

Svenska Pugwash remissvar på Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen (TPNW); utredare Lars-Erik Lundin

1 Pugwashrörelsen

Grunden för Pugwashrörelsen är ett manifest skrivet 1955 av bland andra Bertrand Russel och Albert Einstein. I detta uppmanas vetenskapsmän världen runt att samlas för att uppmärksamma och finna lösningar på de faror som uppstått med utvecklingen av massförstörelsevapen. The Pugwash Conferences on Science and World Affairs etablerades som begrepp (efter en liten fiskarby i östra Kanada). Ursprungligen var verksamheten koncentrerad på det överhängande hotet från kärnvapen. Efterhand har fokus vidgats till att omfatta även andra globala frågor, som miljö, regionala konflikter och vetenskapsmännens moraliska ansvar för konsekvenserna av sin forskning. Nationella Pugwash-grupper finns i ett 30-tal länder.

I september 2017 gjorde Pugwashes internationella ordförande och generalsekreterare följande uttalande med anledning av TPNW:

“The time to step up efforts on nuclear disarmament is now. Pugwash calls on all States to take this important step toward the achievement of peace and security for all nations and peoples by signing the Prohibition Treaty and working for its ratification and early entry into force.”

Detta speglar utan tvekan inställningen hos flertalet nationella grupper inom Pugwash, även om de politiska bedömningarna och även viljan att argumentera varierar mellan olika grupper. Men medlemmarna är självständigt tänkande och det finns också de som är skeptiska till eller avvisar TPNW i sin nuvarande form.

Detta remissvar är utarbetat av Thomas Jonter och Lars Ingelstam (ordförande respektive sekreterare) och efter samråd enhälligt godtaget av den valda styrelsen för Svenska Pugwash. För styrelsens sammansättning hänvisas till vår hemsida (www.pugwash.se).

2 Om vårt svar

Vi vill se denna text som ett bidrag till tänkandet kring kärnvapen och mer specifikt till hur Sverige ska förhålla sig till konventionen om förbud mot kärnvapen (TPNW). Vi kan inte begränsa detta genom att utgå från den utredning som ambassadör Lars-Erik Lundin avlämnade den 18 januari 2019, av två skäl. Det första och viktigaste är att utredningen nästan helt försummar det som vi uppfattar som huvudfrågan, nämligen **normbildningen** med sikte på ett totalt avskaffande av kärnvapen. Denna brist är särskilt anmärkningsvärd i den aktuella situationen då flera internationella avtal gällande kärnvapen har sagts upp och andra kan vara i farozonen (3). Det andra skälet är att utredningen – även inom de ganska snäva ramar den tilldelats – knappast tillför frågan någon ny substans att förhålla sig till (5). På några punkter refererar vi dock till formuleringar och påståenden i utredningen. Vi kommer också att göra vissa iakttagelser i anslutning till den offentliga debatt som förts kring frågan.

Grunden i vårt resonemang gäller hur den **långsiktigt önskade** utvecklingen mot en kärnvapenfri värld (3,4) ska vägas mot de krav, möjligheter och önskemål som på **kort sikt** måste beaktas (6-9). En fråga som blir central i båda perspektiven är hur man ska tänka kring **staternas** intresse och agerande å ena sidan, **medborgarnas** (människornas, folkets) intressen och åsikter å den andra.

Vårt svar är relativt utförligt, vilket motiveras av att utredningens analys behöver kompletteras på flera punkter. För att underlätta läsningen avslutar vi vart och ett av avsnitten 3-9 med en fetstilt sammanfattning.

3. Normbildningen kring kärnvapen

Den diskussion som nu förs kring TPNW relaterar till flera historiska processer. En av dessa kan ledas ända tillbaka till Hiroshima och Nagasaki och den fasa med vilken världen insåg vilka oerhörda katastrofer som detonation av nukleära vapen kan innebära. Ganska snart därefter formerades rörelser, inte minst bland forskare, med sikte på begränsning och avskaffande av dessa vapen. Trots detta fortsatte kapprustningen, med dåtidens stormakter USA och Sovjet som drivande. Sedan 1945 har kärnvapen inte använts i väpnad konflikt, men cirka 2000 provsprängningar har ägt rum. De första signalerna om begränsning kom från USA 1953. Det dröjde till 1960-talet att mer omfattande globala regelverk förhandlades fram: provstoppsavtalet ingicks 1963 och konventionen om icke-spridning (NPT) kom till 1968.

