



Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen - Datum 2019-04-26
Remissvar: UD2019/00979/NIS

Avsändare:

Svenska Freds- och
Skiljedomsföreningen

Mottagare:

Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

martin.rahm@gov.se
ud-nis@gov.se

Remissvar:

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

Diarienummer: UD2019/00979/NIS



INLEDNING

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation som bildades 1883. Föreningen arbetar för global nedrustning, fredlig konflikthantering samt spridning av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

Svenska Freds har engagerat sig i kampen mot kärnvapen sedan 1950-talet och var delaktiga i det arbete som ledde till att Sverige avbröt planerna på att anskaffa egna kärnvapen. De senaste åren har arbetet bedrivits som en del av den internationella kampanjen ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) för att få till stånd ett internationellt förbud mot kärnvapen.

Så länge stormakter och försvarsallianser bygger sin säkerhetspolitik på kärnvapenavskräckning hotas mänskligheten av total förödelse. Svenska Freds kräver därför stopp för all utveckling och testning av nya kärnvapen, att ytterligare spridning förhindras samt att kärnvapenmakterna snarast påbörjar en avveckling av sina kärnvapenarsenaler.

SAMMANFATTNING

- Svenska Freds anser att regeringen bör underteckna och verka för ett skyndsamt tillträde till FN:s konvention om förbud mot kärnvapen, TPNW. Kärnvapen är världens enda ännu ej förbjudna massförstörelsevapen och det är en självklarhet att Sverige är med och förändrar detta.
- Utredningens brister och ensidiga analys gör att den är ofullständig som underlag för ett politiskt beslut och därmed inte kan ligga till grund för ett sådant.
- Utifrån en säkerhetsansats grundad i mänsklig säkerhet och feministiska perspektiv, och med vetskap om de katastrofala humanitära, miljö- och klimatmässiga konsekvenser ett kärnvapenkrig skulle ha, bör Sverige snarast tillträda TPNW.
- TPNW är ett strategiskt viktigt säkerhetspolitiskt redskap. Utredningen belyser inte TPNW:s positiva säkerhetspolitiska inverkan, vilket resulterar i att utredaren utelämnar det ofördelaktiga med kärnvapen ur ett traditionellt, likväl som ett breddat, säkerhetspolitiskt perspektiv.
- TPNW har en viktig normerande effekt mot kärnvapen. Trösklarna för kärnvapenanvändning har sänkts och en stärkt norm och stigma mot användning och utveckling är nödvändig.
- Nukleära avskräckningsdoktriner är redan oförenliga med internationell rätt och att tillträda TPNW, samt verka för att andra stater gör detsamma, blir ett viktigt steg i att förstärka den internationella rätten. TPNW är ett komplement till befintliga avtal och



konventioner och i linje med den viljeyttring som gjordes i samband med att Sverige röstade för TPNW i FN i juli 2017.

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

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

ÖVERGRIPANDE BRISTER I UTREDNINGEN

Generella brister

Utredaren Lars-Erik Lundin skriver att utredningen eftersträvar en helhetsbedömning av konsekvenser av svenskt tillträde¹. Utredningen belyser dock på ett ensidigt vis konsekvenserna av ett svenskt tillträde till TPNW. Stort fokus ligger på vilka nackdelar som följer av en anslutning samtidigt som fördelarna tonats ner eller helt utelämnats. På grund av bristfälliga källhänvisningar och att inte samtliga intervjupersoner redovisas är det svårt som utomstående att granska och värdera informationen i utredningen. Passiva formuleringar i texten döljer vem som egentligen har gjort uttalandet vilket gör att utredningen framställer påståenden som allmänt accepterade sanningar. Utredaren klagar inte hur han har kommit fram till olika resonemang och slutsatser. Vissa resonemang är underförstådda i texten², vilket gör det svårt för läsaren att förstå vad som egentligen menas.

Från andra världskrigets slut fram till att icke-spridningsavtalet NPT 1968 öppnade för underskrifter fanns långt gångna planer i Sverige på att anskaffa kärnvapen. Ett av argumenten för kärnvapen som framfördes av militären var att dessa skulle kunna säkra Sveriges neutralitet vid händelse av krig. Mycket tack vare en stark folklig opinion kunde dessa planer stoppas. Idag, i motsats till den nuvarande politiska viljan, är det folkliga stödet för en anslutning till TPNW starkt. En Sifo-undersökning beställd av Palmecenter visar att 85 procent av Sveriges befolkning vill att Sverige tillträder konventionen om kärnvapenförbud³. En inställning som inte återspeglas procentuellt i riksdagen. Svenska Freds anser att det är oerhört problematiskt att folkviljan inte återspeglas i den genomförda politiken.

