



Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
103 39 STOCKHOLM

Ert tjänsteställe, handläggare
Regeringskansliet (UD)
Ministerrådet Martin Rahm

Ert datum
2019-01-18

Er beteckning
UD2019/00979/NIS

Vårt tjänsteställe, handläggare
Akademiens kansli
076-760 96 41
gunnar.magnusson@kkrva.se

Vårt föregående datum

Vår föregående dnr

Kungl. Krigsvetenskapsakademiens remissvar i anledning av ”Utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen”

Akademien har av Regeringskansliet (UD) inbjudits att lämna synpunkter på rubricerad utredning. Synpunkterna följer nedan. De har utarbetats av en expertgrupp inom akademien under ledning av ledamoten ambassadör Henrik Salander.

Sammanfattning

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

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

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



Allmänna överväganden

Efter genomgång av utredarens konsekvensanalys har akademien valt att organisera sitt eget studium av konventionen enligt tre bedömningslinjer:

För det första, vilken långsiktig politisk inverkan kan konventionen komma att få på de globala normer som under drygt 70 år vuxit fram rörande kärnvapen?

För det andra, vilka direkta följder får konventionen (när den trätt i kraft) för den faktiska situationen och rättsläget vad gäller icke-spridning och nedrustning av kärnvapen?

För det tredje, vad betyder konventionen för svensk säkerhet och svenskt försvar?

Ingen av frågorna kan för närvarande få ett klart och entydigt svar. Akademiens samlade engagemang och expertis ligger främst inom det tredje området, men vi lämnar nedan vissa synpunkter även på de två första.

Utredaren har belyst främst den andra och tredje frågeställningen och ett antal besläktade problem på ett grundligt och klarläggande sätt. Akademien ansluter sig i det stora hela till utredarens analyser.

Utredaren har valt att även belysa tänkbara vägar att omförhandla eller utveckla konventionen. Möjligheterna till detta tycks dock i dagsläget vara små eller obefintliga, och akademien tar därför ställning enbart till konventionen som den nu föreligger för under-tecknande och ratificering. Frågan huruvida regeringen bör verka för en omförhandling av konventionen ligger utanför ramen för detta remissvar.

Konventionen och globala normer rörande kärnvapen

Utredaren har ägnat relativt litet utrymme åt denna frågeställning.

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

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

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

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



Konventionens följder för icke-spridning och nedrustning av kärnvapen

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

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

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

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

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

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

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

Utredarens, liksom akademiens, sammantagna bedömning från ett icke-spridnings- och nedrustningsperspektiv är att konventionen har betydande brister. Detta framhävdes också i den svenska röstförklaringen vid förhandlingens avslutning i juli 2017. Sveriges avsevärda kunskaper om och erfarenheter av multilateralt nedrustningsarbete på kärnvapenområdet bör framöver kunna användas konstruktivt längs andra vägar än förbuds-



konventionens, oavsett vilken inverkan den får på det internationella opinions- och rättsläget.

Konventionens följder för svensk säkerhet och svenskt försvar

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

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

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

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

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

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

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

I media (artiklar, radio, TV) framfördes att konventionen inte hotar Sveriges samarbete med dessa länder. Detta har dock motsagts av några av länderna själva. Både större



och mindre Natostater har 2016 och 2017 (före förhandlingsstarten) och senare under 2017 och 2018 varnat för negativa följder om Sverige tillträder konventionen. Detta har skett i varierande ordalag, och med varierande emfas, men sammantaget med avsevärd tydlighet.

Förutom Sveriges bilaterala försvarssamarbeten kommer även EU-samarbeten på både försvarsrelaterade och civila områden att påverkas av ett svenskt tillträde till konventionen. För EU-medlemmar kompliceras en ratificering genom konsekvenserna av hjälpförbudet i konventionen och det faktum att två av EU:s medlemsstater (före Storbritanniens utträde) är kärnvapenstater. Svåra gränsdragningar och tolkningsproblem kommer att uppstå visavi den EU-lagstiftning som gäller exportkontroll avseende produkter med dubbel användning samt krigsmateriel.

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

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

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

Från dessa utgångspunkter anser akademien att utredarens sammanvägda bedömning, att Sverige inte bör underteckna eller ratificera konventionen, är rimlig.

Beslut om detta yttrande har fattats av Kungl. Krigsvetenskapsakademiens presidium den 25 mars 2019.

Sverker Göranson
Styresman

Björn Anderson
Ständig sekreterare