



## **KORTAD VERSION AV YTTRANDE RÖRANDE *UTREDNING AV KONSEKVENSERNA AV ETT SVENSKT TILLTRÄDE TILL KONVENTIONEN OM FÖRBUD MOT KÄRNVAPEN***

Svenska Läkare mot Kärnvapen (SLMK) representerar närmare 2500 läkare och medicinstudenter i Sverige. Vi är del av den internationella läkarrörelsen mot kärnvapen (International Physicians for the Prevention of Nuclear War, IPPNW). Läkare mot Kärnvapen sitter i den internationella styrgruppen för ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) och deltog i samtliga förberedande konferenser och i huvudförhandlingarna för FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen (TPNW).

Läkare mot Kärnvapen är remissinstans för *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*. Vårt remissyttrande finns att läsa i sin helhet [på vår hemsida](#). Nedan följer ett urval av de synpunkter som vi framför i remissvaret.

### **1. UTREDNINGEN GÖR EN SNEDVRIDEN TOLKNING AV DIREKTIVEN**

Utredaren anser att direktiven efterlyser ”stor tonvikt på de säkerhetspolitiska aspekterna (som inkluderar frågan om konsekvenserna även nedrustnings- och ickespridningspolitiskt).” Att utredaren valt att betona försvarspolitiska faktorer och exportkontroll över nedrustningspolitiken är tydligt genom hela rapporten. Denna tolkning av uppdraget saknar grund. Direktiven efterlyser bland annat analys utifrån svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik som ett självständigt politiskt område. Följden blir en vinklad rapport.

### **2. UTREDNINGEN MISSAR SYFTET MED TPNW**

Trots sin ordrika analys beskriver inte utredningen bakgrunden till att TPNW förhandlades fram eller syftet med konventionen: Att stärka normen mot kärnvapen, stigmatisera kärnvapen på basis av deras katastrofala effekter och öka pressen på kärnvapenstaterna att förhandla om nedrustning. Normen mot kärnvapen försvagas idag p.g.a. bland annat moderniseringsprogram i kärnvapenstaterna, en förvärrad situation mellan Ryssland och USA med mera. Genom att säga nej till samarbeten som direkt rör kärnvapen kan Sverige och andra kärnvapenfria stater spela en viktig roll för att stoppa en destruktiv upprustningsspiral.

### **3. JÄMFÖRELSER MED TIDIGARE NEDRUSTNINGSPROCESSER SAKNAS**

Utredningen analyserar inte historiska förlopp kring nedrustning och vapenkontroll. En sådan analys hade visat vikten av normbildning och folklig mobilisering. Beslutsfattare som ska bedöma TPNW:s bevekelsegrunder och potential behöver förhålla sig till en historisk kontext.



#### **4. DE ÖKADE RISKERNA KRING KÄRNVAPEN BERÖRS Knappt**

Utredningen diskuterar knappt de ökade riskerna kring kärnvapen. Experter inom amerikanska Bulletin of the Atomic Scientists gick i början av året ut med en varning om att risken för en global kärnvapenkatastrof idag är lika stor som under kalla kriget. De ökade riskerna är en av flera anledningar till att TPNW förhandlades fram och de borde ha behandlats i utredningen som en anledning att intensifiera arbetet för nedrustning.

#### **5. INGET HUMANITÄRT PERSPEKTIV I UTREDNINGEN**

Den humanitära rätten är högst relevant för frågan om kärnvapen. Kärnvapen syftar till att döda civila och förinta hela städer. Tre konferenser om kärnvapen arrangerades inom det humanitära initiativet 2013–2014 med stater, FN, humanitära organisationer och kärnvapenexperter. Slutsatsen var att ingen kan tillhandahålla det humanitära bistånd som skulle krävas om kärnvapen används idag. Men utredningen utelämnar den internationella humanitära rätten och de humanitära konsekvenserna, trots att direktiven efterlyser en analys utifrån annan relevant internationell rätt.

#### **6. VERKLIGHETSFRÅNVÄNDA KRAV PÅ TPNW**

Det är orealistiskt att som utredaren kritiserar TPNW för att inte ge lösningar på grundorsaker till konflikter i världen. Det borde vara tydligt för alla insatta att inget sådant krav kan ställas på ett avtal om nedrustning. Varken icke-spridningsavtalet (NPT), avtalet mot kärnvapentester (CTBT), FN:s fördrag om vapenhandel eller andra avtal har ålagts sådana krav. Vidare visar historien att förhandlingar om nedrustning har ägt rum även i konfliktfyllda situationer.

