2014.

Australiengruppen – *Australia Group* – ett informellt forum av länder som genom harmonisering av exportkontroller försöker se till att export inte kan bidra till utveckling av kemiska eller biologiska vapen.

Avskräckning – att förhindra en åtgärd eller en händelse genom att skapa tvivel eller fruktan för konsekvenserna – i militära sammanhang en politik som går ut på att utveckla en stark militärmakt så att andra länder inte vågar angripa det egna landet.

BRICS – det organiserade samarbetet mellan fem av världens största och mest växande statsekonomier: Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika.

BTWC – (Konventionen om biologiska vapen) Konvention om förbud mot utveckling, framställning och lagring av bakteriologiska (biologiska) vapen och toxinvapen samt om deras förstöring. Trädde i kraft 1975.

Budapest Memorandum – en överenskommelse om säkerhetsgarantier i samband med Ukrainas anslutning till ickespridningsfördraget (NPT) 1994.

CD – Nedrustningskonferensen i Genève, erkänd av FN 1978 som det internationella samfundets enda forum för multilaterala nedrustningsförhandlingar.

CFE-avtalet – Avtalet om konventionella styrkor i Europa, 1992.

CMM – Konventionen om klusterammunition, trädde i kraft 2010.

CSTO (*Collective Security Treaty Organization*) – mellanstatlig militärallians mellan sex stater i OSS inbegripet Ryssland. Inrättades 1992.

CTBT (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*) det fullständiga provstoppsavtalet. Ännu inte i kraft. Se även CTBTO (*Comprehensive Test Ban Treaty Organisation*), provstoppsavtalets övervakningsorganisation.

CWC (*Chemical Weapons Convention*) – konventionen om kemiska vapen – Konvention om förbud mot utveckling, framställning och lagring av kemiska vapen samt om deras förstöring. Trädde i kraft 1997.

Demografi – vetenskapen om en befolknings sammansättning och förändring.

Domedagsklockan – en symbolisk klocka som uppdateras av styrelsen för *Bulletin of Atomic Scientists*. Den står för närvarande (2018) på två minuter till midnatt.

Dubbla användningsområden (*Dual use*) – produkter, programvara och teknik som kan användas för både militära och civila ändamål. EU:s förordning (EG) nr 428/2009 om produkter med dubbla användningsområden reglerar exporten av sådana produkter, inklusive förmedling. Överföring inom EU är undantagen.

EU – Europeiska unionen, se även Lissabonfördraget.

EU-fördragen – se Euratomfördraget och Lissabonfördraget.

FMCT – *Fissile Material Cutoff Treaty* – föreslagen konvention med förbud mot produktion av höganrikat uran och plutonium i nedrustningskonferensen CD i Geneve.

Euratomfördraget – Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen 1957.

FN-stadgan – Förenta nationerna stadga från 1945.

FN:s säkerhetsråd – enligt FN-stadgan har säkerhetsrådet huvudansvar för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

Geopolitik – en vetenskaplig disciplin, där politik, historia och sociologi analyseras med referens till geografi.

Global Zero – en internationell partipolitiskt obunden grupp av 300 världsledare som strävar efter att avskaffa alla kärnvapen. Gruppen förespråkar en gradvis nedrustning och att kontrollen av förstörelsen av all utrustning ska skötas av de officiella och inofficiella kärnvapenstaterna. Aktiv sedan 2008.

Hibakusha – överlevarna efter atombombningarna av Hiroshima och Nagasaki 1945.

Horisontell spridning – när nuvarande icke-kärnvapenstater försöker skaffa, förvärvar eller tillverkar kärnvapen (eller kärnmaterial).

Humanitära initiativet och den humanitära utfästelsen (*Humanitarian pledge*) föreslagen i samband med konferens med Österrike som värd 9 december 2014 – en rad förklaringar, initiativ och möten med fokus på de humanitära konsekvenserna av kärnvapen.

IAEA – Internationella atomenergiorganet.

Ican (International Campaign Against Nuclear weapons) – den internationella kampanjen mot kärnvapen.

ICRC (International Committee of the Red Cross) – Internationella rödakorskommittén.

INF-avtalet (*Intermediate-Range Nuclear Forces*) – avtal mellan USA och Sovjetunionen om att avskaffa medel- och kortdistansrobotar, ingicks 1987.

Internationell humanitär rätt – en uppsättning regler som på humanitära grunder syftar till att begränsa konsekvenserna av väpnade konflikter. Den humanitära rätten skyddar personer som inte deltar eller inte längre deltar i strider, och reglerar vilka vapen och stridsmetoder som får användas i en väpnad konflikt. Internationell humanitär rätt kallas också för krigets lagar. De är en del av folkrätten.

Iranavtalet JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*) – överenskommelse om Irans kärnkraftsprogram.

Konsekvensbedömning – analys på förhand (*ex-ante*) eller i efterhand (*ex-post*) av effekterna, som ett led i en viss politik eller programplanering.

