



**SVENSKA LÄKARE
MOT KÄRNVAPEN**

**YTTRANDE OM *UTREDNING AV KONSEKVENSERNA AV ETT SVENSKT
TILLTRÄDE TILL KONVENTIONEN OM FÖRBUD MOT KÄRNVAPEN***

Stockholm 2019-04-23

Till: Utrikesdepartementet

(ud.remissvar@regeringskansliet.se; martin.rahm@gov.se; ud-nis@gov.se)

Diarienummer: UD2019/00979/NIS

Svenska Läkare mot Kärnvapen (SLMK) representerar nära 2,500 läkare och medicinstudenter i Sverige. Vi är del av den internationella läkarrörelsen mot kärnvapen (International Physicians for the Prevention of Nuclear War, IPPNW) och vi sitter i den internationella styrgruppen för ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons). Vi deltog i samtliga förberedande konferenser samt vid förhandlingarna om FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen (TPNW).

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	4
SAMMANFATTNING	5
DEL 1: PERSPEKTIV OCH FAKTORER SOM UTREDNINGEN UTELÄMNAR	6
UTREDARENS TOLKNING AV DIREKTIVEN	6
HUMANITÄRA OCH MEDICINSKA KONSEKVENSER AV KÄRNVAPEN	7
MILJÖ- OCH KLIMATMÄSSIGA KONSEKVENSER AV KÄRNVAPEN	8
ÖKADE RISKER KOPPLADE TILL KÄRNVAPEN	10
POLITISK FÖRÄNDRING OCH HISTORISKA STEG FÖR NEDRUSTNING	11
DEL 2: UTREDARENS UTTOLKNING AV TPNW OCH IMPLIKATIONER FÖR SVERIGE	12
UTREDARENS SYN PÅ TPNW:S MÅLSÄTTNING	12
OREALISTISKA KRAV PÅ TPNW	12
TPNW:S VERIFIKATIONSBESTÄMMELSER	13
TPNW I RELATION TILL ANDRA AVTAL	14
UTREDARENS SYN PÅ KÄRNVAPENAVSKRÄCKNING	16
UTREDARENS SYN PÅ KÄRNVAPEN OCH FN-STADGAN	17
KÄRNVAPENSTATERNAS ROLL OCH NEDRUSTNING	17
UTREDARENS SYN PÅ KÄRNVAPEN OCH SVERIGES SÄKERHET	18
TPNW OCH SVERIGES SAMARBETE MED NATO	18
TPNW OCH SVERIGES SAMARBETE MED FINLAND	20
TPNW:S UNIVERSALISERING OCH EN SVENSK UNDERSKRIFT	20
TPNW OCH EXPORTKONTROLL	21
TPNW OCH SVERIGES EXPERTIS INOM NEDRUSTNING	22
UTREDNINGENS METODOLOGI OCH TRANSPARENS	23
AVSLUTNING	24



Foto av Joe O'Donnel, Nagasaki, september 1945. En pojke i Nagasaki står och väntar vid en kyrkogård. Pojken bär sin döda bror på ryggen.

Kommentar av fotografen: *I saw a boy about ten years old walking by. He was carrying a baby on his back. In those days in Japan, we often saw children playing with their little brothers or sisters on their backs, but this boy was clearly different. I could see that he had come to this place for a serious reason. He was wearing no shoes. His face was hard. The little head was tipped back as if the baby were fast asleep. The boy stood there for five or ten minutes. The men in white masks walked over to him and quietly began to take off the rope that was holding the baby. That is when I saw that the baby was already dead. The men held the body by the hands and feet and placed it on the fire. The boy stood there straight without moving, watching the flames. He was biting his lower lip so hard that it shone with blood. The flame burned low like the sun going down. The boy turned around and walked silently away.*

INLEDNING

Morgon på ett universitetssjukhus i Sverige. Larm på akutmottagningen: trauma på väg in, krock mc-bil. En svårt skadad. Efter tio minuter rullas patienten in på bår. På plats finns då akutläkare, kirurg, narkosläkare, en narkosköterska samt två sjuksköterskor och en undersköterska från akutmottagningen. Narkosteamet säkrar luftvägen, dropp sätts och blod för transfusion beställs. En av kirurgerna gör en snabb genomgång av patientens skador. Under tiden anländer ortoped och neurokirurg. Preliminär bedömning av skadorna: misstänkt blödning i buken, skalltrauma med lätt sänkt vakenhetsgrad, öppen underbensfraktur höger sida. Åtgärder: underbensfrakturen stabiliseras, patienten förs till röntgenavdelningen för snabb kartläggning av skadorna medan ett operationslag på centraloperation förbereder för bukoperation.

På brännskadeavdelningen är det samtidigt full aktivitet. Man har just tagit emot en patient med omfattande brännskador efter en brand på en fabrik. En narkosläkare arbetar tillsammans med avdelningens intensivvårdssköterskor med att stabilisera patienten. Patienten ska sövas och läggas i respirator. Slangar ska läggas in i blodbanan för att man på ett säkert sätt ska kunna ge vätska, blod och läkemedel. Jourhavande plastikkirurg bedömer skadornas omfattning och gör en plan för första dygnets omhändertagande.

På hematologavdelningen är man i färd med att förbereda en stamcellstransplantation. Det gäller en tjugoförårig patient med aplastisk anemi, ett tillstånd som innebär att benmärgen har slutat att producera livsnödvändiga blodceller, både röda och vita blodkroppar och blodplättar, s.k. trombocyter. Efter transfusion av blod, trombocyter och behandling med stora doser kortison och flera andra avancerade läkemedel är patienten idag förberedd och klar för den behandling som kan bota henne. Tre patienter som har goda chanser att lämna sjukhuset och återgå till ett normalt liv, tack vare avancerad medicinsk behandling.

Bilden från akutsjukhuset står i bjärt kontrast till berättelsen från Hiroshimaöverlevaren och fredspristagaren Setsuko Thurlow, som i sitt tal i Oslo under Nobelprisceremonin i december 2017 skildrade situationen i Hiroshima den 6 augusti 1945 – tusen och åter tusen människor med omfattande skador på inre organ och extremiteter, med svåra brännskador. Och många människor som under dagarna efter atombombsprängningen utvecklade svår brist på blodceller, ett av huvudsymtomen vid akut strålsjuka.

Befolkningen i Hiroshima och Nagasaki drabbades vid atombombssprängningarna 1945 av tre huvudtyper av skador, skadetyper som illustreras av akutsjukhusets ovan beskrivna tre patienter: traumatiska skador på inre organ och extremiteter på grund av kringflygande föremål och sammanfallande byggnader, brännskador på grund av värmestrålning från atombombens eldklot och från utbredda eldsvådor, samt akut strålsjuka efter höga doser joniserande strålning. Våra möjligheter att framgångsrikt behandla dessa tre typer av skador har ökat kraftigt sedan 1945.

I Hiroshima ledde bomben till att mer än hundratusen människor dog och flera hundra tusen skadades. Om en stad som Stockholm skulle utsättas för ett anfall med en vätebomb med en idag ”normal” sprängkraft, hundra gånger kraftigare än Hiroshimabomben, skulle resultatet bli flera hundra tusen döda och upp till en halv miljon skadade, varav många med utbredda brännskador. Många av de skadade skulle kunna räddas om de fick den avancerade behandling som kan ges på sjukhus med resurser att behandla både svåra traumatiska skador, brännskador och akut strålsjuka. Men de flesta sjukhus kommer att vara förstörda, de flesta läkare och sjuksköterskor döda eller svårt skadade. Det enda överlevande sjuksköterskor och läkare kommer att kunna göra är att trösta och ge smärtlindring – så länge morfinet räcker.