¹ Utredningen, s. 65.

² Utredningen, s. 130.

³ Palmecenter. Sifo om kärnvapenförbud. Hämtad 2019-04-10 från https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2018/12/2018_Sifo-om-k%C3%A4rnvapenf%C3%B6rbud_Tabell.pdf



I utredningen uppmärksammas inte det svenska opinionsläget. Däremot kommenteras opinionsundersökningar på en generell nivå med att svaren i hög grad beror på hur frågan ställs⁴.

Svenska Freds vill understryka vikten av en diskussion och ett beslutsfattande som grundas i en djup och heltäckande analys av kärnvapenfrågan. Sammantaget anser vi att utredningen är ofullständig som underlag för ett politiskt beslut och därmed inte kan ligga till grund för ett sådant.

Kärnvapenedrustning är en fråga om mänsklig säkerhet

En grundläggande och genomgående brist i utredningen är att den gör en alltför snäv säkerhetspolitisk analys. Utredningen utgår från ett traditionellt och ensidigt säkerhetsperspektiv inriktat på statens säkerhet mot externa militära hot och traditionella instrument för att skapa säkerhet, militär maktbalans och avskräckning. Utredningen genomsyras av resonemang i stil med att ett svenskt tillträde skulle hota Sveriges säkerhet och att ett kärnvapenförbud riskerar att underminera säkerheten hos stater som, direkt eller indirekt, integrerat kärnvapen i sina säkerhetsstrategier⁵.

Utredaren skriver att många länder uppfattar att kärnvapen skapar säkerhet och att en kärnvapenfri värld är instabil⁶. En sådan argumentation riskerar att öppna upp för uppfattningen att fler stater anskaffning av kärnvapen skulle öka vår säkerhet och stabilitet vilket vore olyckligt och stå i motsättning till den kärnvapenedrustning som Sverige länge verkat för.

Svenska Freds anser att frågan om kärnvapenförbud måste utgå från ett bredare säkerhetsperspektiv med mänsklig säkerhet som utgångspunkt, och önskar se en utredning präglad av denna ansats. Syftet med begreppet mänsklig säkerhet är att skifta fokus från staters territoriella säkerhet till människors säkerhet. Att en stats överlevnad är säkrad betyder inte att människorna som lever inom staten är trygga, säkra och fria från förtryck. Även svensk nationell säkerhetsstrategi från 2017 har en betydligt bredare ansats på säkerhet än vad utredningen har. Den svenska säkerhetsstrategin utgår från ett vidgat säkerhetsbegrepp där ett av de yttersta målen är att säkra befolkningens liv och hälsa⁷.

Kärnvapen är utformade för att slå extra hårt mot civilbefolkningen och skiljer sig från konventionella vapen med sin enormt stora destruktiva kapacitet. Kärnvapen drabbar urskillningslöst alla som befinner sig inom dess räckvidd. På bara ett par timmar kan kärnvapen döda flera miljoner civila. Värmestrålningen och tryckvågen dödar omedelbart de människor som befinner sig i närheten av explosionen. Byggnader och infrastruktur slits

⁴ Utredningen, s. 62.

⁵ Utredningen, bl.a. s. 28, 30, 66, 71, 144, 146, 150, 168

⁶ Utredningen, s. 27.

⁷ Nationell säkerhetsstrategi. (2017). Hämtad 2019-04-16 från <https://www.regeringen.se/48db21/globalassets/regeringen/block/aktualitetsblock/statsradsberedningen/nationell-sakerhetsstrategi.pdf>



sönder och människokroppar utplånas i värmen. Tryckvågen ger upphov till bland annat lungskador, sprängda trumhinnor och inre blödningar. Människor kan få allvarliga brännskador flera mil från detonationsplatsen. De människor som inte dör direkt i strålningen riskerar en långsam och plågsam död i strålsjuka. Strålningen ger även upphov till genetiska skador vilket kan göra att barn föds med missbildningar. Vi kan fortfarande se effekterna av kärnvapenfallen i Nagasaki och Hiroshima, med en ökad frekvens av cancerfall. Atombomben över Hiroshima 1945 dödade 140 000 människor omedelbart, vilket motsvarade 40 procent av stadens befolkning. Idag finns kärnvapen som är 1 000 gånger starkare än bomberna som fälldes över Japan.