Att initiativ till ett förbud aktualiseras just nu har två huvudsakliga motiv. Det ena gäller efterlevnaden av NPT. Trots utfästelser i fördragets artikel 6 att "pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament"¹ har kärnvapenmakterna i stället för att rusta ned moderniserat vapnen. NPT har dessutom visat sig kraftlöst i förhållande till icke-medlemsstater som skaffat sig kärnvapen. Den stora majoritet av världens länder som lojalt hållit sig till fördraget – och i praktiken hållits som gisslan av kärnvapenmakterna – har alltså starka skäl att söka nya sätt att hejda utvecklingen och vrida den i fredlig riktning.

Det andra motivet är de förödande humanitära konsekvenserna av kärnvapenkrig som nu åter har lyfts fram i ljuset.² Drivande för detta lyft har varit organisationer som IPPNW (Internationella Läkare mot kärnvapen, Nobels fredspris 1985) och paraplyorganisationen ICAN (Nobels fredspris 2017) tillsammans med andra professionella, vetenskapliga, religiösa m fl organisationer.

Ett motiv som vuxit i betydelse under de senaste åren är att existerande nedrustningsavtal om kärnvapen upphört (INF och Iran-avtalet) och START-avtalet som går ut 2021 och kan vara i farozonen. Om både INF-avtalet och START-avtalet upphör kvarstår enbart ett avtal

¹ Artikel 6 innehåller dessutom en förpliktelse för alla deltagande länder att arbeta för en bindande konvention om allmän och fullständig nedrustning under strikt och effektiv internationell kontroll.

² En aktuell redogörelse för kärnvapenanvändningens påverkan på klimatet ("Nuclear Winter") och därmed på livsmedelsförsörjningen gavs i Stockholm 25-28 mars av Alan Robock, världsledande forskare inom området; på inbjudan av Stockholms universitet och Svenska Pugwash. Ett Sverigebesök i januari 2019 av Daniel Ellsberg som 2017 gav ut boken *The Doomsday Machine: confessions of a nuclear war planner* har också verksamt påmint om kärnvapenkrigets konsekvenser.

där nedrustningsaspekten av global karaktär, nämligen ett försvagat och ofta ifrågasatt NPT. Det är därför angeläget med initiativ som bekräftar det internationella samfundets övertygelse att kärnvapenedrustning är nödvändig.

Vi har velat påminna om dessa kända fakta för att slå fast att det bärande elementet i TPNW är av **normativ** natur. Frågan gäller den moral och det ansvar som följer med innehav och utveckling av kärnvapen och inte minst hot om att använda dem. Konventionens huvudmotiv är att påverka staternas tänkande, planering och samarbeten i kärnvapenfrågor; med andra ord ändra på *diskursen* i denna fråga.

Men här finns en komplikation som behöver uppmärksammas. Den normativa utmaningen aktualiserades, som nämnts ovan, av läkare, forskare, fredsaktivister, kyrkomedlemmar och andra medborgare: vi kan använda den samlade beteckningen *civilsamhället*. Genom dessa sattes press på stater. Det Humanitära initiativet – startat i Norge 2013 – var i praktiken en gemensam angelägenhet för stater *och* civilsamhället. När detta sedan skulle föras vidare till FN-systemet skiftade tyngdpunkten. Inom FN är det *stater* som är huvudaktörerna. Både terminologin och förhandlingslogiken speglar detta.