#### **7. TPNW OCH ICKE-SPRIDNINGSAVTALET, NPT**

TPNW refererar tydligt till NPT som en central konvention vars genomförande är av största vikt. TPNW utgör ett instrument för att genomföra artikel VI i icke-spridningsavtalet, vilken ålägger alla stater inom NPT att förhandla om nedrustning. Utredaren föreslår därtill att medlemskap i NPT ska vara ett krav för att kunna gå med i TPNW. Det är en orealistisk synpunkt. Andra avtal om kärnvapen ställer inte krav på att statsparter måste vara med i NPT. Inte heller inom generell avtalsrätt är sådana krav brukligt. Det finns även praktiska anledningar till att inte ställa krav på medlemskap i NPT, se Svenska Läkare mot Kärnvapens remissvar.

#### **8. TPNW, NPT OCH VERIFIKATION**

Utredningen för ett otydligt resonemang vad gäller TPNW:s verifikationskrav i jämförelse med icke-spridningsavtalet NPT. I den offentliga debatten har det tyvärr skapats en bild av TPNW skulle försvaga eller till och med sakna sådana krav. Det är inte sant. Frågan rör de säkerhetskontroller som IAEA genomför för att förhindra att fler stater utvecklar kärnvapen, och följande gäller:



TPNW och NPT ställer samma minimikrav på säkerhetskontroller av IAEA för kärnvapenfria stater. Utöver minimikraven har över 130 stater inom NPT frivilligt anslutit sig till striktare säkerhetskontroller. TPNW kräver att stater som går med ska behålla *minst* de säkerhetskontroller med IAEA som de har när avtalet tillträds.

Det är därmed mycket vilseledande – på gränsen till rent faktafel - när utredaren skriver att kärnvapenfria stater såsom Sydafrika enligt TPNW endast kommer att avkrävas ”grundläggande säkerhetskontrollavtal med IAEA.”<sup>1</sup> (Sydafrika tas som exempel som en av få stater som har haft och nedrustat kärnvapen.) Sydafrika är idag anslutet till striktare säkerhetskontroller med IAEA och förbinder sig därmed till att behålla dessa under TPNW. (Sydafrika har dessutom sedan utredningen släpptes anslutit sig till TPNW, vilket varit väntat under lång tid för alla som arbetar med frågorna.) SLMK anser att Sverige bör gå med i TPNW och verka inom såväl NPT som TPNW för nedrustning och för att alla stater ska acceptera de striktaste säkerhetskontrollerna.

## **9. SPLITTRAR TPNW ANDRA KÄRNVAPENFÖRHANDLINGAR?**

Utredaren tycker inte att TPNW har valt en inkluderande ansats. Men TPNW-förhandlingarna var de facto öppna för alla stater, till skillnad från exempelvis Nedrustningskonferensen (CD) i Genève som enbart är öppen för 65 stater.

Utredaren verkar mena att TPNW riskerar bidra till konfrontation och splittring och diskuterar som exempel ett förlopp i FN år 2018.<sup>2</sup> Läkare mot Kärnvapen deltog vid förhandlingarna och menar att utredaren har feltolkat förloppet. Debatten uppstod på grund av att USA ville backa från formuleringar om nedrustning och stopp för kärnvapentester.

Utredaren menar även att TPNW kan konkurrera med möten inom NPT och Nedrustningskonferensen och fragmentera det internationella samfundets nedrustningsansträngningar. Vilka nedrustningsansträngningar menar utredaren? Nedrustningskonferensen i Genève (CD) har inte kunnat enas om ett handlingsprogram *sedan 1996*. Inom NPT har staterna inte lyckats anta gemensamma överenskommelser sedan 2010, och de löften om nedrustning som kärnvapenstaterna då gick med på *har inte tillnärmelsevis infriats*. TPNW ska ses som en av flera strategier för världens länder att i enlighet med NPT:s artikel VI verka för förhandlingar om nedrustning. Det står mycket klart att sådana initiativ måste till.

---

<sup>1</sup> Denna tolkning av avtalet framförs i utredningen på s. 94–95.

<sup>2</sup> “Flera statsparter till den nya konventionen avstod på en resolution som betonade betydelsen av artikel VI i NPT om kärnvapenedrustning liksom även av vikten av att provstoppsavtalet träder i kraft. Anledningen förefaller ha varit att resolutionen i fråga inte nämner den nya konventionen. Nettoresultatet kan bli konfrontation och ökade svårigheter att enas.” Citat ur utredningen, s. 104.



## **10. TILL FÖRSVAR FÖR KÄRNVAPENAVSKRÄCKNING?**

Utredningen försvarar delvis kärnvapenavskräckning som säkerhetspolitisk strategi. Läkare mot Kärnvapen menar att denna bild riskerar att legitimera massförstörelsevapen och hindra nedrustning. En sådan linje ska inte styra, och har inte traditionellt styrt, svensk nedrustningspolitik. Säkerhetspolitiskt samarbete inom Europa bygger och ska bygga på andra faktorer än massförstörelsevapen.