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

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

Även feministiska perspektiv på säkerhet är nödvändiga för att bredda förståelsen för vad ett hot kan vara, vem/vad som ska skyddas, vem/vad som beskyddas och med vilka medel. Som vi har konstaterat är en säkerhetsstrategi baserad på kärnvapen inte i linje med mänsklig säkerhet eller med feministiska perspektiv på säkerhet. En trovärdig feministisk utrikespolitik kräver att beslut om svenskt tillträde till TPNW baseras på en feministisk analys.

Slutligen skulle ett kärnvapenkrig medföra katastrofala konsekvenser för klimat och miljö. Alan Robock, professor vid institutionen för miljövetenskap vid Rutgers University, New Jersey, som har forskat på detta varnar för att även ett i sammanhanget litet kärnvapenkrig kan leda till nukleär vinter som innebär att svart sot hindrar solens strålar från att nå jordens yta⁸. Konsekvenserna blir temperaturnedgångar på mellan 7 - 10 grader, förändringar i nederbörd samt kraftigt försämrade skördar med global hungersnöd som följd. I ett kärnvapenkrig finns inga vinnare och säkerhetsstrategier baserade på kärnvapen grundas i en falsk och ohållbar känsla av säkerhet.

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

⁸ Alan Robock. (2011). Nuclear winter is a real and present danger. Hämtad 2019-04-16 från <https://www.nature.com/articles/473275a>



TPNW:s säkerhetspolitiska inverkan

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

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

Utredaren skriver att "[h]otföreställningar måste förändras för att en omfattande kärnvapenedrustning ska kunna bli möjlig och för att kärnvapenkrig och andra krig ska kunna förhindras"⁹. Vidare menar utredaren att vi måste se till konflikters grundorsaker där upprustning endast är ett symptom på detta¹⁰.

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

Vi vill framhålla att det bästa sättet att undvika kärnvapenkrig är att se till att medlen för att bedriva ett sådant krig inte finns. En värld med 14 465 kärnvapen, varav 1 800 står redo att avfyras inom loppet av minuter, är inte en säker värld. Ända sedan de första atombomberna släpptes har vår historia kantats av tillfällen då kärnvapenkrig endast varit sekunder från att utlösas, antingen avsiktligt eller av misstag¹¹. Det är säkerhetspolitiskt väldigt riskabelt att förlita sig på att mänskliga misstag eller tekniska fel i hanteringen av kärnvapen inte kommer kunna ske, och konsekvenserna av detta är för allvarliga för att bortse från.

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

Internationella förbuds normativa effekt

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

⁹ Utredningen, s. 68.

¹⁰ Utredningen, s. 176.

¹¹ P1 Dokumentär. (2017). Fyra minuter från kärnvapenkrig. Hämtad 2019-04-16 från <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/991022?programid=909>



Svenska Freds noterar en oroväckande internationell utveckling där kärnvapen allt mer normaliseras och legitimeras. Mindre, taktiska kärnvapen utvecklas och inkorporeras i de militära strategierna för konventionell krigföring. Taktiska kärnvapen ökar risken för att kärnvapen används som svar på konventionell krigföring. Därmed sänks trösklarna för kärnvapenanvändning och mindre konflikter riskerar att utvecklas till kärnvapenkrig.

Den 2 februari i år meddelade USA att de lämnar INF-avtalet från 1987 som förbjuder medel- och kortdistansrobotar. Detta besked följdes av att även Ryssland lämnar avtalet. Det bilaterala avtalet New START mellan USA och Ryssland som begränsar strategiska vapen löper ut 2021 och utsikterna för en förnyelse av avtalet tycks i nuläget vara dåliga. Utredningen uppmärksammar att pågående rustningskontroller inte tycks leda till tillräckliga framsteg och att situationen med kärnenergiavtalet med Iran samt Nordkoreas kärnvapeninnehav förblir oklar¹². 2020 ska en översynskonferens av NPT hållas, men förutsättningarna för att komma överens i någon större utsträckning är dåliga. Som konsekvens av dessa oroväckande trender har vikten av ett kärnvapenförbud blivit än tydligare. Den kärnvapenedrustning som initierades efter kalla kriget riskerar att gå förlorad om vi inte agerar nu för att sätta stopp för den negativa utvecklingen.