Det finns en omfattande samhällsvetenskaplig litteratur om förhållandet mellan stat och samhälle. Genom historien och i olika länder och regioner har förhållandet varierat starkt.³ Utan att gå in djupare på denna diskussion måste vi konstatera att när *staten* blir huvudsämbjekt riskerar medborgarnas intressen och övertygelser att sjunka i bakgrunden. Att stat och samhälle i viss grad går i otakt är inte konstigt, men när diskrepansen blir stor blir den ett problem. I det aktuella fallet tycks statsperspektivet snabbt ha tagit över. De normativa aspekterna, som burits fram av civilsamhället, riskerar samtidigt att få mindre uppmärksamhet. Det är välkänt från många opinionsundersökningar att inom områden som militärt försvar, vapenexport och kärnvapen är den folkliga opinionen vanligen avsevärt mer negativ än vad som genomförs i den av staten förda politiken.⁴

Vi menar alltså att detta har hänt i den process som lett fram till FN-förhandlingarna om TPNW: "statslogiken" har fått den dominerande platsen. (Detta bekräftas mycket klart av utredningens sätt att resonera.) Paradoxalt nog blir detta särskilt tydligt i Sveriges hantering av frågan. I vårt land har ju statens entydiga engagemang för kärnvapenedrustning (se nästa stycke) haft brett folkligt stöd och gått hand i hand med engagemang från starka och kompetenta organisationer i civilsamhället. Genom en serie av händelser tonades successivt de normativa aspekterna ner, till förmån för olika krav och intressen som gällde staten (se vidare 6-9 nedan). Detta skedde i de (delvis regeringsinterna) överläggningar som fördes 2014-2017, i förhandlingsmandatet inför FN-förhandlingarna (speglat också i Sveriges röstförklaring), genom ett par offentliga uttalanden under hösten 2017 och slutligen i

³ Detta illustreras av de många begrepp som används för att karaktärisera stater: demokrati, anokrati, autokrati, diktatur, "failed state", kleptokrati m fl. Även inom ramen för demokrati finns stora variationer av hur förhållandet mellan stat och samhälle har utformats.

⁴ En survey-undersökning genomförd strax efter slutförandet av TPNW-förhandlingarna visade att drygt 80% av svenska folket – och en majoritet inom varje riksdagsparti – önskade att Sverige skulle signera och ratificera fördraget. Detta kan visserligen inte direkt översättas till att riksdagen bör rösta så, men är ett vittnesbörd om att den **normativa** aspekten av TPNW har ett mycket starkt stöd hos svenska folket.

direktiverna till Lundins utredning. Den grundhållning – mot kärnvapen – som fortfarande är stark i civilsamhällets organisationer har samtidigt skjutits i bakgrunden.

Av ovan anförda skäl måste det som var och förblir processens huvudsyfte, nämligen att ändra **tänkesättet**, återupprättas. Om Sveriges ställningstagande till TPNW inte grundas i detta syfte kommer det att bli perspektivfattigt och i historisk belysning framstå som en missad möjlighet.

Detta dilemma har naturligtvis påpekats i debatten. En tanke som framförts är ungefär denna: civilsamhället kan ta hand om de normativa aspekterna, medan staten hanterar sådant som nationella egenintressen och relationen till andra stater. Men denna tankegång är i grunden ohållbar. Om staten avsäger sig långsiktigt normativt ansvar skulle det innebära ett svek mot principerna för den demokratiska staten och ett skarpt brott med svensk politisk tradition.

Av denna anledning finns det skäl att påminna om Sveriges internationella engagemang för kärnvapenedrustning. Ursprunget kan härledas till dåvarande utrikesminister Östen Undéns tal i FN 1961. Han gav 1962 Alva Myrdal ett starkt mandat att företräda Sverige och ta initiativ gällande kärnvapenedrustning. Denna roll behöll hon till 1973, och belönades med Nobels fredspris 1982. Kärnvapenedrustning förblev högt prioriterat i svensk utrikespolitik sedan dess, med färgstarka företrädare som Olof Palme, Inga Thorsson och Maj-Britt Theorin. Den har i stort sett kunnat genomföras i partipolitisk enighet och utrikesministrar som Karin Söder (C), Ola Ullsten (FP) och Hans Blix (FP) har aktivt fullföljt samma principer. I linje med detta ligger Anna Lindhs uppdrag 2003 till Hans Blix att skapa en internationell kommission om massförstörelsevapen (rapport 2008).⁵ Denna nära 60 år långa och hedersamma tradition har byggt på övertygelsen att det ligger i samhället Sveriges långsiktiga intresse att kärnvapen begränsas och slutligen avskaffas. Statsintresset i snäv mening har underordnats ett bredare och långsiktigt normativt syfte: gemensam säkerhet och det internationella samhällets fredliga utveckling. Civilsamhället har varit involverat, intresserat och pådrivande. Sveriges företrädare har inte tvekat att utmana stormakter och andra stater i frågor som kärnvapenavskräckning, oansvariga provsprängningar eller ovilja att leva upp till NPT. Kritiken har ibland väckt ilska men har inte varaktigt underminerat våra vänskapliga relationer med andra stater. Den har snarare skapat respekt.