Konventionen om truppminor – formellt *Konvention om förhindrande av användning, lagring, produktion och omplacering av truppminor och om deras förstörelse*. Trädde i kraft 1999.

Kubakrisen – en konfrontation i oktober 1962 mellan USA och Sovjetunionen under det kalla kriget.

Kärnsäkerhet – förebyggande, upptäckt och åtgärdande av stöld, sabotage, otillåten åtkomst och olaglig överföring eller andra illvilliga handlingar som rör kärnmateriel och andra radioaktiva ämnen samt relaterade anläggningar. En serie toppmöten på USA:s initiativ gällande dessa problem har för närvarande upphört.

Kärnvapendelning – ett koncept inom ramen för Natos avskräckningspolitik, som innebär att medlemsstater utan egna kärnvapen ingår i planeringen av Natos kärnvapenanvändning. I synnerhet innebär det att de väpnade styrkorna i dessa länder kan delta i avfyrningen av kärnvapen i en situation då dessa skulle användas. Det förutsätter att NPT inte gäller under krigstid.

Kärnvapenparaply – en paraplystat är en stat som inte har egna kärnvapen men som skyddas av en annan stats kärnvapen.

Ledningssystem – anläggningar, utrustning, kommunikation, förfaranden och personal som en befälhavare behöver för att planera, styra och kontrollera operationer som utförs av utsedda styrkor enligt de tilldelade uppgifterna.

Lissabonfördraget – Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Trädde i kraft 2009.

Maktprojektion – en nations förmåga att utnyttja sina nationella maktmedel – politiska, ekonomiska, informationsrelaterade eller militära.

Militärindustriellt komplex – ett lands militära system och försvarsindustri.

Minimal avskräckning – en avskräckningspolitik där en stat inte har mer kärnvapen än vad som behövs för att avskräcka andra stater från att angripa den.

Missilförsvar – ett system, ett vapen eller en teknik för att upptäcka, spåra, mota och förstöra en angripande missil.

MTCR (*Missile Technology Control Regime*) – system för kontroll av missilteknologi, en informell politisk överenskommelse mellan stater som strävar efter att begränsa spridningen av missiler och missilteknologi, grundad 1987 av G7-länderna.

Mänsklig säkerhet – ett begrepp som flyttar traditionellt fokus från staten till individen som säkerhetssubjekt genom att argumentera att säkerhet är till för individen snarare än staten.

Nationernas förbund – en organisation för internationellt samarbete som inrättades den 10 januari 1920 på initiativ av de segrande makterna efter första världskriget.

Nato – Nordatlantiska fördragsorganisationen, bildad 1949.

Negativa säkerhetsgarantier – att kärnvapenstater lovar att inte hota med eller använda kärnvapen mot en icke-kärnvapenstat.

NPG (*Nuclear Planning Group*) – Natos högnivågrupp för kärnvapenplanering (Frankrike deltar inte).

NPT (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*) – fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapnen, även kallat ickespridningsfördraget. Trädde i kraft 1970.

OSS – Oberoende staters samvälde. En regional organisation bestående av tio tidigare sovjetstater i Eurasien, bland annat Ryssland. Grundades 1991.

OSSE – Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

PDA, Produkter med dubbla användningsområden är produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar.

Prompt global strike option – USA:s system för att kunna utföra precisionsstyrda angrepp med konventionella vapen var som helst i världen inom en timme.

Rustningskontroll – internationella begränsningar gällande utveckling, tillverkning, lagring, spridning och användning av vapen.

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) – Stockholms internationella fredsforskningsinstitut

Smygteknik – teknik som gör militära fordon och farkoster, främst flygplan, svåra att upptäcka (eng. *stealth*).

Sprängstyrka – ett kärnvapens sprängstyrka (eng. *yield*) är den mängd energi som frigörs när ett kärnvapen detonerar. Den uttrycks vanligen som TNT-ekvivalent (Hiroshima 13–18 000 ton TNT, Nagasaki 20–22 000 ton TNT.)

START, New START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) – ett fördrag om minskning av kärnvapen mellan USA och Ryska federationen med det formella namnet *Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*. I kraft från 2011.

Stigmatisering – att beskriva eller betrakta någonting (t.ex. en företeelse eller en kategori människor) på ett sätt som uttrycker ett starkt avståndstagande.

Säkerhetskontroller – en teknisk åtgärd som tillämpas av IAEA på kärntekniska anläggningar och material. Genom dessa tekniska åtgärder strävar IAEA efter att på ett oberoende sätt kontrollera att staten uppfyller sina skyldigheter att se till att kärntekniska anläggningar inte missbrukas och att kärnmaterial inte avleds från fredliga ändamål.

Taktiska kärnvapen – eller slagfältskärnvapen, en typ av kärnvapen som generellt är mindre kraftfulla, och är avsedda att användas på slagfältet i en militär situation, ofta där egna styrkor finns i närheten och eventuellt även på egen, omstridd mark.