Det finns flera lyckade exempel på nedrustningsavtal som har etablerat en viktig internationell norm i riktning mot mer fredliga samhällen. Konventionen mot personminor från 1997 har haft stor effekt med 164 länder som statsparter. Länder som har valt att inte tillträda konventionen har påverkats och ett flertal av dem producerar inte längre personminor. Enligt organisationen ICBL:s rapport Landmine Monitor från 2017 är det idag endast Indien, Myanmar, Pakistan och Sydkorea som har aktiv produktion av personminor.¹³

Även konventionen mot klustervapen, CCM, har haft en tydlig normerande och stigmatiserande effekt. 2018, samma år som förbudet firade 10 år, minskade investeringarna i klustervapen med 71 procent jämfört med föregående år¹⁴. Likaså kan TPNW:s normerande och stigmatiserande effekt vända den negativa trend av ökad legitimering av kärnvapen som vi ser idag.

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

SYNPUNKTER PÅ UTREDNINGEN - KAPITELVIS

¹² Utredningen, s. 73

¹³ Landmine and Cluster Munition Monitor (2017), hämtad 2019-04-26 från <http://www.the-monitor.org/en-gb/the-issues/faqs/most-common/how-many-countries-produce-mines-or-cluster-munitions.aspx>

¹⁴ World Wide Investments in Cluster Munition Report. (2018). Hämtad 2019-04-16 från <https://www.paxforpeace.nl/publications/all-publications/worldwide-investment-in-cluster-munitions-2018>



3.0 Nedrustnings- och ickespridningspolitiska konsekvenser

Relation till andra relevanta avtal och konventioner

I utredningens direktiv står att konsekvenser i relation till andra relevanta avtal och konventioner ska analyseras. Vi anser att framställningen av konventionens relation till andra avtal och konventioner är ensidig. Utredningen saknar en redogörelse för hur TPNW relaterar till internationell humanitär rätt. Den fjärde Genève-konventionen behandlar civilas rättigheter och fastslår att civilbefolkningen ska skyddas och att civila objekt inte får angripas. 1996 slog den Internationella Domstolen i Haag fast att bruk eller hot om bruk av kärnvapen är i strid med internationell rätt eftersom kärnvapen inte skiljer på civila och militära mål och kan åsamka de stridande onödigt lidande¹⁵. Nukleära avskräckningsdoktriner är alltså redan oförenliga med internationell rätt och att tillträda TPNW samt verka för att andra stater gör detsamma blir även ett viktigt steg i att förstärka den internationella rätten.

Utredaren varnar för att TPNW:s statspartsmöten kan komma att konkurrera med statspartsmöten för NPT¹⁶ och uttrycker en oro för att TPNW kan fragmentera de internationella nedrustningsansträngningarna¹⁷. Vi anser att det är en missriktad oro. NPT, provstoppsavtalet (CTBT) och nu TPNW behandlar olika aspekter av kärnvapenedrustning och ska därför ses som komplement till varandra, inte konkurrenter. Dessutom gör artikel VI i NPT gällande att varje statspart till fördraget åtar sig att sträva efter ett avtal om total och fullbordad kärnvapenedrustning under strikt och effektiv internationell kontroll. Genom att knyta an till artikel VI förstärker TPNW både NPT-regimen och den internationella norm mot kärnvapen som i dagsläget håller på att försvagas. TPNW är därmed nästa naturliga steg för att fortsätta det arbete mot kärnvapen som NPT-regimen har etablerat.

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

Anslutning till icke-spridningsavtalet NPT

Utredaren riktar kritik mot att TPNW inte kräver anslutning till NPT¹⁸. Dock erkänner NPT-fördraget endast Ryssland, USA, Frankrike, Storbritannien och Kina som kärnvapenstater. Om andra kärnvapenstater vill ansluta sig till NPT måste de nedrusta sina kärnvapen innan. Ett sådant krav skulle alltså innebära att de av NPT icke godkända kärnvapenstaterna tvingas nedrusta utanför ramen för TPNW.