Att kräva en säkerhetspolitik utan kärnvapen är också ett sätt att värna NPT. NPT har varit mycket viktigt för att förhindra att kärnvapen sprids, men avtalet bygger på grundidén att kärnvapenfria stater åtar sig att inte utveckla kärnvapen i utbyte mot att kärnvapenstater åtar sig att rusta ned. Att denna balans och målsättning respekteras är avgörande för NPT:s fortlevnad och för att förhindra att kärnvapen sprids till fler stater.

## **11. KÄRNVAPENSTATERNAS ROLL OCH NEDRUSTNING**

Utredaren reser stora frågor kring TPNW med hänvisning till att kärnvapenstaterna inte har gått med. Att invänta initiativ från kärnvapenstaterna är dock inte en realistisk strategi, det visar de senaste 70 årens brist på nedrustning. Stater och organisationer som stödjer TPNW har lärt av försöken under 90-talet och 00-talet att starta förhandlingar om en kärnvapenkonvention (Model Nuclear Weapons Convention) där kärnvapenstaterna skulle delta och besluta om detaljerad nedrustning. Kärnvapenstaterna sade nej till en sådan modell.

Kärnvapnens gränsöverskridande effekter drabbar långt fler människor och stater än de som innehar eller stationerar dem. Det är inte upp till kärnvapenstaterna att bestämma när de vill rusta ned de vapen som hotar hela vår civilisation. TPNW öppnar upp för att kärnvapenstaternas kan gå med i konventionen eller på andra sätt förhandla om nedrustning genom tilläggsprotokoll, bilaterala avtal med mera. Denna ansats har varit tydlig genom hela processen för TPNW. Att förhandla fram avtal som sedan följs upp med konkreta kompletteringar är den mest realistiska modellen för att nå nedrustning.

## **12. EN SVENSK UNDERSKRIFT AV TPNW**

Utredaren menar att en svensk underskrift av TPNW skulle innebära en ”åtminstone underförstådd kritik mot de av Sveriges grannar och partnerländer som är medlemmar i Nato” och att detta är ett problem.<sup>3</sup> Utredaren anser också att ”de flesta länder som har bra relationer till Frankrike och Storbritannien skulle troligen tveka att ge sig in i en diskussion syftande till att påverka den inrikespolitiska opinionen i dessa demokratier”.<sup>4</sup> Kritiken är verklighetsfrånvärd. Sverige har under olika regeringar och med stor tydlighet kritiserat att stater har kärnvapen. En underskrift av TPNW skulle vara att bekräfta den politiska linjen. Vad gäller Frankrike och Storbritannien är de medlemsstater i NPT och därmed skyldiga att förhandla om nedrustning av sina kärnvapen.

---

<sup>3</sup> Citat ur utredningen, s. 147–148.

<sup>4</sup> Citat ur utredningen, s. 156.



Sverige röstade tillsammans med 121 andra stater ja till TPNW år 2017. Den naturliga följden är att Sverige så snart som möjligt skriver under avtalet även om ratificering kan dröja.

### **13. TPNW OCH SVERIGES SAMARBETE MED NATO**

Utredaren menar att ett tillträde till TPNW skulle leda till att Sveriges samarbete med Nato och Natomedlemmar stagnerar. Inga tydliga belägg presenteras för slutsatsen. Utredningen analyserar inte ens Sveriges nuvarande samarbetsavtal med Nato.

Det finns inga juridiska hinder för Sverige att fortsätta nuvarande samarbeten med Nato som statspart till TPNW.<sup>5</sup> Vidare är utredares belägg oklara. Under ett möte i Europaparlamentet i februari 2019 kommenterade Natos biträdande överbefälhavare det svenska försvarssamarbetet och Sveriges eventuella anslutning till TPNW enligt följande: ”Jag tror att vår plan för att ytterligare utveckla vår förståelse för varandra och vår kommunikation är mycket bra. Inom min verksamhet finns det ingen koppling mellan vad vi gör kring [samarbetet och planerna för framtida samarbetet] och ratificeringen av någon konvention om kärnvapen. Så jag är förvånad över detta eftersom jag aldrig har hört det nämnas i allt det arbete vi har gjort under mina två år.”<sup>6</sup> Detta reser betydande frågetecken kring utredningens slutsats.

Läkare mot Kärnvapen vill även belysa utredningens diskussion om Nya Zeeland och huruvida en stat som är med i TPNW kan acceptera att ett besökande krigsfartyg varken bekräftar eller dementerar närvaron av kärnvapen ombord på fartyget. Utredningen konstaterar att USA under lång tid inte gjorde flottbesök till Nya Zeeland. Vad utredningen inte berättar är att amerikanska örlogsfartyg numera besöker Nya Zeeland samtidigt som Nya Zeeland har skrivit under och ratificerat TPNW. Att utelämna detta faktum som utredaren valt att göra är inte rimligt.