Som läkare och sjuksköterskor måste vi här flytta vårt fokus, från behandling med moderna medicinska metoder till prevention. Akut handlar det om att minska risken att kärnvapen används av misstag eller på grund av oöverlagda beslut, på sikt att avskaffa dem.

SAMMANFATTNING

→ **Svenska Läkare mot Kärnvapen (SLMK) anser att Sverige bör tillträda FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen (TPNW).** Kärnvapen är ett massförstörelsevapen med katastrofala konsekvenser för människor, miljö och klimat. Med hänsyn till tidigare konventioner om massförstörelsevapen och särskilt inhumana vapen är det en given följd att kärnvapen förbjuds. **Kärnvapen kan inte utgöra ett undantag.**

→ **Sverige har under lång tid drivit en linje som tydligt tar avstånd från kärnvapen.** Sverige deltog 2017 i förhandlingarna om TPNW och röstade tillsammans med 121 andra stater ja till avtalet. Den naturliga följden är att Sverige så snart som möjligt skriver under TPNW. **Detta är även en förutsättning för att i väntan på tillträde kunna påverka avtalets utveckling.**

→ Att kärnvapenfria stater går med i TPNW är en viktig strategisk handling för att skapa förutsättningar för nedrustning i en tid då normen mot kärnvapen försvagas. **Det är Sveriges skyldighet enligt icke-spridningsavtalets (NPT) artikel VI att bidra till förhandlingar om nedrustning.**

→ **Det vore ett avsteg från svensk politisk tradition om Sverige ställer sig utanför en multilateral konvention om kärnvapen.**

→ *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen* framför en tvivelaktig tolkning av direktiven. **Utredningen brister tydligt i sin analys rörande nedrustning och saknar analys utifrån humanitär rätt.**

→ **Vidare saknar utredningen i flera avseenden konkretisering och belägg för de resonemang som framförs, och det förekommer otydliga källhänvisningar.** Vissa källhänvisningar är bloggar vars länkar inte fungerar. Det har inte gått att få information om

vilka som suttit i utredningens referensgrupp eller vilka experter som har intervjuats under utredningens gång. **Sammantaget inverkar detta negativt på utredningens transparens.**

→ **Utredningen ställer krav på TPNW som inte ställs på någon annan motsvarande konvention** vilket ytterligare snedvrider bilden av TPNW:s roll och potential.

→ Vad gäller utredningens resonemang kring ICAN:s tolkningar av TPNW, FN-systemets möjlighet att hantera avtalet samt institutionellt stöd för avtalets implementering hänvisar vi till ICAN:s yttrande över utredningen vilket finns att läsa [här](#).

DEL 1: PERSPEKTIV OCH FAKTORER SOM UTREDNINGEN UTELÄMNAR

UTREDARENS TOLKNING AV DIREKTIVEN

Vi har följande kommentarer till utredarens tolkning av direktiven:

→ Under 1.3.2 anges att: ”Utredningen har enligt direktiven att lägga stor tonvikt på de säkerhetspolitiska aspekterna (som inkluderar frågan om konsekvenserna även nedrustnings- och ickespridningspolitiskt).” Inget i direktiven förmedlar att de politiska områdena ska betonas med olika tyngd. Direktiven påkallar en analys utifrån svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik som ett självständigt sakpolitiskt område. **Utredningens val att lägga tonvikten på försvarspolitiska faktorer och exportkontroll saknar grund i direktiven och bidrar till en vinklad bild av såväl kärnvapensituationen som TPNW i sig.**

→ Utredningen redogör inte för de förpliktelser om nedrustning som kärnvapenstater har åtagit sig och analyserar inte huruvida dessa har följts. Åtaganden inom icke-spridningsavtalet (NPT) inkluderar bl.a. att minska kärnvapens roll i säkerhetsstrategier och snabbt ta steg för minskade kärnvapenarsenaler genom unilaterala, bilaterala, regionala och multilaterala ansträngningar. **Utredningen saknar följaktligen analys av hur TPNW kan förstås utifrån existerande avtal och förpliktelser inom nedrustning. Detta inverkar negativt på möjligheten att utvärdera konventionens roll och relevans.**

→ Analysen borde utifrån direktiven ha inkluderat diskussion om hur traditionella samarbetsländer till Sverige inom nedrustningsfrågor förhåller sig till TPNW och inte enbart samarbetsländer inom försvars- och säkerhetspolitik.

→ Den humanitära rättens proportionalitetsprincip och principen om åtskillnad mellan civila och militära mål är högst relevant för frågan om kärnvapen. De tre internationella konferenser om kärnvapen som arrangerades inom det humanitära initiativet 2013–2014 (Oslo 2013, Nayarit 2014 och Wien 2014) ledde till slutsatsen att ingen stat eller internationell organisation har förmåga att tillhandahålla det humanitära bistånd som skulle krävas om kärnvapen används idag. **Men utredningen analyserar inte kärnvapen eller ett svenskt tillträde till TPNW utifrån humanitär rätt.** En sådan analys borde ha gjorts, dels utifrån

uppdraget att se till andra relevanta konventioner och dels då TPNW är grundad i humanitära principer och humanitär rätt.

→ Utredningen rörande näringspolitiska och finansiella aspekter hade blivit mer balanserad med en analys av hur TPNW redan idag påverkar och kan komma att påverka finansiella aktörers incitament till att avsluta investeringar i kärnvapenrelaterad produktion och utveckling. Detta är viktigt för att motverka pågående moderniseringar av kärnvapenprogram.

→ Sammantaget medför utredningens förhållningssätt till uppdraget en obalans i hur TPNW analyseras och värderas utifrån de olika områdena (säkerhetspolitiska samarbeten, svensk nedrustningspolitik, relevanta konventioner o.s.v.) på ett sätt som inte har stöd i direktiven. Det skapar en ensidig och inkomplett bild för beslutsfattare som ska ta ställning i frågan.

HUMANITÄRA OCH MEDICINSKA KONSEKVENSER AV KÄRNVAPEN

Vi välkomnar utredarens ansats om att anlägga ett brett säkerhetspolitiskt perspektiv. Det breda säkerhetsperspektivet återfinns i de senaste årens rapporter från försvarsberedningen och får generellt sett anses reflektera Sveriges syn på säkerhet. Vi har följande kommentar rörande den säkerhetspolitiska analysen:

→ Det är en stor brist att utredningen trots sin uttalade ansats saknar en säkerhetspolitisk analys av kärnvapnens förödande skadeverkningar på människor och miljö. Vi anser att följande grundläggande information måste beaktas.

I Hiroshima dödades omedelbart omkring 140,000 människor av den amerikanska kärnvapenattacken. I Nagasaki dödade bomben över 70,000 människor. Attackerna mot de japanska städerna har lett till ökad förekomst av cancer. Foster skadades också av strålningen med missfall eller missbildningar till följd. Både i områden kring kärnvapenprovsprängningsplatser och efter bombningarna har ett ökat antal fosterskador observerats.

De amerikanska kärnvapnen som släpptes över Hiroshima och Nagasaki hade en sprängstyrka på cirka 15 respektive 21 kiloton. Vissa av dagens cirka 15,000 kärnvapen är mer än tusen gånger kraftigare än bomberna över Hiroshima och Nagasaki. Cirka 1,800 av dagens kärnvapen står redo att avfyra inom loppet av några minuter med en total sprängstyrka motsvarar nästan 50,000 Hiroshimabomber.