Tilläggsprotokollet till IAEA:s säkerhetskontrollavtal (comprehensive safeguards) – modellprotokoll antaget 1997.

TPNW (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*) – Konventionen om förbud mot kärnvapen, ännu inte i kraft.

UNIDIR – FN:s institut för nedrustningsforskning.

UNSCOM – *United Nations Special Commission on Iraq*.

Utvidgad avskräckning – se kärnvapenparaply.

Vertikal spridning – befintliga kärnvapenstaters förvärv och uppbyggnad av mer tekniskt avancerade, tillförlitliga eller destruktiva kärnvapen.

Warszawapakten – officiellt Fördraget om vänskap, samarbete och ömsesidigt bistånd, (14 maj 1955–1 juli 1991), en allians för ömsesidigt försvar inom vilken Warszawapaksorganisationen tillhandahöll ett enhetligt militärt befäl och höll sovjetiska militära trupper på de övriga deltagande staternas territorier.

Washingtonfördraget – Nordatlantiska fördraget, som lade grunderna för Nato 1949.

Wassenaar-arrangemanget (WA) – ett samarbete för att främja kontrollen av export av konventionella vapen samt produkter och teknik med dubbla användningsområden, 1995.



^[Footnote]
United Nations conference to negotiate a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination
 New York, 27-31 March and 15 June-7 July 2017
 Agenda item 9
 Negotiations, pursuant to paragraph 8 of General Assembly resolution 71/258 of 23 December 2016, on a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination

Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons

The States Parties to this Treaty,

Determined to contribute to the realization of the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Deeply concerned about the catastrophic humanitarian consequences that would result from any use of nuclear weapons, and recognizing the consequent need to completely eliminate such weapons, which remains the only way to guarantee that nuclear weapons are never used again under any circumstances,

Mindful of the risks posed by the continued existence of nuclear weapons, including from any nuclear-weapon detonation by accident, miscalculation or design, and emphasizing that these risks concern the security of all humanity, and that all States share the responsibility to prevent any use of nuclear weapons,

Cognizant that the catastrophic consequences of nuclear weapons cannot be adequately addressed, transcend national borders, pose grave implications for human survival, the environment, socioeconomic development, the global economy, food security and the health of current and future generations, and have a disproportionate impact on women and girls, including as a result of ionizing radiation,

Acknowledging the ethical imperatives for nuclear disarmament and the urgency of achieving and maintaining a nuclear-weapon-free world, which is a global public good of the highest order, serving both national and collective security interests,



Mindful of the unacceptable suffering of and harm caused to the victims of the use of nuclear weapons (hibakusha), as well as of those affected by the testing of nuclear weapons,

Recognizing the disproportionate impact of nuclear-weapon activities on indigenous peoples,

Reaffirming the need for all States at all times to comply with applicable international law, including international humanitarian law and international human rights law,

Basing themselves on the principles and rules of international humanitarian law, in particular the principle that the right of parties to an armed conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited, the rule of distinction, the prohibition against indiscriminate attacks, the rules on proportionality and precautions in attack, the prohibition on the use of weapons of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering, and the rules for the protection of the natural environment,

Considering that any use of nuclear weapons would be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, in particular the principles and rules of international humanitarian law,

Reaffirming that any use of nuclear weapons would also be abhorrent to the principles of humanity and the dictates of public conscience,

Recalling that, in accordance with the Charter of the United Nations, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources,

Recalling also the first resolution of the General Assembly of the United Nations, adopted on 24 January 1946, and subsequent resolutions which call for the elimination of nuclear weapons,

Concerned by the slow pace of nuclear disarmament, the continued reliance on nuclear weapons in military and security concepts, doctrines and policies, and the waste of economic and human resources on programmes for the production, maintenance and modernization of nuclear weapons,

Recognizing that a legally binding prohibition of nuclear weapons constitutes an important contribution towards the achievement and maintenance of a world free of nuclear weapons, including the irreversible, verifiable and transparent elimination of nuclear weapons, and determined to act towards that end,

Determined to act with a view to achieving effective progress towards general and complete disarmament under strict and effective international control,

Reaffirming that there exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control,

Reaffirming also that the full and effective implementation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, which serves as the cornerstone of

the nuclear disarmament and non-proliferation regime, has a vital role to play in promoting international peace and security,

Recognizing the vital importance of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty and its verification regime as a core element of the nuclear disarmament and non-proliferation regime,

Reaffirming the conviction that the establishment of the internationally recognized nuclear-weapon-free zones on the basis of arrangements freely arrived at among the States of the region concerned enhances global and regional peace and security, strengthens the nuclear non-proliferation regime and contributes towards realizing the objective of nuclear disarmament,

Emphasizing that nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of its States Parties to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination,

Recognizing that the equal, full and effective participation of both women and men is an essential factor for the promotion and attainment of sustainable peace and security, and committed to supporting and strengthening the effective participation of women in nuclear disarmament,