Varje ställningstagande av svenska staten måste ta hänsyn till majoritetsförhållandena i Riksdagen. Det är väl känt att flera partier i Riksdagen för närvarande är ovilliga att ratificera TPNW. Även en statlig utredare behöver ta viss hänsyn till detta. Det är fullt klart (utsagt och utsagt) att utredaren Lundin vägt in detta i sin bedömning. Vi anser att det motsatta perspektivet på frågan är mer relevant. Den historiska lärdomen är att i frågor där ett långsiktigt globalt allmänintresse ställs mot ett kortsiktigt nationellt egenintresse blir det nästan alltid så att en majoritet inledningsvis motsätter sig beslutet. Så har skett i frågor som svenskt utvecklingsbistånd, egna svenska kärnvapen, svensk anslutning till NPT och flera

⁵ Denna kommission är ett exempel på en arbetsform som under efterkrigstiden upprepade gånger använts för att nå framsteg i internationell samverkan: oberoende kommissioner av framstående personer från olika länder och världsdelar. De i Sverige mest kända vid sidan av Blix-kommissionen är Brundtlandkommissionen (1987) och Palmekommissionen (1982); flera andra betydelsefulla exempel finns, många av dem med starkt engagemang och stöd från Sverige.

andra frågor. Men efter rationell argumentering, fortsatt arbete inom civilsamhället och tid för eftertanke har även till synes orubbliga riksdagsmajoriteter förändrats.

Av denna relativt långa utläggning bör dras slutsatsen att de normativa och långsiktiga aspekterna, tillsammans med Sveriges långa och hedrande tradition av kärnvapenedrustning, måste stå i centrum då konventionen ska bedömas. Givetvis kan dessa inte ensamma fälla avgörandet men måste tillmätas mycket stor vikt vid den slutliga sammanvägningen.

4 Traktaten, staterna och opinionen

Huvudavsikten med TPNW är **normativ**: den ska medverka till ett annat sätt att tänka och diskutera. Ingen realistisk bedömare tror att en kärnvapenfri värld kommer att uppstå inom en snar framtid. Det handlar om en process på lång sikt där det gäller att ständigt påminna om kärnvapnets risker och utsätta kärnvapenstaterna för sådan press att de visar allvar med att rusta ned.

Ännu har relativt få länder – inga som själva innehar kärnvapen och inga som ingår i Nato – undertecknat eller ratificerat TPNW. Givetvis är detta beklagligt. Utredaren och andra bedömare anser att chanserna är små att någon av dessa ska ansluta sig. Vi är inte lika pessimistiska (se även nästa stycke). Tillsammans med en mindre grupp av likasinnade stater (Österrike, Irland, Sydafrika och eventuellt Schweiz som tagit ett steg närmare ett ja efter att dess förbunds församling i december 2018 gick emot regeringen, som först avvisat ett undertecknande). I dessa länder finns, liksom i Sverige, vitala civilsamhällesorganisationer. Tillsammans dessa länder och organisationer kan Sverige verka för att fler ansluter sig, och gemensamt arbeta för konventionens förbättring. Andra internationella konventioner, som på sikt visat sig effektiva och betydelsefulla, har inledningsvis haft magert stöd i form av ratifikationer och statsparter. Fler stater har succesivt tillkommit och ännu fler har i praktiken accepterat dem som normerande för internationellt handlande.