Om ett större kärnvapen detonerar idag skulle konsekvenserna bli så katastrofala att knappast någon meningsfull medicinsk insats skulle kunna sättas in. Den enorma värmevåg som uppstår vid en kärnvapenexplosion skulle ge upphov till oerhört svåra brännskador. Allt brännbart fattar eld: trä, papper, kläder, bensin och olja. Tryckvågen skulle leda till att byggnader kollapsar och även långt bort från detonationsplatsen skulle fönster vara sönderslagna, byggnader raserade, luften fylld av flygande föremål. Vägarna skulle vara ofarbara. Inga poliser eller ambulanser skulle kunna ta sig fram.

Många skulle bli döva av tryckvågen och blinda av det starka ljusskenet. Näthinneblödningar har observerats på djur ända upp till 50 mil från provsprängningar av kärnvapen. Till detta kommer den dödliga radioaktiva strålningen som skulle sprida sig i vindens riktning många mil bort och ge upphov till akut strålsjuka och effekter på sikt såsom cancer. Människor skulle påverkas av radioaktivt nedfall genom att träffas av det fina stoftet som regnar ner. De skulle också kunna få i sig radioaktiva partiklar via luftvägar och genom att exempelvis dricka mjölk från kor som betat kontaminerat gräs eller via växter och djur som tagit upp radioaktiva ämnen från nedfallet.

Kärnvapen är massförstörelsevapen med unik destruktivitet. De katastrofala humanitära konsekvenserna, i kombination med att riskerna för kärnvapen användning ökar, innebär ett allvarligt säkerhetspolitiskt hot. De humanitära konsekvenserna är den främsta bevekelsegrunden för kärnvapenedrustning och för TPNW. De borde ha behandlats i utredningen.

MILJÖ- OCH KLIMATMÄSSIGA KONSEKVENSER AV KÄRNVAPEN

Miljö- och klimatmässiga aspekter på kärnvapen och TPNW diskuteras knappt i utredningen. Våra kommentarer:

→ Utifrån direktiven borde utredningen ha relaterat till miljö- och klimatmässiga konsekvenser som relevanta ur folkrättsligt och säkerhetspolitiskt perspektiv, samt i koppling till TPNW:s specifika artiklar på området. Vi anser att följande grundläggande information måste beaktas:

Redan under förhandlingarna av Genèvekonventionens tilläggsprotokoll 1 (1977) debatterades kärnvapen i förhållande till paragraf 35.3 ("förbjudet att använda stridsmetoder eller stridsmedel som syftar till eller kan förväntas medföra omfattande, långvariga och svåra skador på den naturliga miljön") och paragraf 55.1 ("vid krigföring skall försiktighet iakttagas i syfte att skydda den naturliga miljön mot omfattande, långvariga och svåra skador"). Kärnvapenstaterna hävdade att dessa paragrafer inte gällde kärnvapen, en åsikt som inte delades av alla. Kärnvapens effekt på miljö och klimat behandlas även i 1996 års utlåtande om kärnvapen från den internationella domstolen i Haag (ICJ Advisory Opinion) som slog fast att nämnda paragrafer i Genèvekonventionen är generella i sin natur och därmed inte exkluderar vissa vapen så som kärnvapen. På senare tid har frågor om kärnvapen och klimat tagits upp i förhandlingarna inom FN:s folkrättskommission och i utformningen av Protection of the environment in relation to armed conflict (PERAC). **Det folkrättsliga perspektivet på kärnvapens miljö- och klimatmässiga effekter saknas helt i utredningen.**

TPNW:s förord anger att statsparterna "är medvetna om att de förödande konsekvenserna av kärnvapen inte kan hanteras på ett tillfredsställande sätt, överskrider nationella gränser, medför allvarliga risker för mänsklighetens överlevnad, miljön, den socioekonomiska utvecklingen, den globala ekonomin, livsmedelssäkerheten". I den operativa delen av

konventionen berörs miljö och klimat i artikel 6 om stöd till offer för kärnvapen och miljöåterställning, samt i artikel 7 om internationellt samarbete och stöd. **Avtalet syftar genom dessa artiklar till att hantera de skador som redan skett i form av kärnvapen-detonationer inklusive provsprängningar, vilket är nytt inom internationell rätt om kärnvapen. Detta borde utredningen ha berört.**

Kärnvapnens klimatpåverkan uppkommer på grund av bränderna som uppstår vid en detonation. Bränderna kommer i många fall att bilda en sammanhängande brinnande yta. Över denna yta stiger upphettad luft upp med stor hastighet. Vid en större detonation kan en eldstorm förväntas uppkomma vilket innebär att branden skapar sin egen storm. Vid sådana bränder bildas en mycket stor mängd svart sot, främst från brinnande lager med fossila bränslen och från brinnande asfalt. Sotet förs upp med den heta luften och bildar svarta moln på några kilometers höjd. Dessa kan spridas runt jorden och hindra solstrålningen, påverka nederbörden och orsaka temperatursänkning med stor klimatpåverkan som följd.

År 1982 presenterade den kände klimatforskaren och Nobelpristagaren Paul Crutzen studier av effekten på klimatet av svart sot i de mängder som ett stort kärnvapenkrig mellan USA och dåvarande Sovjetunionen skulle släppa ut. Följden skulle bli att alla människor på jorden drabbas av svält och förgiftning. En stor del av de landlevande djuren skulle omkomma. ”Segraren” i ett sådant kärnvapenkrig - det vill säga den som anföll först och i ett första-slag kunde förstöra huvuddelen av den andra partens kärnvapen innan de avfyrades - skulle dö i svält.

Insikten om kärnvapenkrigets vinter hade stor effekt på USA:s tidigare president Ronald Reagan. Den ledde till att Reagan tillsammans med den sovjetiske ledaren Michail Gorbatsjov vid ett möte i Reykjavik år 1986 försökte nå en överenskommelse om att avskaffa alla sina kärnvapen före år 2000. Man ansåg alltså att en kärnvapenfri värld var möjlig inom en nära framtid. Exemplet visar på vikten av att synliggöra kärnvapnens konsekvenser och stärka normen mot kärnvapen.

2007 publicerade Alan Robock vid Rutgers University i USA studier av klimateffekter av ett begränsat kärnvapenkrig mellan Indien och Pakistan. Scenariot var att länderna skulle använda cirka hälften av sina kärnvapen som antogs ha samma styrka som bomberna över Hiroshima och Nagasaki, vilket säkerligen är en underskattning. Studiens slutsats var att eldstormar och sotmoln i stratosfären skulle leda till att mindre mängder ljus och värme når fram till jorden, med omfattande konsekvenser för klimatet.

Robocks resultat följdes upp i publikationen ”Nuclear Famine: Two billion people at risk” (2013) i vilken läkaren Ira Helfand menar att ett krig med användning av färre än en procent av världens kärnvapen skulle ge en så omfattande klimatpåverkan att upp till två miljarder människor skulle riskera att svälta ihjäl till följd av minskad jordbruksproduktion. Odlingssäsongen beräknas i studien bli 20–60 dagar kortare över stora delar av de nordliga mellanbredderna. Nyare forskning vid meteorologiska institutionen på Stockholms universitet

av Jenny Lindvall med flera, ”Climate effects of a hypothetical regional nuclear war: Sensitivity to emission, duration and particle composition” (2016) har visat på liknande resultat.