### **14. TPNW OCH SVERIGES SAMARBETE MED FINLAND**

Utredningen skriver: ”Det är dock uppenbart att Sveriges samarbete med Finland både bilateralt och multilateralt kommer att påverkas negativt” om Sverige går med i TPNW.<sup>7</sup> Men utredningen visar inte alls på vilket sätt detta skulle vara uppenbart. Finlands nedrustningshistoria skiljer sig dessutom markant från Sveriges. Tidigare nedrustningsavtal som Sverige har anslutit sig till långt före Finland – eller där Finland inte är anslutet – har inte försvagat det

---

<sup>5</sup> ”The Treaty on the Prohibition on Nuclear Weapons and its Compatibility with Sweden’s Security Arrangements” av Docherty ur antologin ”I skuggan av makten” publicerad 2018. <https://ikff.se/wp-content/uploads/2018/09/safeguards-provisions-in-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons-eirini-giorgou.pdf> (hämtad 2019-04-02)

<sup>6</sup> Citat från möte med EP:s underkommitté för säkerhets- och försvarspolitiska frågor den 19 februari 2019. Frågan ställdes av Bodil Valero (MP) och besvarades av DSACEUR general sir James Rupert Everard. Sändningen från mötet finns att se här: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20190219-1430-COMMITTEE-SEDE> (hämtad 2019-03-27)

<sup>7</sup> Citat ur utredningen, s. 152.



säkerhetspolitiska samarbetet. Därtill har Finlands utrikesutskott konstaterat att TPNW inte strider mot utan kompletterar NPT, ett faktum som utredaren också borde ha klargjort.<sup>8</sup>

## **15. TPNW OCH EXPORTKONTROLL**

Utredaren menar att TPNW kan påverka svensk industri och export. Men handel med produkter med dubbla användningsområden (PDA) och krigsmateriel ständigt hanteras genom beslutsfattande på olika gråskalor. Det pågår kontinuerlig diskussion om tolkningen av olika regelverk så som FN:s vapenhandelsfördrag, EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport samt Sveriges nationella lagstiftning kring krigsmaterielexport. Utifrån en tydlig målsättning om att ta avstånd från massförstörelsevapen och främja nedrustning kan Sverige lösa frågan om hur TPNW implementeras med avseende på exportkontroll.

Vad gäller exportkontroll av krigsmateriel skull en svensk ratificering rimligtvis utgå från att kärnvapen förstås på samma sätt som i NPT, det vill säga utan att inkludera vapenbärare som ubåtar, flygplan och missiler som inte är gjorda specifikt för kärnvapen. Att kärnvapen ska förstås på detta sätt när TPNW implementeras var tydligt under förhandlingarna om konventionen. Utifrån vår förståelse skulle en implementering av TPNW följaktligen inte påverka svensk krigsmaterielexport.

## **16. UTREDNINGENS METODOLOGI OCH TRANSPARENS**

Genom följdfrågor till Regeringskansliet har SLMK fått information om att utredningens referensgrupp inkluderat representanter från Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) samt Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) samt Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Dessa har viktig expertis med hög relevans för utredningens uppdrag. Samtidigt innebär referensgruppens sammansättning en övervikt för försvars- och exportkontrollperspektivet. Ytterligare expertis inom nedrustning och humanitär rätt borde ha tillförts utifrån direktiven.

Vidare saknar utredningen i flera avseenden tillräckliga referenser eller belegg för de slutsatser som dras och flera av referenserna är till bloggar/artiklar på internet med icke-fungerande länkar. Detta inverkar negativt på utredningens transparens.

---

<sup>8</sup> ”Utlåtande — USP 20/2017 rd”. Utrikesutskottet i Finland ansåg följande: "Konventionen om kärnvapenförbud utgör enligt utskottet i sig inte ett hot mot icke-spridningsfördraget eller det fullständiga provstoppsavtalet eller mot de internationella förpliktelser som följer med dem. Snarare stöder och kompletterar konventionen de andra avtalen och förpliktelserna".  
[https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/UtUU\\_7+2018.pdf?fbclid=IwAR35dXMQTI3kwP2Bb3tauDQPYJauSUOBhycLEpJSaNmSG4kAwbfFioR3aNo](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/UtUU_7+2018.pdf?fbclid=IwAR35dXMQTI3kwP2Bb3tauDQPYJauSUOBhycLEpJSaNmSG4kAwbfFioR3aNo) (hämtad 2019-04-02)