Men som vi noterat ovan är det alltför snävt att begränsa sig till stater. I ett stort antal länder, även de flesta i vilka statsledningarna kategoriskt avvisat TPNW, finns betydande opinioner mot kärnvapen och för deras totala avskaffande. I talrika fall är dessa opinioner väl organiserade och har märkbart inflytande inom politiken. Många av dem ser Sverige och vår nedrustningstradition som föredömlig. Under 1980-talet var opinionen i Europa så stark att det (trots stormakternas motstånd) kunde driva fram varaktiga förändringar gällande utplacering av kärnvapen och förbud mot missiler med medellång räckvidd (INF-avtalet). I USA finns betydande och kompetenta grupper som argumenterar för kärnvapenförbud och för att internationella överenskommelser och förhandlingar bör komma till stånd. I våra grannländer Norge och Finland finns ett stort intresse för ett kärnvapenförbud, förankrat i betydelsefulla organisationer. I de flesta länder finns också en växande klimatopinion, som ofta och med rätta ser parallellen mellan den destruktiva kärnvapenanvändningen och den lika destruktiva globala uppvärmningen: Hans Blix har (i ett föredrag sommaren 2018) pekat på att mänskligheten nu har tillräckliga förråd av kärnvapen för att göra slut på den mänskliga civilisationen i ett snabbt självmord, och vi har nu till detta lagt risken av ett långsamt självmord genom global uppvärmning.

Avsikten med TPNW är i första hand är normativ och opinionsbildande. Detta kan, som nämnts, uppfattas som kritik mot de stater som innehar kärnvapen eller gjort sig beroende av dem (utredningen sid 24). *Detta är oundvikligt – och faktiskt meningen.* Redan under förhandlingarna i FN genomförde officiella representanter för några NATO-länder (USA, Danmark!!...) demonstrationer i FN-huset emot konventionen. USA:s (dåvarande) försvarsminister Jim Mattis ska i ett brev ha varnat Sveriges försvarsminister Peter Hultqvist att det svensk-amerikanska försvarssamarbetet kommer att försvåras om Sverige ansluter sig. Liknande uttalanden har gjorts av Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg. I USA tas TPNW upp i Trump-administrationens *Nuclear Posture Review* (2018). Där hävdas att den skulle utgöra ett hot mot USA:s säkerhet, blanda ihop nedrustning med icke-spridning och försvåra militära samarbeten (sid 72). *Detta visar att konventionen redan har haft och skulle kunna få en än mer betydande normförändrande effekt.*

Sannolikt har dessa reaktioner också ett samband med att opinionen för NATO i dess europeiska medlemsländer inte är särskilt övertygande (Källa *Pew Research Center* 2015). Om man till detta lägger inställningen till kärnvapen – som under 1980-talet visade sig vara synnerligen negativ och tvingade fram drastiska ändringar (se ovan) – kan opinionsläget i fråga om NATO och dess avskräckningsdoktrin komma att utvecklas i en starkt kritisk – och för organisationen ogynnsam – riktning.

Vi återkommer senare (6) till frågan om denna kritik från USA och NATO skulle kunna utlösa några för Sverige besvärande eller oacceptabla negativa konsekvenser.

Ett svenskt tillträde till TPNW skulle ha stor betydelse både för en rad stater som har anslutit sig och för andra som fortfarande tvekar. Dessutom skulle det uppfattas som ett betydelsefullt stöd för kärnvapenkritiska opinioner och organisationer i olika länder. På sikt skulle detta innebära starkt förbättrade utsikter för att verksamt förbud.

5 Om utredningen.

Vi har valt att i denna skrivelse inte ge Lars-Erik Lundins utredning någon huvudroll. Det viktigaste skälet är att den i stort sett försummar de *normativa aspekterna*. Därför har vi själva utvecklat denna aspekt relativt grundligt (3, 4 ovan). Men inte heller inom ramen för de begränsande direktiven kan vi finna att den bidragit med särskilt mycket. Det finns i utredningen ett par anmärkningar mot TPNW: att den inte förklarar varför rustningar uppkommer och inte heller reder ut hur kärnvapeninnehav hänger samman med "säkerhetspolitiska problem" (sid 21). Att kräva att en internationell konvention ska reda ut sådana frågor är naturligtvis helt verklighetsfrämmande.