ÖKADE RISKER KOPPLADE TILL KÄRNVAPEN

Utredningen för en mycket begränsad diskussion kring riskerna kopplade till kärnvapen. Vi anser att flera aspekter måste beaktas inför ett svenskt beslut om TPNW, däribland följande:

→ Experter inom amerikanska Bulletin of the Atomic Scientists gick i början av 2019 ut med en varning om att risken för en global kärnvapenkatastrof idag är lika stor som under kalla kriget på 1950-talet. **Forskarna hänvisar till en försvagad folkrätt vad gäller kärnvapen och att kärnvapen ges en större roll i militära strategier. De belyser även risker kopplade till att mer ”användbara” kärnvapen utvecklas och sänker tröskeln för kärnvapenkrig.** Ökade politiska spänningar mellan kärnvapenmakter är en mycket farlig utveckling som ytterligare ökar risken för en katastrof.¹ Därtill finns det risker kopplade till utvecklingen av artificiell intelligens och autonoma system, en utveckling som reser mycket kritiska frågor kring mänsklig kontroll i koppling till system för kärnvapen.

→ Vidare finns risken för olyckor och misstag. Författaren och journalisten Eric Schlosser har redogjort för hur bomber har tappats i havet, om fullt bestyckade flygplan som kraschar, bränder i avfyrningssilos och radarsystem som misstar en stigande måne för en sovjetisk attack. Den mänskliga faktorn är alltid närvarande. Det senaste exemplet är rapporter i media 2018 om att amerikanska soldater med ansvar för kärnvapen hade tagit hallucinogena droger. Avslöjandet kom efter att en av soldaterna under inverkan av LSD hade lagt upp en video i sociala medier.²

→ Påståendet att kärnvapen kan behållas för alltid utan att någonsin användas – avsiktligt eller av misstag – är följaktligen inte trovärdigt. Den slutsatsen har bland andra generaler i Canberrakommissionen dragit. **Riskerna kring kärnvapen är en av flera anledningar till att TPNW förhandlades fram och utgör en viktig anledning till att Sverige bör gå med och bidra till en ändrad riktning i kärnvapenfrågan. De ökade riskerna borde ha behandlats i utredningen.**

¹ Den senaste analysen från Bulletin of the Atomic Scientists finns att läsa här: <https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time/> (hämtad 2019-04-06)

² ”Command and Control – Nuclear Weapons, the Damascus Accident, and the Illusion of Safety” (2013) av Erik Schlosser, samt nyhetsrapportering av bland andra The Guardian <https://www.theguardian.com/us-news/2018/may/24/air-force-members-bsd-guarding-nuclear-missiles> (hämtad 2019-04-09)

POLITISK FÖRÄNDRING OCH HISTORISKA STEG FÖR NEDRUSTNING

Utredningen diskuterar inte den normativa effekten av TPNW. Detta utgör en mycket stor brist.

→ **Analys av tidigare historiska förlopp kring nedrustning och internationell rätt är av relevans för beslutsfattare som ska bedöma TPNW:s bevekelsegrunder och potential. Det är en allvarlig brist att utredningen inte presenterar sådana jämförelser. Normbildning och folklig mobilisering har spelat mycket viktiga roller för såväl internationellt som svenskt beslutsfattande rörande nedrustning.** Kärnvapenstater har upprepade gånger behövt anpassa sig efter den internationella opinionens krav. Ett exempel är det partiella provstoppsavtalet (PTBT)* som drevs fram av en rörelse ledd av amerikanska kvinnor som reagerat på att radioaktivt strontium från kärnvapenproven fanns i barnens mjölkttänder. Detta tvingade ledarna för USA och Ryssland att agera. Vidare var det demonstrationer mot utplacandet av så kallade Euromissiler som tvingade fram INF-avtalet 1987, och det så kallade ”rödvinsupproret” stoppade de franska kärnvapenproven i Stilla havet 1996.

→ Vi beklagar att utredningen inte ens diskuterar de opinionsundersökningar som Olof Palmes Internationella Center genomförde 2017 och 2018 om svenska folkets inställning till TPNW. Undersökningarna visar ett starkt övervägande stöd för en svensk underskrift som går över gränserna vad gäller partisympatier. Opinionsundersökningarna genomfördes av SIFO och frågeställningarna finns att tillgå på Olof Palmes Internationella Centers hemsida, vilket innebär att utredningen hade möjlighet att föra en transparent diskussion.³

³ SIFO-undersökningen i sin helhet finns att läsa här: https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2018/12/2018_Sifo-om-karnvapenforbud_Tabell.pdf (hämtad 2019-04-11)

*I remissyttrandet som skickades in till UD 2019 stod det ”det fullständiga provstoppsavtalet (CTBT)”.

DEL 2: UTREDARENS UTTOLKNING AV TPNW OCH IMPLIKATIONER FÖR SVERIGE

UTREDARENS SYN PÅ TPNW:S MÅLSÄTTNING

Utredaren kommenterar att ambitionsnivån i TPNW är ”extremt hög” i och med målet att oåterkalleligt avskaffa kärnvapen och understryker att ”detta kräver att slutstadiet är verifierbart i samtliga länder som tillträtt fördraget – oavsett om de har varit kärnvapenstater eller ej.” Utredningen verkar överlag mena att begreppet ”oåterkalleligt” är problematiskt.⁴ Våra kommentarer till detta:

→ Vi instämmer med utredaren om vikten av väl fungerande verifikationssystem i en kärnvapenfri värld för att förebygga att kärnvapen utvecklas på nytt.

→ **Vi vill understryka att formuleringen ”oåterkalleligt, kontrollerbart och transparent” utgör etablerat språk inom internationell kärnvapenpolitik och NPT.** Målsättningen återkommer därtill t.ex. i diskussioner om Nordkoreas kärnvapenprogram.

→ Det är av största vikt att diplomatiska framsteg inom NPT inte undergrävs. Att ovanstående formuleringar används i TPNW är ett sätt att anknyta till existerande internationell rätt så som NPT. Sverige bör tydligt stå fast vid målet om ett oåterkalleligt, kontrollerbart och transparent avskaffande av kärnvapen och gå med i TPNW som ett av flera steg för att implementera denna målsättning.

OREALISTISKA KRAV PÅ TPNW

Utredningen reser krav på TPNW utifrån bredare säkerhetspolitiska utmaningar, och verkar därtill beklaga att TPNW inte definierar kärnvapen. Vi menar att utredaren ställer orimliga krav på TPNW som inte görs med andra konventioner:

→ **Det är orealistiskt att avkräva en kärnvapenkonvention om nedrustning lösningar på grundorsakerna till konflikter i världen.** Inget motsvarande krav har ställts på NPT, CTBT, FN:s vapenhandelsfördrag eller i diskussionerna om ett möjligt förbud mot klyvbart material (FMCT) o.s.v.

→ **Kärnvapen definieras inte i NPT eller CTBT. Detta har inte försvårat Sveriges anslutning eller möjlighet att leva upp till förpliktelserna, och inte heller samarbetet inom avtalen.** Det är klokt att TPNW följer samma linje. Under förhandlingarna om TPNW var det också tydligt att stater ansåg att kärnvapen ska förstås på samma sätt som i NPT vilket

⁴ Utredaren skriver: "Svårigheterna med detta och andra förbud förstärks genom att texten nämner termen oåterkallelig (irreversible) på nio olika ställen. Detta är ett problematiskt begrepp i flera avseenden. Den nu spridda kunskapen om kärnvapen kan knappast elimineras på ett oåterkalleligt sätt. Dels kan också länders beredvillighet att delta i processen i riktning mot en kärnvapenfri värld minska om processen från början karakteriseras som oåterkallelig." Samtliga citat på s. 92.

inte inkluderar vapenbärare som ubåtar, flygplan och missiler som inte är gjorda specifikt för kärnvapen.

