

STOCKHOLM 2019-04-24

Utrikesdepartementet  
[ud.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ud.remissvar@regeringskansliet.se)  
*cc martin.rahm@gov.se; ud-nis@gov.se*

## Svenska FN-förbundets remissvar på utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till kärnvapenförbudskonventionen, Dnr UD2019/00979/NIS

### Sammanfattning

Svenska FN-förbundet avger härmed sitt remissvar på utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till kärnvapenförbudskonventionen, Dnr UD2019/00979/NIS.

Utredningens uppdrag har varit att analysera nämnda konventions innebörd och de konsekvenser ett svenskt tillträde kan komma att få. Utredningens slutsats är ”att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form”.

Svenska FN-förbundet anser att Sverige bör underteckna och ratificera konventionen.

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

Utredningen anser t ex att samarbete med Nato och EU-länder runt Östersjön kan försvåras av en svensk anslutning, t ex chansen för Sverige att få - eller samträna sig inför att kunna få - militärt stöd i händelse av en konflikt.

Svenska FN-förbundet anser att andra faktorer skapar förutsättningar för solidaritet mellan Sverige och Nato- och EU-länder än inställningen till kärnvapenfrågan.

Utredningen anser att Natos kärnvapenparaply och Natos kärnvapendelning ifrågasätts av den nu aktuella konventionen. Utredaren uttrycker allmänt en acceptans för och förstår, eller försvarar, indirekt Natos policy i dessa frågor.

Svenska FN-förbundet delar inte uppfattningen att Nato behöver vara homogent enat i kärnvapenfrågor. Flera delar av Natos kärnvapenpolicy borde kritiseras oftare och tydligare.

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

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

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

Svenska FN-förbundet framhåller också att utredningens beskrivning av frågeställningarnas historiska bakgrund är vinklad och att fler av de många steg i fel riktning som tagits sedan 2001 borde ha beskrivits i utredningen. En sådan beskrivning hade gett en tydligare bild av varför det skapats en frustration över kärnvapenstaternas ovilja att leva upp till sina åtaganden i andra nedrustningsavtal, en frustration ur vilken den nu tillkomna kärnvapenförbudskonventionen tillkommit.

### **Avsnitt 2.1 Kort historisk tillbakablick**

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

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

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

Svenska FN-förbundet vill som en mer rättvisande tidpunkt för när kärnvapennedrustningen började vändas i sin motsats sätta den 11 september 2001. En del av USA:s reaktion på terrordåden var att välja en ny säkerhetspolitisk inriktning där alla handlingsvägar skulle hållas öppna. I fråga efter fråga blev det tydligt att USA:s inställning till att vara folkrättsligt begränsade av olika avtal och regler blev mer motvillig än tidigare.

Därmed blev det t ex lättare för president Bush att i december 2001 meddela att USA sade upp det så kallade ABM-avtalet om missilförsvar. Sverige - och utrikesminister Anna Lindh - hörde till de som varnade för att beslutet kunde komma att leda till en ny kapprustning och ha negativa effekter på nedrustningsfrågan.

Svenska FN-förbundet vill framhålla att Ryssland inte hade behövt reagera på denna, eller andra negativa signaler från USA, genom att upprusta sin kärnvapenarsenal. Vi tycker generellt att det är mycket illa att Ryssland valt att ge sina kärnvapen en starkare roll i den ryska militära doktrinen. Såväl moraliska, ekonomiska som försvarspolitiska skäl borde ha lett ryska makthavare att reagera mer förnuftigt.

Rustningens drivkrafter är dock sällan grundade i förnuft. Det har ur rysk synvinkel varit naturligt att kärnvapnen ges ökad roll i takt med att Ryssland blivit underlägset väst när det gäller konventionella vapensystem. När sedan USA genom sitt ensidiga uppsägande av ABM-avtalet ryckte undan själva grunden för doktrinen om ”mutual assured destruction” genom att i ryska ögon göra USA osårbart för angrepp genom byggandet av ett missilförsvarssystem är det inte förvånande att de mest hökaktiga idéerna i den ryska ledningen får mest gehör.

Hänvisningen till ABM-beslutet har därefter ofta använts som argument för byggandet av nya missiler. T ex har Topol-M som började tillföras de ryska stridskrafterna 2006 till en del motiverats med denna hänvisning. I ett tal till duman i mars 2018 refererade Putin till bygget av ännu en ny serie ryska missilssystem, framtagna just som svar på att USA lämnat ABM-avtalet.

Att Sverige och Anna Lindh hade rätt när en upprustningsreaktion var att vänta på USA:s beslut är med andra ord uppenbart, hur olyckligt det än är. Svenska FN-förbundet menar att utredningen borde ha berört denna vattendelare i relationen mellan USA och Ryssland.

Ytterligare exempel är att utredaren inte omnämner den av Anna Lindh 2003 inrättade - och av Hans Blix ledda - Weapons of Mass Destruction Commission (WMDC) och dess 60 rekommendationer om massförstörelsevapen.