Recognizing also the importance of peace and disarmament education in all its aspects and of raising awareness of the risks and consequences of nuclear weapons for current and future generations, and committed to the dissemination of the principles and norms of this Treaty,

Stressing the role of public conscience in the furthering of the principles of humanity as evidenced by the call for the total elimination of nuclear weapons, and recognizing the efforts to that end undertaken by the United Nations, the International Red Cross and Red Crescent Movement, other international and regional organizations, non-governmental organizations, religious leaders, parliamentarians, academics and the hibakusha,

Have agreed as follows:

Article 1 **Prohibitions**

1. Each State Party undertakes never under any circumstances to:

- (a) Develop, test, produce, manufacture, otherwise acquire, possess or stockpile nuclear weapons or other nuclear explosive devices;
- (b) Transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly or indirectly;
- (c) Receive the transfer of or control over nuclear weapons or other nuclear explosive devices directly or indirectly;
- (d) Use or threaten to use nuclear weapons or other nuclear explosive devices;
- (e) Assist, encourage or induce, in any way, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Treaty;
- (f) Seek or receive any assistance, in any way, from anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Treaty;

(g) Allow any stationing, installation or deployment of any nuclear weapons or other nuclear explosive devices in its territory or at any place under its jurisdiction or control.

Article 2

Declarations

1. Each State Party shall submit to the Secretary-General of the United Nations, not later than 30 days after this Treaty enters into force for that State Party, a declaration in which it shall:

(a) Declare whether it owned, possessed or controlled nuclear weapons or nuclear explosive devices and eliminated its nuclear-weapon programme, including the elimination or irreversible conversion of all nuclear-weapons-related facilities, prior to the entry into force of this Treaty for that State Party;

(b) Notwithstanding Article 1 (a), declare whether it owns, possesses or controls any nuclear weapons or other nuclear explosive devices;

(c) Notwithstanding Article 1 (g), declare whether there are any nuclear weapons or other nuclear explosive devices in its territory or in any place under its jurisdiction or control that are owned, possessed or controlled by another State.

2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit all such declarations received to the States Parties.

Article 3

Safeguards

1. Each State Party to which Article 4, paragraph 1 or 2, does not apply shall, at a minimum, maintain its International Atomic Energy Agency safeguards obligations in force at the time of entry into force of this Treaty, without prejudice to any additional relevant instruments that it may adopt in the future.

2. Each State Party to which Article 4, paragraph 1 or 2, does not apply that has not yet done so shall conclude with the International Atomic Energy Agency and bring into force a comprehensive safeguards agreement (INFCIRC/153 (Corrected)). Negotiation of such agreement shall commence within 180 days from the entry into force of this Treaty for that State Party. The agreement shall enter into force no later than 18 months from the entry into force of this Treaty for that State Party. Each State Party shall thereafter maintain such obligations, without prejudice to any additional relevant instruments that it may adopt in the future.

Article 4

Towards the total elimination of nuclear weapons

1. Each State Party that after 7 July 2017 owned, possessed or controlled nuclear weapons or other nuclear explosive devices and eliminated its nuclear-weapon programme, including the elimination or irreversible conversion of all nuclear-weapons-related facilities, prior to the entry into force of this Treaty for it, shall cooperate with the competent international authority designated pursuant to paragraph 6 of this Article for the purpose of verifying the irreversible elimination of its nuclear-weapon programme. The competent

international authority shall report to the States Parties. Such a State Party shall conclude a safeguards agreement with the International Atomic Energy Agency sufficient to provide credible assurance of the non-diversion of declared nuclear material from peaceful nuclear activities and of the absence of undeclared nuclear material or activities in that State Party as a whole. Negotiation of such agreement shall commence within 180 days from the entry into force of this Treaty for that State Party. The agreement shall enter into force no later than 18 months from the entry into force of this Treaty for that State Party. That State Party shall thereafter, at a minimum, maintain these safeguards obligations, without prejudice to any additional relevant instruments that it may adopt in the future.

2. Notwithstanding Article 1 (a), each State Party that owns, possesses or controls nuclear weapons or other nuclear explosive devices shall immediately remove them from operational status, and destroy them as soon as possible but not later than a deadline to be determined by the first meeting of States Parties, in accordance with a legally binding, time-bound plan for the verified and irreversible elimination of that State Party's nuclear-weapon programme, including the elimination or irreversible conversion of all nuclear-weapon-related facilities. The State Party, no later than 60 days after the entry into force of this Treaty for that State Party, shall submit this plan to the States Parties or to a competent international authority designated by the States Parties. The plan shall then be negotiated with the competent international authority, which shall submit it to the subsequent meeting of States Parties or review conference, whichever comes first, for approval in accordance with its rules of procedure.