TPNW:S VERIFIKATIONSBESTÄMMELSER

Utredningen skriver i avsnitt 3.2.3: ”Alla statsparter måste godta säkerhetskontroller (safeguards) enligt artikel 3, men inte generellt på den successivt mer krävande nivå som utvecklats inom NPT-regimen (...)”.⁵ Våra kommentarer:

→ Utredningen är otydlig och riskerar att leda läsaren till felaktiga slutsatser vad gäller TPNW:s verifikationskrav i jämförelse med NPT. Vi vill tydliggöra följande:

- Under 1970-talet förhandlade staterna fram Comprehensive Safeguards Agreements (CSA) vilket alla NPT:s icke-kärnvapenstater har med IAEA. Detta system innebär att stater kommer överens med inspektörer om vilka anläggningar som ska inspekteras och när.
- 1997 färdigställdes IAEA:s tilläggsprotokoll (Additional Protocol, AP) där IAEA utan förvarning kan inspektera vad de vill. Detta system har idag över 130 stater anslutna. **Inom NPT är det frivilligt för statsparter att vara anslutna till AP.**⁶
- Därutöver har Iran högre standard för kontroller i och med Iranavtalet (JCPOA) och Argentina och Brasilien har ingått ett bilateralt avtal för inspektioner, ABACC.
- **Artikel 3 i TPNW anger att stater som går med i konventionen ska behålla de överenskommelser de har vid dagen för anslutning eller anta högre, som minimum CSA. Detta innebär att ett land som är anslutet till AP (IAEA:s tilläggsprotokoll) och blir statspart till TPNW förbinder sig till att behålla AP som minimumnivå för säkerhetskontroller.**
- Kärnvapenstaterna står idag utom såväl CSA som AP.

Det är därmed djupt missvisande när utredaren skriver att icke-kärnvapenstater såsom Sydafrika inom TPNW endast kommer att avkrävas grundläggande säkerhetskontrollavtal av den typ som förhandlades fram på 1970-talet.⁷ Alla icke-kärnvapenstater som är anslutna till AP – vilket Sydafrika är - kommer genom TPNW att bli bundna till dessa mycket striktare säkerhetskontroller än de grundläggande avtal som utredaren hänvisar till. Det bör även noteras att Sydafrika sedan utredningen släpptes har anslutit sig till TPNW.

⁵ Citat ur utredningen, s. 95.

⁶ Se vidare diskussion i ”Safeguards provisions in the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons” av Eirini Giorgou ur ”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)

⁷ Denna tolkning av avtalet framförs i utredningen på s. 94-95.

Kritiken från utredaren kommer ur att Sverige sedan 1997 verkat för att AP ska vara lägsta standard för alla NPT:s icke-kärnvapenstater. Vi instämmer i Sveriges målsättning och beklagar att arbetet inte nått framgång. En handfull stater - främst Argentina, Brasilien, Egypten och Iran - hävdar att de inte tänker gå med på högre krav förrän kärnvapenstaterna visar vilja till nedrustning vilket med största sannolikhet innebär att en total universalisering av starkare säkerhetskontroller, så som AP, förutsätter något slags framsteg även vad gäller nedrustning. **Vi anser därför att Sverige bör gå med i TPNW och verka både för nedrustning och för universalisering av AP.**

TPNW I RELATION TILL ANDRA AVTAL

Utredaren verkar mena att TPNW riskerar bidra till konfrontation och splittring i kärnvapenfrågan.⁸ Vi ställer oss frågande till de resonemang som framförs och delar inte utredarens slutsats.

→ Bland annat refererar utredningen till ett förlopp i FN år 2018 om en resolution som förhandlades i generalförsamlingens första utskott. (Utredningen klargör inte vilken resolution som avses vilket gör resonemanget icke-transparent. Vår tolkning är att det rör L.54 "United action with renewed determination towards the total elimination of nuclear weapons".⁹) **Utredningen menar att den debatt och splittring som uppstod kring resolutionen kan härledas till TPNW. Vi observerade förhandlingarna på plats vid FN och anser att utredaren har feltolkat förloppet.** Vår analys är följande:

L.54 är en återkommande resolution i FN:s generalförsamlings första utskott, där frågor om nedrustning och vapenkontroll behandlas. Resolutionen har på senare år kritiserats för försvagade formuleringar om det fullständiga provstoppsavtalet (CTBT) och NPT:s artikel VI om nedrustning. Sverige har också framfört denna kritik.¹⁰

Under mötet i generalförsamlingen första utskott 2018 aktualiserades debatt om L.54 då USA inte ville gå med på referenser till NPT:s artikel VI och andra tidigare NPT-beslut. USA avstod från att rösta då de ansåg att formuleringarna i resolutionen var för starka. Andra stater avstod från att rösta med hänvisning till att formuleringarna om NPT och CTBT var för svaga.¹¹ Vissa stater ansåg därtill att L.54 borde ha inkluderat referenser till TPNW men detta var inte en avgörande fråga.

⁸ "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.

⁹ Länk till resolutionen: <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com18/resolutions/L54.pdf> (hämtad 2019-04-02).

¹⁰ Länk till Sveriges uttalande: http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com18/eov/L54_SwitzerlandSweden.pdf (hämtad 2019-04-02).

¹¹ Se artikel i The Japan Times "Spat over NPT reference in Japan-sponsored U.N. resolution expands nuclear disarmament rift with U.S.", publicerad 10 november 2018.

Förloppet kring L.54 är således inte ett uttryck för att TPNW skulle ha en negativ effekt på nedrustningsdiskussioner i FN. Däremot utgör diskussionen ett tydligt exempel på hur kärnvapenstater som USA strävar efter att dra tillbaka tidigare framsteg, i strid med deras åtaganden under NPT.

→ Vidare är vi starkt kritiska till att utredaren menar att TPNW inte har valt en inkluderande ansats. ("Balanserad kärnvapenedrustning och rustningskontroll kräver förhandlingar som i sin tur främjas av en inkluderande ansats, vilken inte valts i konventionen."¹²) **Vi vill understryka att TPNW-förhandlingarna i FN var öppna för alla stater. Detta till skillnad från t.ex. Nedrustningskonferensen (CD) som enbart är öppen för 65 stater eller NPT som inte tillåter fler kärnvapenstater att gå med som sådana.**

→ Vi ifrågasätter utredningens slutsatser om att TPNW:s statspartsmöten kan konkurrera med NPT-förhandlingar och Nedrustningskonferensen (CD) samt fragmentera det internationella samfundets nedrustningsansträngningar. **Dessa påståenden utgör i längden en kritik mot att överhuvudtaget utveckla den internationella rätten om kärnvapen, vilket är mycket problematiskt inte minst i en tid av ökade hot mot folkrätten. Det är även anmärkningsvärt att utredningens kritik mot TPNW hänvisar till CD:s möjligheter att agera, då CD sedan 1996 inte ens har lyckats enas om ett handlingsprogram** (dessa problem har inte med TPNW att göra och startade långt innan TPNW förhandlades fram.)

→ TPNW ska ses som en av flera strategier för NPT:s statsparter att i enlighet med artikel VI förhandla om nedrustning. TPNW refererar till NPT som en hörnsten inom internationell nedrustning och bygger vidare på arbetet inom NPT, vilket underströks tydligt under förhandlingarna. TPNW:s artikel 18 ändrar inte detta faktum, se vidare kommentarer under rubriken ”TPNW:s verifikationsbestämmelser” på s. 12–13.