Översynskonferensen av NPT 2005 ägde rum i detta redan försämrade samtalsklimat. Att den konferensen inte kunde producera något resultat kunde också ha berörts. I stället nämner utredningen endast framgångarna vid NPT 2000 och NPT 2010.

Under de senaste två decennierna har det också framförts ett antal goda idéer om nedrustning vilka antingen avisats eller lämnats obesvarade från bl a amerikansk sida. Svenska FN-förbundet anser att detta är beklagligt då ett antal progressiva åtgärder från USA:s och Natos sida hade kunnat fungera som positiv motvikt till den ryska överreaktionen på USA:s missilförsvarsplaner.

Svenska FN-förbundet tycker att USA och Nato t ex hade kunnat införa en självpåtagen ”no-first-use”-policy. Detta - att Nato skulle avsvära sig från att vara de som i en krigssituation använder kärnvapen först - har föreslagits av Tyskland, men inte vunnit gehör inom Nato.

Svenska FN-förbundet har också argumenterat för att USA och de Nato-länder som har amerikanska kärnvapen utplacerade hos sina egna stridskrafter borde ha hörsammat WMDC's rekommendation om att kärnvapen inte ska finnas utplacerade utanför kärnvapenstaternas

gränser. I samma riktning vädjade Kofi Annan i inledningen av NPT-konferensen 2005 då han sa att ”Många stater lever fortfarande under ett kärnvapenparaply, sitt eget eller en allierads. Vi måste finna vägar att minska och slutligen helt övervinna deras beroende av kärnvapenavskräckning. Ett viktigt steg vore att de tidigare rivalerna under kalla kriget förband sig – irreversibelt – till fortsatta neddragningar i sina arsenaler, så att stridspetsarna kunde räknas i hundratals i stället för tusentals.”

Svenska FN-förbundet påminner också om att USA hade kunnat låta bli att utveckla nya kärnvapen. Under ett antal år har det funnits en önskan om kärnvapen med lägre sprängstyrka, ibland kallade ”usable nuclear weapons”. Förberedelser för sådan utveckling har pågått och nu kulminerat i ett beslut om anskaffning i president Trumps Nuclear Posture Review 2018. WMDC varnade även för denna negativa utveckling i en av sina rekommendationer.

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

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

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

### **Avsnitt 3.1.3 Förbud mot avskräckningspolitik och bl a avsnitt 5.6 Nato, systemet för kärnvapendelning m m**

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

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

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

Utredaren skriver vidare att ”det kan noteras att det system för kärnvapendelning som finns inom Nato uppfattas fylla en funktion för att bibehålla Natos sammanhållning”. Utredaren fortsätter ”Detta är ett faktum som måste tas i beaktande när alternativa säkerhetslösningar föreslås. Den nya konventionen pekar inte på sådana alternativa säkerhetslösningar.”

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

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

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

### **3.2.5 Förenlighet med NPT inför hotande krigssituation**

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

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

### **3.3 Genomförande av kärnvapenedrustningen**

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

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

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

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

### **3.3.4 Möjligheterna att ta upp ytterligare frågor inom konventionens ram**

Utredningen oroas över att statspartsmötena kan komma att konkurrera med andra nedrustningsorgan, bl a översynskonferenserna inom NPT och nedrustningskonferensen (CD) i Genève.

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

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

### **3.8.5 Negativ inverkan på Sveriges möjligheter att underlätta nedrustningsarbetet**

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

Svenska FN-förbundet menar att vi inte har mycket att förlora ens om utredarens farhåga skulle besannas. Det kan ifrågasättas om det i ordets rätta bemärkelse ens finns en transatlantisk rustningskontrolldiskussion under Trumps presidentskap. Även inom EU har redan tidigare oenighet varit ett ofta rådande läge då medlemsstaterna haft och har olika syn på, och olika relation till, kärnvapenfrågan. Genom åren har Svenska FN-förbundet efterlyst just en starkare svensk röst i kärnvapenfrågor i Europa. Vi har t ex föreslagit att Sverige i EU kunde ha lyft frågan om tillbakadragande av amerikanska kärnvapen från icke-kärnvapenstater i EU-kretsen.

I regel har sådana propäer mötts av åsikten att den diskussionen bäst förs av och i de länder som direkt berörs än av oss.

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

### **5.3 Den svenska nedrustningen efter det kalla kriget och behovet att kunna ta emot militärt stöd**

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

”Hjälp” kopplad till bruk av – eller hot om bruk av – kärnvapen skulle definitivt bli svårare vid en svensk anslutning. Men vill vi verkligen ha eller ge sådan hjälp? Även om det går att argumentera för att Sverige de facto har - eller har haft - en plats under kärnvapenparaplyet så har vi inte bett om det. Svenska FN-förbundet vill här påminna om att utrikesutskottet inför ICJ:s rådgivande uttalande på 1990-talet ansåg att kärnvapen bör ses som vapen helt oförenliga med folkrätten. Svenska FN-förbundet anser att den linjen ska bestå.

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

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

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



Annelie Börjesson  
Ordförande  
Svenska FN-förbundet

*Remissvaret antogs av Svenska FN-förbundets förbundsstyrelse 2019-04-12*