3. A State Party to which paragraph 2 above applies shall conclude a safeguards agreement with the International Atomic Energy Agency sufficient to provide credible assurance of the non-diversion of declared nuclear material from peaceful nuclear activities and of the absence of undeclared nuclear material or activities in the State as a whole. Negotiation of such agreement shall commence no later than the date upon which implementation of the plan referred to in paragraph 2 is completed. The agreement shall enter into force no later than 18 months after the date of initiation of negotiations. That State Party shall thereafter, at a minimum, maintain these safeguards obligations, without prejudice to any additional relevant instruments that it may adopt in the future. Following the entry into force of the agreement referred to in this paragraph, the State Party shall submit to the Secretary-General of the United Nations a final declaration that it has fulfilled its obligations under this Article.

4. Notwithstanding Article 1 (b) and (g), each State Party that has any nuclear weapons or other nuclear explosive devices in its territory or in any place under its jurisdiction or control that are owned, possessed or controlled by another State shall ensure the prompt removal of such weapons, as soon as possible but not later than a deadline to be determined by the first meeting of States Parties. Upon the removal of such weapons or other explosive devices, that State Party shall submit to the Secretary-General of the United Nations a declaration that it has fulfilled its obligations under this Article.

5. Each State Party to which this Article applies shall submit a report to each meeting of States Parties and each review conference on the progress made towards the implementation of its obligations under this Article, until such time as they are fulfilled.

6. The States Parties shall designate a competent international authority or authorities to negotiate and verify the irreversible elimination of nuclear-

weapons programmes, including the elimination or irreversible conversion of all nuclear-weapons-related facilities in accordance with paragraphs 1, 2 and 3 of this Article. In the event that such a designation has not been made prior to the entry into force of this Treaty for a State Party to which paragraph 1 or 2 of this Article applies, the Secretary-General of the United Nations shall convene an extraordinary meeting of States Parties to take any decisions that may be required.

Article 5

National implementation

1. Each State Party shall adopt the necessary measures to implement its obligations under this Treaty.
2. Each State Party shall take all appropriate legal, administrative and other measures, including the imposition of penal sanctions, to prevent and suppress any activity prohibited to a State Party under this Treaty undertaken by persons or on territory under its jurisdiction or control.

Article 6

Victim assistance and environmental remediation

1. Each State Party shall, with respect to individuals under its jurisdiction who are affected by the use or testing of nuclear weapons, in accordance with applicable international humanitarian and human rights law, adequately provide age- and gender-sensitive assistance, without discrimination, including medical care, rehabilitation and psychological support, as well as provide for their social and economic inclusion.
2. Each State Party, with respect to areas under its jurisdiction or control contaminated as a result of activities related to the testing or use of nuclear weapons or other nuclear explosive devices, shall take necessary and appropriate measures towards the environmental remediation of areas so contaminated.
3. The obligations under paragraphs 1 and 2 above shall be without prejudice to the duties and obligations of any other States under international law or bilateral agreements.

Article 7

International cooperation and assistance

1. Each State Party shall cooperate with other States Parties to facilitate the implementation of this Treaty.
2. In fulfilling its obligations under this Treaty, each State Party shall have the right to seek and receive assistance, where feasible, from other States Parties.
3. Each State Party in a position to do so shall provide technical, material and financial assistance to States Parties affected by nuclear-weapons use or testing, to further the implementation of this Treaty.
4. Each State Party in a position to do so shall provide assistance for the victims of the use or testing of nuclear weapons or other nuclear explosive devices.

5. Assistance under this Article may be provided, inter alia, through the United Nations system, international, regional or national organizations or institutions, non-governmental organizations or institutions, the International Committee of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, or national Red Cross and Red Crescent Societies, or on a bilateral basis.

6. Without prejudice to any other duty or obligation that it may have under international law, a State Party that has used or tested nuclear weapons or any other nuclear explosive devices shall have a responsibility to provide adequate assistance to affected States Parties, for the purpose of victim assistance and environmental remediation.

Article 8

Meeting of States Parties

1. The States Parties shall meet regularly in order to consider and, where necessary, take decisions in respect of any matter with regard to the application or implementation of this Treaty, in accordance with its relevant provisions, and on further measures for nuclear disarmament, including:

- (a) The implementation and status of this Treaty;
- (b) Measures for the verified, time-bound and irreversible elimination of nuclear-weapon programmes, including additional protocols to this Treaty;
- (c) Any other matters pursuant to and consistent with the provisions of this Treaty.

2. The first meeting of States Parties shall be convened by the Secretary-General of the United Nations within one year of the entry into force of this Treaty. Further meetings of States Parties shall be convened by the Secretary-General of the United Nations on a biennial basis, unless otherwise agreed by the States Parties. The meeting of States Parties shall adopt its rules of procedure at its first session. Pending their adoption, the rules of procedure of the United Nations conference to negotiate a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination, shall apply.

3. Extraordinary meetings of States Parties shall be convened, as may be deemed necessary, by the Secretary-General of the United Nations, at the written request of any State Party provided that this request is supported by at least one third of the States Parties.

4. After a period of five years following the entry into force of this Treaty, the Secretary-General of the United Nations shall convene a conference to review the operation of the Treaty and the progress in achieving the purposes of the Treaty. The Secretary-General of the United Nations shall convene further review conferences at intervals of six years with the same objective, unless otherwise agreed by the States Parties.