En rad påståenden (närmare bestämt 32 stycken) av blandad folkrättslig och säkerhetspolitisk natur har vi tillsammans med professorerna Peter Wallensteen och Gunnar Westberg kommenterat i en särskild promemoria (8 februari 2019; den finns tillgänglig på Pugwash hemsida, pugwash.se). Vi finner ingen anledning att upprepa alla dessa här. Många av utredningens påståenden finner vi obestyrkta eller felaktiga. Ett av dessa är att Sveriges roll i förhandlingar och som medlare allvarligt skulle äventyras. Detta finner vi, i likhet med initierade och erfarna förhandlare, felaktigt. Sverige har länge drivit en egen linje och vunnit respekt för denna.

Den mest besvärande frågan är: kommer Sveriges säkerhet och/eller våra försvarspolitiska samarbeten hotas vid ett tillträde? Inte heller denna får någon ny belysning i utredningen (vi diskuterar den nedan, i stycke 6).

Utredaren har (enligt egen uppgift) samtalat med bortåt 200 personer. Vårt intryck är att han har redovisat deras *åsikter*, men knappast vilka grunder dessa åsikter vilar på. Vi får inte heller reda på vilka dessa informanter är. Mycket tyder på att det i huvudsak rör sig om personer med kompetens inom *säkerhetspolitik*, detta begrepp då tolkat i "snävare mening... allianser där medlemsländerna förbinder sig att försvara varandra militärt" (Bo Huldt i NE: artikeln Säkerhetspolitik). Utredaren har själv i ett offentligt sammanhang beskrivit sin redovisning med orden "detta är en persons bedömningar". Han pekade, med rätta, på att de synpunkter som kommer in i remissomgången bör tillmätas stor vikt.

Utredningen förbiser centrala frågor och bidrar inte till den större klarhet som efterfrågades i oktober 2017 då den tillsattes. Den är inte av den kvalitet som kan motivera att den ges en huvudroll i fortsatta ställningstaganden av regering och riksdag.

6 Konsekvenser för internationella samarbeten och eventuella repressalier

Försvarsminister Peter Hultqvist slog fast redan på eftersommaren 2017 i uttalanden och intervjuer att han är "mycket bestämd och tydlig på den punkten att inget får ske som i någon mening rubbar våra försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten". Detta kan ses i sammanhang med att USA:s (dåvarande) försvarsminister Jim Mattis i ett brev till Hultqvist ska ha varnat för att det svensk-amerikanska försvarssamarbetet kommer att försvåras om Sverige ansluter sig. Liknande uttalanden har gjorts av Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg. Vi har ovan (4) noterat att grunden till dessa uttalanden är konventionens normkritiska innebörd.

Ur ett perspektiv är det uppseendeväckande och oacceptabelt att en utländsk makt, eller en militärallians som Sverige inte tillhör, lägger sig i ett nationellt politiskt ställningstagande – dessutom med föga "diplomatiska" metoder.

Den aspekten kan dock inte tänkas bort. Sverige har givetvis som litet alliansfritt land en begränsad rörelsefrihet. Det verkliga problemet är: hur kan det avgöras vilka konsekvenserna kan bli och vad Mattis' eller Stoltenbergs relativt vaga uttalanden innebär. Är de:

- Vänskapliga råd "för ert eget bästa"?
- En prognos om kommande svårigheter?
- Hot om repressalier?
- Uttryck för rädsla för den normativa styrkan i konventionen?

Vad är det i så fall som "försvåras": är det diplomatiska relationer och förhandlingar, gemensamma militärövningar, försvarsindustriella och tekniska samarbeten, eller något annat? Dessvärre ger varken utredningen eller andra källor besked i någon av dessa frågor.

Det finns i utredningen ingen komplett förteckning över de samarbeten och avtal som för närvarande finns med USA och NATO. En översikt över sådana samarbeten, liksom gemensamma krigsoperationer och samövningar från 1994 (då Sverige anslöt sig till NATO.s

Partnership for Peace, PFP) redovisas i *Sverige Nato och säkerheten* (Blix m fl, 2016) på sid 156-171. En förnyad genomgång av dessa kvarlämnar två intryck. Det ena är att det numera ganska omfattande samarbetet byggts upp i ett stort antal små steg, vart och ett knappast anmärkningsvärt eller politiskt känsligt. Det andra är att varje avtal ser ut att ha tillkommit i bådas intresse. Det är varken så att NATO/USA av välvilja erbjudit sig att hjälpa eller beskydda Sverige, eller så att Sverige tvingats underkasta sig deras planer. Samarbetena bygger på ömsesidig nytta. Kärnvapen ingår inte i dessa samarbeten och bör inte göra det i fortsättningen heller.