Vidare förespråkar utredningen att anslutning till NPT borde vara ett krav i TPNW. Vi instämmer inte, av följande anledningar:

→ Fem stater är idag inte part till NPT: Israel, Nordkorea, Indien, Pakistan och Sydsudan. Fyra av dem är kärnvapenstater. Enda sättet för dessa fyra stater att bli part till NPT är att avrusta och gå med som icke-kärnvapenstater, vilket skulle innebära en nedrustningsprocess utanför internationell kontroll. Efter tillträde till NPT skulle länderna i fråga kontrolleras som icke-kärnvapenstater enligt IAEA:s Comprehensive Safeguards Agreements (CSA), alternativt genom tilläggsprotokollet Additional Protocol (AP) som ett frivilligt åtagande. I TPNW, däremot, finns två olika sätt för kärnvapenstater att gå med och båda verifieras genom internationellt (ej ännu namngivet) organ.

¹² Citat ur utredningen, s. 20.

→ **Andra relevanta avtal, t.ex. CTBT, ställer inte krav på att statsparter måste vara med i NPT.** Det är inte praxis med den sortens bestämmelser inom internationell rätt om kärnvapen. Inte heller inom generell avtalsrätt är detta brukligt.

UTREDARENS SYN PÅ KÄRNVAPENAVSKRÄCKNING

Utredningen diskuterar i avsnitt 5.6 kärnvapen som bidragande till sammanhållning inom Nato och Europa. Utredningen försvarar delvis kärnvapenavskräckning som säkerhetspolitisk strategi. Våra kommentarer:

→ **Föreställningar om kärnvapen som bidragande till sammanhållning och säkerhet 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 kärnvapen, som är ett oerhört dyrt, destruktivt och oanvändbart säkerhetspolitiskt medel.

→ Normen mot kärnvapen är idag på väg att försvagas p.g.a. bland annat moderniseringsprogram i kärnvapenstater, en förvärrad situation mellan Ryssland och USA, hot och kriser för avtal som INF och JCPOA (Iranavtalet) samt bristande framsteg inom NPT. **Detta utgör ytterligare anledning att ta avstånd från kärnvapenstrategier som del av europeiskt samarbete. TPNW utgör ett strategiskt tillfälle för Sverige att motverka den negativa utvecklingen genom att stärka normen mot kärnvapen.**

→ **Natos medlemsstater har gjort åtaganden inom NPT om att eliminera kärnvapen från säkerhetsstrategier och arsenaler på basis av de förödande konsekvenser som skulle följa av ett kärnvapenkrig.** NPT har varit mycket viktigt för att förhindra att kärnvapen sprids utifrån grundidén att kärnvapenfria stater åtar sig att inte utveckla kärnvapen i utbyte mot att kärnvapenstater åtar sig att rusta ned. **Att denna balans respekteras är avgörande för NPT:s fortlevnad och för att förhindra att kärnvapen sprids till fler stater, vilket borde ha beaktats tydligare i utredningens diskussion om kärnvapens roll i Nato och Europa.**

Utredaren skriver i sammanfattningen om paraplystaternas möjligheter att tillträda TPNW: "Dessutom förbjuds så kallade kärnvapenparaplyer. Hur kan dessa långtgående och omedelbara förbud förenas med behovet av att uppmuntra dessa stater att tillträda konventionen?". Vår kommentar:

→ **En konvention som förbjuder kärnvapen i syfte att bidra till nedrustning kan inte tillåta kärnvapenparaplyer. Det hade varit juridiskt och politiskt orealistiskt.** Vi vill belysa att de stater som idag är under kärnvapenparaply, men på lång sikt vill bygga sin säkerhet på samarbete utan massförstörelsevapen, nu kan inleda en förberedelseperiod inför en anslutning till TPNW och när de är redo ansluta till avtalet.

UTREDARENS SYN PÅ KÄRNVAPEN OCH FN-STADGAN

Utredaren hävdar i avsnitt 5.3.2 att det är uppenbart att FN-stadgans artikel 51 ger rätt till självförsvar i form av kärnvapenavskräckning. Vår kommentar till detta:

→ Utredaren framför en mycket tvivelaktig slutsats om FN-stadgan och kärnvapen. Utredningen borde ha förmedlat det faktum att frågan om kärnvapen har prövats av internationella domstolen i Haag i ett rådgivande yttrande (ICJ Advisory Opinion) 1996. ICJ hävdade i sitt utlåtande att användningen av kärnvapen generellt är i strid med den humanitära rättens regler och principer. ICJ kunde inte utesluta att det skulle kunna förekomma en extrem situation där ett lands existens hotas då kärnvapen kunde komma i fråga för att användas i självförsvar. Inte heller i ett sådant läge får användandet av kärnvapen leda till död eller omfattande skada hos civila, eller påverka neutrala stater. Domstolen kunde inte identifiera något sådant fall, men kunde inte med säkerhet utesluta att situationen skulle kunna uppstå. Däremot konstaterade domstolen att kärnvapen i allmänhet är att anse som olagliga.

KÄRNVAPENSTATERNAS ROLL OCH NEDRUSTNING

Utredaren reser stora frågor kring TPNW med hänvisning till att kärnvapenstaterna inte har gått med, och ser utmaningar i hur nedrustningen ska gå till. Våra kommentarer:

→ Genom att förbjuda kärnvapen på grund av humanitära konsekvenser bidrar TPNW till att stigmatisera massförstörelsevapen och sätta press på kärnvapenstaterna att börja förhandla om nedrustning. **Att stärka normen mot kärnvapen är ett nödvändigt steg för att nå nedrustning. Att invänta initiativ från kärnvapenstaterna är inte en realistisk strategi.**

→ Att kärnvapenstater deltar till en början är inte ett villkor för att ett avtal ska få positiv effekt. Fyra av nio kärnvapenstater är inte statsparter till NPT. Kina och Frankrike (vilka båda anskaffade kärnvapen under tidigt 60-tal) gick inte med i NPT förrän 1992, 24 år efter att avtalet öppnades för underskrifter.

→ **Framsteg för vapenkontroll och nedrustning har gjorts även i utmanande situationer.** Ett exempel är SALT-förhandlingarna 1969–1972 som genomfördes mot bakgrund av konflikter i Sydostasien och Mellanöstern där såväl USA som dåvarande Sovjetunionen var djupt involverade. Det är viktigt att kärnvapenfria stater sätter press på kärnvapenstaterna att förhandla i tider av politiska spänningar. En svensk anslutning till TPNW skulle bidra till detta.

→ **TPNW öppnar upp för att kärnvapenstaternas anslutning och nedrustning kan ske i olika former så som tilläggsprotokoll, bilaterala avtal, trilaterala avtal med mera. Denna ansats har varit tydlig genom hela processen för TPNW och kommer ur lärdomar från historien.** Dels har stater och organisationer 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. Därtill vet vi att det t.ex. tog 20 år för staterna inom NPT att

förhandla fram IAEA:s Additional Protocol som ett instrument för att stärka arbetet mot spridning av kärnvapen. Att förhandla fram avtal som följs upp med kompletteringar är den mest realistiska modellen för att nå nedrustning.