5. States not party to this Treaty, as well as the relevant entities of the United Nations system, other relevant international organizations or institutions, regional organizations, the International Committee of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and relevant non-governmental organizations, shall be invited to attend the meetings of States Parties and the review conferences as observers.

Article 9

Costs

1. The costs of the meetings of States Parties, the review conferences and the extraordinary meetings of States Parties shall be borne by the States Parties and States not party to this Treaty participating therein as observers, in accordance with the United Nations scale of assessment adjusted appropriately.
2. The costs incurred by the Secretary-General of the United Nations in the circulation of declarations under Article 2, reports under Article 4 and proposed amendments under Article 10 of this Treaty shall be borne by the States Parties in accordance with the United Nations scale of assessment adjusted appropriately.
3. The cost related to the implementation of verification measures required under Article 4 as well as the costs related to the destruction of nuclear weapons or other nuclear explosive devices, and the elimination of nuclear-weapon programmes, including the elimination or conversion of all nuclear-weapon-related facilities, should be borne by the States Parties to which they apply.

Article 10

Amendments

1. At any time after the entry into force of this Treaty, any State Party may propose amendments to the Treaty. The text of a proposed amendment shall be communicated to the Secretary-General of the United Nations, who shall circulate it to all States Parties and shall seek their views on whether to consider the proposal. If a majority of the States Parties notify the Secretary-General of the United Nations no later than 90 days after its circulation that they support further consideration of the proposal, the proposal shall be considered at the next meeting of States Parties or review conference, whichever comes first.
2. A meeting of States Parties or a review conference may agree upon amendments which shall be adopted by a positive vote of a majority of two thirds of the States Parties. The Depositary shall communicate any adopted amendment to all States Parties.
3. The amendment shall enter into force for each State Party that deposits its instrument of ratification or acceptance of the amendment 90 days following the deposit of such instruments of ratification or acceptance by a majority of the States Parties at the time of adoption. Thereafter, it shall enter into force for any other State Party 90 days following the deposit of its instrument of ratification or acceptance of the amendment.

Article 11

Settlement of disputes

1. When a dispute arises between two or more States Parties relating to the interpretation or application of this Treaty, the parties concerned shall consult together with a view to the settlement of the dispute by negotiation or by other peaceful means of the parties' choice in accordance with Article 33 of the Charter of the United Nations.

2. The meeting of States Parties may contribute to the settlement of the dispute, including by offering its good offices, calling upon the States Parties concerned to start the settlement procedure of their choice and recommending a time limit for any agreed procedure, in accordance with the relevant provisions of this Treaty and the Charter of the United Nations.

Article 12

Universality

Each State Party shall encourage States not party to this Treaty to sign, ratify, accept, approve or accede to the Treaty, with the goal of universal adherence of all States to the Treaty.

Article 13

Signature

This Treaty shall be open for signature to all States at United Nations Headquarters in New York as from 20 September 2017.

Article 14

Ratification, acceptance, approval or accession

This Treaty shall be subject to ratification, acceptance or approval by signatory States. The Treaty shall be open for accession.

Article 15

Entry into force

1. This Treaty shall enter into force 90 days after the fiftieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession has been deposited.
2. For any State that deposits its instrument of ratification, acceptance, approval or accession after the date of the deposit of the fiftieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, this Treaty shall enter into force 90 days after the date on which that State has deposited its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 16

Reservations

The Articles of this Treaty shall not be subject to reservations.

Article 17

Duration and withdrawal

1. This Treaty shall be of unlimited duration.
2. Each State Party shall, in exercising its national sovereignty, have the right to withdraw from this Treaty if it decides that extraordinary events related to the subject matter of the Treaty have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to the Depositary. Such notice

shall include a statement of the extraordinary events that it regards as having jeopardized its supreme interests.

3. Such withdrawal shall only take effect 12 months after the date of the receipt of the notification of withdrawal by the Depositary. If, however, on the expiry of that 12-month period, the withdrawing State Party is a party to an armed conflict, the State Party shall continue to be bound by the obligations of this Treaty and of any additional protocols until it is no longer party to an armed conflict.

Article 18

Relationship with other agreements

The implementation of this Treaty shall not prejudice obligations undertaken by States Parties with regard to existing international agreements, to which they are party, where those obligations are consistent with the Treaty.

Article 19

Depositary

The Secretary-General of the United Nations is hereby designated as the Depositary of this Treaty.

Article 20

Authentic texts

The Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts of this Treaty shall be equally authentic.

DONE at New York, this seventh day of July, two thousand and seventeen.

Sverige – Röstförklaring den 7 juli 2017¹

Förhandlingar om ett rättsligt bindande instrument för att förbjuda kärnvapen i syfte att slutligen avskaffa dem – Sveriges avslutande förklaring

Fru ordförande,

i samband med dagens antagande av en konvention om förbud mot kärnvapen i konferensen, vill jag lämna följande röstförklaring.