¹⁵ International Court of Justice. Legality of the threat or use of nuclear weapons. Hämtad 2019-04-08 från <https://www.icj-cij.org/en/case/95>

¹⁶ Utredningen, s. 100f.

¹⁷ Utredningen, s. 17.

¹⁸ Utredningen, s. 94.



Sveriges trovärdighet inom nedrustningsområdet

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

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

Utredaren konstaterar att NPT-regimen har vidareutvecklats under ett halvt sekel för att uppnå sin trovärdighet¹⁹. Liksom de flesta andra internationella konventioner och avtal kommer TPNW behöva stärkas och utvecklas över tid. Trots detta utgör TPNW en solid grund för det fortsatta internationella nedrustningsarbetet. För att Sverige på bästa och mest effektiva vis ska kunna bidra till denna utveckling bör Sverige tillträda konventionen.

Hjälpförbudet

TPNW innebär att anslutna stater är förbundna att inte hjälpa, uppmuntra eller förmå andra stater att delta i verksamhet som är i strid mot avtalet. Detta kan enligt utredaren få negativa konsekvenser för svensk industri och export²⁰ samt krocka med åtaganden Sverige gjort inom EU om produkter med dubbla användningsområden, främst vad gäller viss materiel till kärnvapenstaten Frankrike²¹.

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

Näringspolitiska intressen ska inte beaktas

Utgångspunkten för svensk försvarspolitik gör gällande att denna inte ska förhålla sig till näringspolitiska intressen. Inte heller direktivet för utredningen uttrycker att näringspolitiska effekter ska analyseras. Trots detta väljer utredaren att lyfta finansiella och näringspolitiska hänsyn i utredningen²². Han menar att ett tillträde till TPNW kan få avsevärda ekonomiska konsekvenser för svenska företag²³ och att osäkerheter gällande

¹⁹ Utredningen, s. 16.

²⁰ Utredningen, s. 129.

²¹ Utredningen, s. 136.

²² Utredningen, s. 166, s. 129, s. 132

²³ Utredningen, s. 138.



hjälpförbudets konsekvenser kan påverka utländska aktörers, inklusive företags, vilja att ingå långsiktiga samarbetsöverenskommelser²⁴.

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

5.0 Sammantagna konsekvenser för Sveriges bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten

Nato-medlemskap och Nato-samarbeten

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

Utredningen drar slutsatsen att ett svenskt tillträde till TPNW skulle förhindra framtida svenskt medlemskap i Nato²⁵. Frågan om Nato-medlemskap saknar relevans. I 2019 års regeringsförklaring deklarerade statsminister Stefan Löfven att Sverige inte ska söka medlemskap i Nato²⁶. Enligt den skuggutredning som Svenska Läkare Mot Kärnvapen och Internationella kvinnoförbundet för Fred och Frihet genomfört finns heller inte några juridiska hinder för en svensk anslutning till TPNW.²⁷

Samarbeten bygger på ömsesidiga intressen och kommer fortgå så länge dessa intressen fortfarande föreligger. Sveriges geopolitiska läge gör Sverige till en intressant samarbetspartner för Nato vilket inte kommer förändras av att Sverige tillträder TPNW. Att ett svenskt tillträde till TPNW skulle inverka negativt på Sveriges samarbete med Nato stämmer inte. Den 19 februari 2019 sa Nato-generalen sir James Rupert Everard i Europaparlamentet, vid fråga från Bodil Valero, att det inte finns någon relation mellan Sverige och Natos försvarssamarbete och ratificering av någon konvention²⁸. Utredaren har heller inte kunnat redogöra för vilka källor som ligger till grund för hans slutsats.

Enligt utredaren finns en betydande risk att vid svenskt tillträde av TPNW kommer fortsatt Nato-samarbete huvudsakligen ske utifrån Nato-ländernas intressen, utan att ta i beaktning svenska intressen²⁹. Det framgår dock inte av utredningen varför svenska

²⁴ Utredningen, s. 166.

²⁵ Utredningen, s. 157.