UTREDARENS SYN PÅ KÄRNVAPEN OCH SVERIGES SÄKERHET

Utredningen menar att Sveriges geopolitiska läge komplicerar ett ställningstagande i linje med TPNW. Vi anser att frågan behandlas ensidigt och att ogrundade slutsatser framförs:

→ Sveriges geopolitiskt utsatta läge bör ses som en anledning att agera för nedrustning. **Den starka svenska traditionen att verka för folkrättens utveckling som en utrikes- och säkerhetspolitisk strategi diskuteras knappt i utredningen. En balanserad analys hade ställt sig frågan: På vilket sätt kan TPNW som en förstärkning av svensk nedrustningspolitik och internationell rätt om kärnvapen bidra till svensk säkerhet?**

→ Vi ifrågasätter starkt utredningens slutsats om att TPNW inte återspeglar Sveriges långsiktiga politik för att främja säkerhet och samarbete på bilateral, regional och global nivå i enlighet med FN-stadgan. **En multilateral konvention som förbjuder massförstörelsevapen på basis av humanitär rätt och humanitära konsekvenser är helt i linje med svensk utrikes- och säkerhetspolitik där folkrätt utgör en grundpelare.**

→ Utredningen verkar i avsnitt 5.3 samt 5.8 mena att vid en underskrift av TPNW förlorar Sverige möjligheten till stöd från USA och Nato, genom att lämna det avskräckningssystem som Sverige enligt utredaren ingår i under det amerikanska kärnvapenparaplyet. Denna fråga aktualiseras vidare i utredningens diskussion om TPNW:s utträdesklausul. **Det är anmärkningsvärt att en statlig utredning anser att Sverige ingår i ett system för kärnvapenavskräckning. Detta är inte en antagen svensk utrikes- eller säkerhetspolitisk position.**

TPNW OCH SVERIGES SAMARBETE MED NATO

Utredaren menar att ett tillträde till TPNW skulle leda till att Sveriges samarbete med Nato och Natomedlemmar stagnerar. Rörande interoperabilitet konstaterar utredaren att statsparter till konventionen mot antipersonella minor vid ratificeringen lämnade in deklARATIONER som innebar att de, när de deltog i militära övningar tillsammans med andra nationer, inte kunde hållas ansvariga för andra övningsdeltagares handlingar. Utredaren konstaterar också att Australien förklarade att landets tolkning av skrivningen om hjälp i konventionen om truppminor – som har samma ordalydelse som TPNW – var att begreppet enbart omfattade direkt och aktiv hjälp.¹³ Våra kommentarer till dessa resonemang:

¹³ Citat ur utredningen, s. 143.

→ **Utredningen analyserar inte Sveriges nuvarande samarbetsavtal med Nato men landar ändå i en bestämd slutsats.** Vi ställer oss frågande till såväl tillvägagångssättet som slutsatsen.

→ **Det finns inga juridiska hinder för Sverige att fortsätta nuvarande samarbeten med Nato som statspart till TPNW.** Frågan har utretts av Bonnie Docherty vid Harvard Law School.¹⁴

→ Utredaren menar att det inte är relevant att jämföra TPNW med konventionen mot antipersonella minor vad gäller interoperabilitet. Påståendet ges ingen underbyggnad. Då artiklarna är jämförbara är det ur folkrättsligt perspektiv viktigt att ställa frågan: **Hur löste Sverige situationen vid anslutningen till konventionen mot antipersonella minor?** Detta är relevant information för politiska beslutsfattare.

→ Utredningens analys rörande Natos planeringssystem reser en mycket kritisk fråga: **Innebär Sveriges säkerhetspolitiska samarbeten att vi i fall av väpnad konflikt inte kan utesluta svenskt deltagande i kärnvapenanvändning? Det vore en politiskt oförankrad och enligt vår mening oacceptabel linje i frågan om kärnvapen. Vi anser att den svenska regeringen och enskilda riksdagspartier i diskussionen om världlandsavtalet med Nato istället tydliggjort att Sveriges samarbete med Nato inte involverar kärnvapen.** Att bekräfta Sveriges hållning som motståndare till kärnvapen och kärnvapenavskräckning genom ett tillträde till TPNW borde därför inte utgöra ett hinder för anslutning.

→ Utredningens för en diskussion om Nya Zeeland och huruvida en statspart till TPNW kan acceptera att ett besökande krigsfartyg varken bekräftar eller dementerar närvaron av kärnvapen ombord på fartyget, på grundval av det faktum att statsfartyg åtnjuter immunitet. Utredningen konstaterar att detta under lång tid stoppade flottbesök från USA till Nya Zeeland, och menar att problemet kan återkomma. **Vi vill understryka att amerikanska örlogsfartyg numera besöker Nya Zeeland. Landet har ratificerat TPNW och har samtidigt ett väl fungerande militärt samarbete med USA och Nato. Att utredningen väljer att utelämna detta viktiga faktum skapar en snedvriden bild.**

→ 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

¹⁴ ”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)

nämnas i allt det arbete vi har gjort under mina två år.”¹⁵ **Vi menar att detta reser betydande frågetecken kring utredningens slutsats att Sveriges samarbete med Nato skulle stagnera vid en svensk anslutning till TPNW.**

TPNW OCH SVERIGES SAMARBETE MED FINLAND

Utredningen skriver i avsnitt 5.4: ”Det är dock uppenbart att Sveriges samarbete med Finland både bilateralt och multilateralt kommer att påverkas negativt” om Sverige går med i TPNW.¹⁶ Våra kommentarer rörande detta:

→ **Utredningen härleder inte påståendet att en svensk ratificering skulle få negativa effekter för samarbetet med Finland.** Vi saknar grund för slutsatsen. **Finlands nedrustningshistoria skiljer sig därtill markant från Sveriges, men det har inte hindrat samarbete på det säkerhetspolitiska området.** Tidigare nedrustningsavtal som Sverige har anslutit sig till långt före Finland – eller där Finland inte är anslutet - har inte försvagat samarbetet. **Därtill har Finlands utrikesutskott konstaterat att TPNW inte strider mot utan kompletterar NPT, ett faktum som utredaren borde ha klargjort.** Det finska utrikesutskottet 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.”¹⁷

TPNW:S UNIVERSALISERING OCH EN SVENSK UNDERSKRIFT

Utredaren menar även att ”redan ett undertecknande av den nya konventionen skulle innebära att Sverige förväntas stödja konventionens budskap i olika multilaterala sammanhang” och att detta ”skulle innefatta en svensk åtminstone underförstådd kritik mot de av Sveriges grannar och partnerländer som är medlemmar i Nato”.¹⁸ Utredaren menar vidare att TPNW artikel 12, som anger att 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”, leder till långtgående krav på Natostater att ändra sin säkerhetspolitik. Våra kommentarer rörande detta:

¹⁵ 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 Evererad. 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)

¹⁶ Citat ur utredningen, s. 152.

¹⁷ ”Utlåtande — USP 20/2017 rd”.

https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/UtUU_7+2018.pdf?fbclid=IwAR35dXMQTI3kwP2Bb3tauDQPYJauSUOBhycLEpJSaNmSG4kAwbfFioR3aNo (hämtad 2019-04-02)

¹⁸ Citat ur utredningen, s. 147-148.

→ **Sverige har under lång tid och med stor tydlighet, i FN och i andra internationella sammanhang, tagit avstånd från och framfört kritik mot en säkerhetspolitik grundad på kärnvapen, även mot de moderniseringar av kärnvapenarsenalerna som kärnvapenstaterna ägnar sig åt.** En underskrift av TPNW skulle vara att bekräfta den politiska linjen. Omvänt skulle det utgöra ett avsteg från svensk nedrustningspolitisk tradition om Sverige ställer sig utanför ett FN-avtal om kärnvapen.