Motiverade av det humanitära perspektivet, medvetna om det brådskande behovet av att bryta det rådande dödläget och villiga att pröva alla vägar med potential att leda till konkreta resultat beslutade Sverige att stödja och delta i dessa förhandlingar. Att inte göra det såg vi som ett underlåtande av en skyldighet som också finns inskriven i artikel VI i NPT. Vi förenade oss med en bred majoritet av FN:s medlemmar vilkas frustration över bristen på framsteg ledde fram till detta tydliga politiska ställningstagande mot ett allt farligare *status quo*-läge.

Resultatet av våra gemensamma ansträngningar ligger nu framför oss i form av en konvention. Den uppfyller inte alla de förväntningar vi hade. Trots att frågan är komplicerad och den tid som stått till förfogande varit exceptionellt begränsad, har Sverige röstat för ett antagande av denna konvention.

Ett stort framsteg i konventionen är att den bekräftar den grundläggande vikten av det humanitära perspektivet i samband med kärnvapen. Det råder inget tvivel om att all användning av kärnvapen skulle bli förödande för mänskligheten, liksom för miljön.

Vi välkomnar varmt det faktum att vi äntligen har en konvention som förbjuder kärnvapen, det enda massförstörelsevapen som ännu inte förbjudits. Även om kärnvapen sannolikt inte kommer att försvinna snart, är vi övertygade om att normen mot användning och innehav av kärnvapen kommer att stärkas av denna konvention.

Samtidigt ser vi att det finns centrala delar i konventionen som inte uppfyller det som min delegation siktade på:

- NPT är fortfarande hörnstenen i arbetet för kärnvapenedrustning och ickespridning. Vi ville att detta skulle uttryckas tydligare i konventionen. Vi har dock känt att denna synpunkt inte delas av alla delegationer, trots de förklaringar som gjordes i den första kommittén och under konferensens första möte.
- Sverige ansluter sig inte till ordalydelsen i preambelns tionde stycke, där syftet är att beskriva internationell rätt som den ser ut i dag. Sverige håller fast vid den ståndpunkt som intogs av Internationella domstolen i dess rådgivande yttrande om kärnvapen 1996, att hotet eller användning använda kärnvapen generellt strider mot krigets lagar, särskilt den humanitära rättens principer och bestämmelser.
- Sverige konstaterar också att den hänvisning som görs i preambelns nionde stycke, till användning av vapen som kan orsaka onödigt lidande eller överflödigt skada, refererar till en allmän förpliktelse för parterna i en väpnad konflikt i samband med deras val av krigsföringsmedel. Den anger inte vilka vapen som omfattas av förbudet. Det bör också framhållas att detta förbud inte ska blandas ihop med distinktionsprincipen, som syftar till att skydda civila.
- När det gäller preambelns tolfte stycke skulle Sverige vilja understryka att de skyldigheter som Förenta nationernas stadga ålägger staterna att avstå från hot om eller bruk av våld mot en annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende är fast inskrivna i stadgan och fortsätter vara fullt ut tillämpliga oavsett frågor som gäller avledning av resurser till vapen.
- Vi hade föredragit att inte ta med provsprängningar i konventionen, eftersom provstoppsavtalet (CTBT) redan har etablerat en norm som respekteras av alla länder utom en.

- När det gäller förbudens omfattning hade vi föredragit en tydligare hänvisning i artikel 1 f, med specificeringen att det är direkt hjälp till tredje part i samband med förbjuden verksamhet som omfattas och är relevant för denna konvention.
- När det gäller kontroller är vi naturligtvis besvikna över att det inte var möjligt att använda tilläggsprotokollet, Incirc 540, som kontrollstandard för denna konvention. Vi anser att det hade stärkt konventionens trovärdighet och medgett tillräckliga kontroller av statsparternas efterlevnad av de centrala delarna av de allmänna förpliktelserna.
- Vi instämmer inte helt när det gäller den övergripande inledningen i artikel 8. Statsparternas möte är inte det mest ändamålsenliga forumet för diskussioner om ytterligare åtgärder för nedrustning.
- När det gäller artikel 17 är Sveriges ståndpunkt den att befogenheten att avgöra vad som ska anses ligga i den nationella suveränitetens högsta intresse enbart ligger hos den suveräna staten.
- Vi instämmer inte helt när det gäller ordalydelsen i artikel 18. Vi hade föredragit att orden efter det sista kommatecknet strukits. NPT och CTBT fortsätter att vara fullt tillämpliga även sedan denna konvention trätt i kraft. Ingenting i denna konvention kan tolkas som att den minskar de skyldigheter som åligger statsparterna till NPT och CTBT.

