

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

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 Avskräckningsbegreppets 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-
FÖRSVAR- OCH NÄRINGSPOLITISKT 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 samsarbetsambitionerna.	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: preamblen	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 kärnvapenedrustning 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 balanseerade överenskommelse om kärnvapenedrustning, 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 betecknats 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 överlysningskonferenser 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 signatarstaterna (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 överlysningskonferensen, 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 åstadkommit 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 nog 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 observeringskap 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 kärnvapenedrustning 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, Israel, 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 truppminor 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.

⁸Nystuen 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.

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