²⁶ Regeringsförklaringen 21 januari 2019. Hämtad 2019-04-08 från

<https://www.regeringen.se/tal/20192/01/regeringsforklaringen-den-21-januari-2019/>

²⁷ "The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons and its Compatibility with Sweden's Security Arrangements" av Docherty ur antologin "I skuggan av makten" publicerad 2018. Hämtad 2019-04-02 <https://ikff.se/wpcontent/uploads/2018/09/safeguards-provisions-in-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons-eirinigiorjou.pdf>. Hämtad 2019-04-02

²⁸ European Parliament EPTV. (Fråga: 16.00, svar: 16.10). Hämtad 2019-04-08 från

<http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20190219-1430-COMMITTEE-SEDE>

²⁹ Utredningen, s. 165f.



intressen i högre grad skulle beaktas ifall Sverige inte tillträder. Det är oacceptabelt om Sveriges möjligheter att bedriva en självständig säkerhets- och utrikespolitik skulle undermineras av påtryckningar från Nato-länder eller andra stater.

Att uppfattas kritisera samarbetspartners som Sverige söker stöd från

Utredaren skriver att ett tillträde kan uppfattas som en underförstådd kritik av Natos militära strategi³⁰ och att det är problematiskt om Sverige uppfattas kritisera de samarbetspartners som Sverige söker stöd från³¹. Svenska Freds har två huvudsakliga invändningar mot detta. För det första har Sverige en tradition av tydligt avståndstagande från kärnvapen. Det är alltså inte något som skulle ändras i samband med ett svenskt tillträde till TPNW. För det andra är ett av syftena med TPNW att stigmatisera och avlegitimeras kärnvapen. Detta innefattar kritik mot stater som direkt eller indirekt använder sig av kärnvapen i sina försvarsstrategier.

Signaleffekter av ett svenskt tillträde till TPNW

Utredaren uppmärksammar att Sveriges situation skiljer sig från många av TPNW:s andra signatärer, avseende Sveriges långa nukleära historia, geostrategiska läge och omfattande samarbeten³². Vi menar dock att dessa faktorer i kombination med Sveriges långa nedrustningspolitiska tradition gör att ett svenskt tillträde kan väga tungt i sammanhanget och påverka hur andra stater väljer att göra. Stater tenderar att påverkas av andra staters agerande. Just detta ger utredaren uttryck för när han argumenterar emot TPNW på basis av att inga eller få av Sveriges samarbetsländer har undertecknat och att dessa inte är länder i liknande geostrategisk position som Sverige. Enligt utredaren är det avgörande att ett stort antal stater av betydelse för nedrustning och icke-spridning på sikt tillträder för att TPNW ska ses som en framgång³³. Även därför är det viktigt att Sverige tillträder, för att stärka konventionen och dess legitimitet.

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

I sammanhanget vill vi också påpeka att det, liksom utredaren själv konstaterar, finns flera samarbetspartners till Sverige som redan har anslutit sig till TPNW. Irland och Österrike är exempel på stater inom EU-samarbetet³⁴.

6.0 Konsekvensbedömning

Exkluderande

³⁰ Utredningen, s. 148.

³¹ Utredningen, s. 147.

³² Utredningen, s. 157 och s. 163.

³³ Utredningen, s. 32.

³⁴ Österrike har redan ratificerat TPNW och Irland har signerat.



Utredaren skriver att kärnvapenedrustning kräver en inkluderande ansats och att TPNW är begränsad i sin användbarhet eftersom kärnvapenstaterna och andra berörda stater inte har visat intresse för att bli statsparter till konventionen³⁵. Dock brukar parter med innehav av vapentyper som ämnas förbjudas initialt sett sällan visa intresse för en förbudskonvention. Genom historiens gång kan vi se att de som sitter på makten sällan avsäger sig den frivilligt, utan att det krävs ett starkt engagemang från de berörda för att åstadkomma en verklig förändring. Det var inte männen med makt och inflytande som kämpade för kvinnors rösträtt i början av 1900-talet. I konventionerna om förbud mot personminor och klustervapen har stater som är stora producenter av dessa vapentyper valt att inte tillträda, men efter att konventionerna trätt i kraft har de ändå upphört med sin produktion av såväl klustervapen som personminor.

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

7.0 Konsekvenser i ett framtidsperspektiv

Verifikation och icke-spridning

Utredaren skriver att förespråkare för konventionen tenderar att uppmärksamma TPNW:s politiska och stigmatiserande effekter medan frågor om verifikation och förhindrande av horisontell spridning får en sekundär roll³⁶.

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

Agnes Hellström
Ordförande, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen

³⁵ Utredningen, s. 20 och s. 169.

³⁶ Utredningen, s. 167.