Då förhandlingarna leder mot sitt slut är en andra fas påkallad, som inte påverkar dagens beslut – nationella reflektioner, debatter och beslut. För Sveriges del, liksom för många andra antar jag, kommer konventionen och dess konsekvenser för den civila kärnkraftsindustrin, handeln, forskning, inbegripet kärnvapenforsvarsforskning för fredliga ändamål, samt de bredare säkerhets- och försvarspolitiska intressena bli föremål för regeringens fortsatta överväganden. Ett eventuellt beslut om ratificering och tillträde till konventionen måste fattas av den svenska riksdagen.

Fru ordförande,

jag vill slutligen tacka alla delegationerna och de civila organisationerna för deras aktiva och vänskapliga deltagande, sekretariatet och kommitténs medlemmar för deras hårda arbete. Men framför allt vill jag tacka fru ordföranden för en god ledning och ett framgångsrikt slutförande av denna viktiga förhandling.

Tack!

Notförteckning

¹ Utredningens översättning.

Sweden Explanation of vote, 7 July 2017

Negotiations on a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination – concluding statement by Sweden

Madame President,

In connection with today's adoption of a treaty on prohibition of nuclear weapons by the conference, I would like to make the following explanation of vote.

Motivated by a humanitarian perspective, mindful of the urgent need to break the stalemate, and willing to explore any path with potential of delivering concrete results, Sweden decided to support, and participate in, these negotiations. Anything else, we felt, would be to evade an obligation, also enshrined in Article VI of the NPT. We joined a broad majority of the UN membership whose frustration with the lack of progress triggered this clear political stance against an increasingly dangerous status quo.

The result of this effort is now before us in the form of a treaty. It does not meet all the expectations we had. Despite the complexity of the matter, and the unprecedentedly limited time at our disposal, Sweden has voted in favour of the adoption of this treaty.

One significant achievement of this treaty is, the reaffirmation of the fundamental importance of the humanitarian perspective with regard to nuclear weapons. It is beyond doubt that any use of nuclear weapons would be catastrophic to humanity, as well as to the environment.

We warmly welcome the fact that at last we have a treaty prohibiting nuclear weapons, the only weapon of mass destruction not prohibited until now. Though nuclear weapons are not likely to disappear soon, we are convinced that the norm against the use and possession of nuclear weapons will be strengthened by this treaty.

At the same time, we recognize that there are crucial elements of this treaty that do not meet what my delegation was aiming for:

- The NPT remains the cornerstone for nuclear disarmament and non-proliferation. We wanted this to be more clearly articulated in the treaty. We have felt, however, that this view has not been shared by all delegations, in spite of declarations made in the first committee and during the first session of this Conference.
- Sweden does not subscribe to the language in pp.10 which aims at describing international law as it stands today. Sweden maintains the view taken by the International Court of Justice in the Nuclear Weapons Advisory Opinion 1996 namely, that the threat or use of nuclear weapons would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law.
- Sweden also notes that the reference in pp.9 to the prohibition on the use of weapons of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering reflects a general obligation on the parties to an armed conflict in their choice of means of warfare. It does not identify which weapons that fall under this prohibition. It should also be underlined that this prohibition should not be mixed up with the principle of distinction, which aims at protecting civilians.
- With respect to pp.12, Sweden would like to underline that the obligations imposed by the Charter of the United Nations with respect to the obligation to refrain from the threat or the use of force against the territorial integrity or political independence of any State are firmly established in the Charter and remain fully applicable irrespective of matters related to diversions for armaments.
- We had a strong preference not to have nuclear testing in this Treaty, since we have the CTBT, which has established a norm respected by all countries but one.

- Regarding the scope of the prohibition, we would have preferred clearer references in Art 1 (f) specifying that it is direct assistance to third parties in prohibited activities which are covered and of relevance for this treaty.
- On verification we are, of course, disappointed, that it was not possible to have the Additional Protocol, Infcirc 540, as the standard of verification of this treaty. We believe that would have strengthened the credibility of the treaty and allowed for sufficient verifications of states parties' compliance with key elements of the general obligations.
- We are not in full agreement with respect to the chapeau to Art 8. Meetings of States Parties to this Treaty are not the most effective forum to discuss further measures on disarmament.
- As for article 17 Sweden takes the position that the prerogative of interpreting what is to be considered the supreme interest of its national sovereignty rests with the sovereign State.
- We are not in full agreement with the language in article 18. We had a strong preference to delete the words after the last comma. The NPT and CTBT remain fully applicable even after this treaty enters into force. Nothing in this treaty can be interpreted as reducing the obligations of states parties to the NPT and CTBT.

As the negotiations come to a close, another phase – not prejudged by today's decision – beckons: national digestion, debate and decision. For Sweden's part, as I assume for many others, the treaty and its relation to civilian nuclear industry, trade, research including nuclear defence research for peaceful purposes, as well as broader security and defence policy interests will be subject to consideration by the government. Any decision to ratify and accede to the treaty will subsequently need be taken by the Swedish parliament.

Madame President,

Lastly, I would like to thank all delegations and civil society organizations for active and friendly participation, the secretariat and the members of the bureau for hard work. But most of all to thank you, Madame President, for guiding us to a successful conclusion of this important negotiation.

Thank you!