Ett särskilt exempel på samarbete är det Vårdlandsavtal mellan Sverige och NATO som undertecknades 2014 och godkändes av riksdagen på våren 2016. Detta avtal innehåller bekräftelser av NATO:s rättigheter i Sverige, och från svensk del bedömts ha fördelar i ett krisläge. Det skulle vara mycket konstigt om NATO önskade säga upp detta avtal på den grunden att Sverige tillträder TPNW. (Men det är anmärkningsvärt att kärnvapen, som ju varit och är en huvudfråga i svensk utrikespolitik, inte nämns i Vårdlandsavtalet, och inte heller i det underlag som Försvarsdepartementet utarbetade inför riksdagsbehandlingen. Det finns inget lagstadgat förbud mot att placera kärnvapen på svenskt territorium, vilket ibland hävdats. Sådana förbud finns bl a i Finland, New Zealand och NATO-medlemmarna Litauen och Spanien.)

Kan det förutses att NATO och kanske även Finland i framtiden, efter ett svenskt tillträde till TPNW, blir mer återhållsamma eller negativa till militärt samarbete med Sverige? Det grundläggande är att samarbeten kommer att bedömas efter deras nytta för respektive part; denna påverkas inte av konventionen.⁶ Att kärnvapen inte ska innefattas i avtal om samarbete betraktar vi som självklart. Däremot kan Sveriges inställning till kärnvapenedrustning och NATO:s avskräckningsdoktrin bli tydligare och uppmärksammas mer i kommande avtal, vilket (jämför ovan!) framstår som en fördel.

Sverige har ett mycket stort import- och exportberoende gentemot USA och andra NATO-länder, gällande både civila och militära produkter. Vårt land är i princip starkt exponerat. Politiskt beslutade åtgärder som kan framstå som repressalier för dåligt uppförande är dock mycket osannolika (de tillgrips däremot inte sällan mot länder som anses vara fiender). Däremot skulle brott mot ingångna överenskommelser kunna utlösa sådana, vilket hänt åtminstone en gång.⁷ En anslutning till TPNW kan inte betraktas som brott mot någon överenskommelse eller kontrakt.

Vår sammanvägda bedömning är att vissa negativa reaktioner kan väntas på det diplomatiska planet. Konkreta militära och militärindustriella samarbeten (som Sverige har med NATO, NATO-länder och med Finland) torde styras av ömsesidiga egenintressen och innehåller inte kärnvapen. De kan möjligen försvåras marginellt men kommer i huvudsak att hanteras pragmatiskt liksom tidigare. Frågan är inte av den karaktären att den kommer att utlösa repressalier från t ex USA.

⁶ I debatten har upplysts att NATO:s operativa chefer i Bryssel inte ens tänkt tanken att ett undertecknande av TPNW skulle påverka pågående samarbeten med Sverige.

⁷ Vi tänker här på den sk Datasaab-affären som började 1975 och fick konsekvenser ända till 1987. Ett svenskt företag sålde elektronisk utrustning till Sovjetunionen i strid med USA:s exportkontrollregler. Se Mörth och Sundelius: *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik*. SUKK skriftserie, Stockholm 1998

7 Medlemskap i NATO

För närvarande är regeringens hållning att inte söka medlemskap i NATO. Utredaren skriver (sid 25) "Ett svenskt tillträde till konventionen skulle förhindra ett framtida svenskt medlemskap i Nato så länge Nato förblir en kärnvapenallians". Den juridiska bedömningen av om en part i konventionen kan vara medlem i NATO är inte entydigt negativ (Harvard Law School 2018). Nödvändigt är dock att medlemmen anmäler undantag från "kärnvapenparaplyet". Organisationens historia visar att den kan visa betydande flexibilitet inom ramen för den grundläggande doktrinen. Politiskt kan alltså bedömningen av ett tänkt medlemskap falla ut på ganska olika sätt. Utredarens kategoriska påstående är därför inte väl grundat.