→ **Att en konvention innehåller artiklar om att statsparterna ska verka för dess universalisering är inte unikt för TPNW.** Inom nedrustning har till exempel konventionerna om antipersonella minor och klustervapen i sina inledningar artiklar som understryker vikten av att göra betydande ansträngningar för avtalens universalisering ("work strenuously towards the promotion of its universalisation"). Det ska noteras att Sverige har nära samarbete, inklusive på det säkerhetspolitiska området, med stater som inte är anslutna till dessa konventioner. **För att implementera artikel 12 i TPNW kan Sverige till exempel ställa sig bakom uttalanden i FN om avtalets vikt, såsom Sverige gör idag för exempelvis NPT:s universalisering.**

→ Utredaren skriver 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".¹⁹ **Vi vill understryka att Frankrike och Storbritannien är erkända kärnvapenstater under NPT och därmed skyldiga att förhandla om nedrustning av sina kärnvapen enligt avtalets artikel VI och de konsensusbeslut om implementering som fattats inom NPT.**

→ **Kärnvapens gränsöverskridande effekter drabbar långt fler människor och stater än de som innehar eller stationerar dem.** Detta är en viktig anledning till att kärnvapenfria stater starkt engagerar sig i arbetet för en kärnvapenfri värld och till att Sverige tydligt bör fortsätta ställa krav på kärnvapenstaterna att nedrusta i enlighet med NPT och TPNW.

TPNW OCH EXPORTKONTROLL

Utredaren menar att TPNW artikel 1 kan påverka svensk industri och export av exempelvis verktygsmaskiner. Utredaren hävdar vidare att det finns juridiska hinder för Sverige att implementera artikel 1 givet EU:s förordning 428/2009 om produkter med dubbla användningsområden (PDA). Våra kommentarer till detta:

→ Handel med PDA och krigsmateriel hanteras ständigt 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 politisk målsättning om**

¹⁹ Citat ur utredningen, s. 156.

att ta avstånd från massförstörelsevapen kan Sverige lösa frågan om hur TPNW kan implementeras med avseende på exportkontroll.

→ **Vad gäller exportkontroll av krigsmateriel bör 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. Utifrån vår förståelse skulle en implementering av TPNW:s artikel 1 följaktligen inte påverka svensk krigsmaterielexport.

→ Utredningen reser dock frågor kring huruvida Sverige idag exporterar materiel som används i kärnvapenprogram inklusive till kärnvapenstaterna inom EU. Det vore mycket anmärkningsvärt om Sverige idag inte har kontroll över huruvida överföringar av svensk materiel bidrar till kärnvapenprogram.

→ Medför TPNW:s artikel 1 krav på kontroll för fler produkter än de som återfinns på lista IV i förordning 428/2009 och som måste kontrolleras från fall till fall? Det borde ha klargjorts tydligare i utredningen vilka produkter som listas under del 2 i bilaga IV till förordningen (bilagan ter sig svårsläst för beslutsfattare som inte är insatta i detta område specifikt) och huruvida listan kan vara en rimlig avgränsning för vad som skulle behöva kontrolleras under TPNW.

→ Utredaren ger ingen övertygande argumentation till varför en jämförelse med konventionen som förbjuder klustervapen (CCM) inte är relevant. Likartade bestämmelser bör tolkas konsekvent. Finns det PDA som idag genom Wassenaarsamarbetet ingår i förordning 428/2009:s lista över produkter som ska överföras fritt inom EU, men kanske kan användas i koppling till klustervapen på ett sätt som skulle strida mot klusterkonventionens bestämmelser? Hur har denna utmaning i så fall lösts, i och med att CCM likt TPNW antogs efter att EU-förordningen kom på plats? Detta är en relevant fråga för den som ska fatta politiskt beslut i frågan om hur Sverige under EU-rätten ska förhålla sig till multilaterala konventioner med bäring på exportkontroll.

TPNW OCH SVERIGES EXPERTIS INOM NEDRUSTNING

Utredaren slår fast att: ”Den svenska expertisen skulle försvagas av ett tillträde så länge som den negativa inställningen till konventionen kvarstår i väst”.²⁰ Vi läser detta med stor förvåning.

→ **Vi saknar grund för utredningens slutsats.** Den svenska expertisen har historiskt varit stor men idag fokuseras inte på multilateral nedrustning varken hos Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Utrikespolitiska institutet eller Förvarshögskolan. **Det vore mycket välkommet om ett svenskt tillträde till TPNW skulle genomföras i samspel med en ökad**

²⁰ Citat ur utredningen, s. 113.

satsning på vapenkontroll och nedrustning som viktiga områden för Sverige att bygga upp en ökad nationell expertis inom. Vi menar att en svensk anslutning till TPNW skulle göra Sverige till en ännu mer relevant aktör i frågan om kärnvapenedrustning, inte tvärtom.

UTREDNINGENS METODOLOGI OCH TRANSPARENS

Genom följdfrågor till Regeringskansliet har vi fått information om att utredningens referensgrupp inkluderat representanter från Inspektionen för strategiska produkter, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) samt Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) samt Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Dessa myndigheter, inklusive departementen, besitter viktig expertis med hög relevans för utredningens uppdrag. Samtidigt är det tydligt att referensgruppens sammansättning gett vikt till försvars- och exportkontrollperspektivet. **Vi anser att ytterligare expertis inom nedrustning och folkrätt, inte minst humanitär rätt, borde ha tillförts referensgruppen i syfte att skapa balans mellan de perspektiv som TPNW aktualiserar och besvara de frågor som utredningens direktiv ställer.** Vidare borde utredningen ha informerat om att det funnits en referensgrupp och bifogat en förteckning över referensgruppens sammansättning. Utredaren har inte velat besvara frågor om vilka deltagare som ingått i referensgruppen.

Utredningen saknar i flera avseenden tillräckliga referenser eller belägg för de slutsatser som dras. Vidare konstaterar vi att flera av utredningens referenser är till bloggar/artiklar på internet med icke-fungerande länkar. **Sammantaget inverkar dessa faktorer negativt på utredningens metodologi och transparens vilket undergräver utredningens potential att vägleda ett viktigt politiskt beslut.**

AVSLUTNING

Kärnvapnen är de mest destruktiva vapen som människan har skapat. Om dessa massförstörelsevapen kommer till användning kommer de att orsaka ett oändligt mänskligt lidande under lång tid. Ett kärnvapenkrig kommer också att få svåra miljö- och klimatmässiga konsekvenser vilka i sin tur förvärrar det mänskliga lidandet. **Effekterna känner inga gränser, kärnvapen hotar människor och miljö långt från kärnvapenstaterna och deras allierades territorier.**

Normen mot kärnvapen är idag på väg att försvagas bland annat på grund av moderniseringsprogram i flera kärnvapenstater, en förvärrad situation mellan Ryssland och USA med ökad hotretorik kring kärnvapen, hot och kriser för avtal som INF och JCPOA (Iranavtalet) samt bristande framsteg inom NPT. **Forskare menar att risken för en kärnvapenkatastrof idag är lika stor som under det kalla kriget.**

Det är av största vikt att kärnvapenfria stater motverkar denna utveckling genom att tydligt välja en annan säkerhetspolitisk väg. **FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen utgör ett viktigt strategiskt tillfälle för Sverige och andra kärnvapenfria stater att motverka den negativa utvecklingen och lägga grunden för en förstärkt norm mot kärnvapen som ett nödvändigt steg för att nå nedrustning.**

Som läkare ser vi det som vår plikt att lyfta fram kärnvapnens svåra humanitära konsekvenser. Dessa utgör ett starkt skäl för Sverige att ansluta sig till FN-konventionen om förbud mot kärnvapen, TPNW. **Det är därför av stor vikt att regeringen så snart som möjligt fattar beslut om en svensk signering av TPNW, även i det fall att ett beslut om ratificering skulle dröja. Det vore ett avsteg från svensk nedrustningspolitisk tradition om Sverige ställer sig utanför ett multilateralt avtal om kärnvapen.**



Jan Larsson,
Läkare, specialist i anestesi och intensivvård,
Ordförande för Svenska Läkare mot Kärnvapen