Samtidigt är vi medvetna om att NATO-medlemskap är något av "elefanten i rummet": samma riksdagspartier och organisationer som kategoriskt avvisar TPNW argumenterar också aktivt för svenskt medlemskap i NATO. Vi anser, i nära anslutning till analyser av bl a Hans Blix och Rolf Ekéus, att om medlemskap eller aktiv samverkan i kris eller krig skulle bli aktuellt, innebär det så stora förändringar att bestämmelserna i TPNW om tillverkning och hantering av kärnvapen knappast skulle tillmätas avgörande betydelse.

Vi anser att argumentet att Sverige bör avstå från TPNW för att kunna söka medlemskap i NATO är svagt motiverat. Sverige kan och bör argumentera mot kärnvapen och avskräckningsdoktrinen antingen vi är medlemmar i NATO eller inte.⁸

8 Icke-spridningsavtalet, NPT

Det finns inget i själva konventionen som strider mot NPT. NPT behandlar visserligen mer utförligt icke-spridnings-målet och har genom det så kallade tilläggsprotokollet tillfört verifikationsbestämmelser som konventionen ännu inte har (se punkt 9 nedan). Konventionen går å andra sidan längre än vad NPT gör avseende förbud mot kärnvapen. Men ingen av dessa (och andra) olikheter betyder att konventionen *strider* mot NPT. Tvärtom, säger internationell expertis, ska konventionen ses som ett medel att stärka NPT (men inte nödvändigtvis kärnvapenstaternas ställning). Snarare skulle de två konventionerna kunna ömsesidigt stärka varandra. TPNW kan enligt etablerad folkrätt inte bryta staternas åtaganden i andra fördrag, inklusive NPT. Denna princip understryks också i konventionens artikel 18 (Förhållande till andra överenskommelser).

Slutsatsen borde för svensk del vara att driva linjen att samtliga statsparter till konventionen ansluter sig till NPT – och vice versa. Båda dessa ansträngningar görs bäst om vi är anslutna till båda konventionerna.

9 Verifikation

TPNW innehåller, liksom NPT, regler om verifikation (*safeguards*). Inom den äldre traktaten NPT har under åren mekanismer för verifikation gradvis stärkts och tillkommit, viktigast är det år 1997 upprättade IAEA:s tilläggsprotokoll (AP). En stor majoritet av staterna inom NPT, dock inte alla, har anslutit sig till AP. Sverige har sedan 1997 utan framgång verkat för att AP ska vara lägsta standard för alla NPT:s icke-kärnvapenstater. En handfull stater hävdar att de

⁸ Flera av de aspekter som behandlas i avsnitten 6 och 7 diskuteras utförligt i den sk "skuggutredningen" / *skuggan av makten*, SLMK och IKFF, Stockholm 2018

inte tänker acceptera högre krav innan kärnvapenstaterna visar vilja till nedrustning. Under förhandlingarna om TPNW drev Sverige motsvarande krav: AP borde vara obligatorisk standard för samtliga. Detta gick inte igenom och Sverige avgav en röstförklaring med denna innebörd. Nu gäller inom TPNW obligatoriskt det svagare kravet *Comprehensive Safeguards Agreement*, CSA. En komplikation med AP är att det inte är givet att IAEA kommer att acceptera rollen som verifierare eftersom dess styrelse domineras av stater som ogillar TPNW.

Verifikation är en central fråga, men det faktum att systemet har brister är inte skäl att avvisa TPNW. Sverige bör fortsätta att driva starka krav på verifikation. Detta sker bäst som ansluten stat.

Slutkommentar

Det finns givetvis många andra aspekter att lyfta fram, en stor vetenskaplig litteratur att åberopa och ett betydande antal dilemman att fundera över. Den historiska analysen kunde gjorts mycket utförligare. Andra svar på remissen kommer mer entydigt, men också utförligare, att kritisera själva utredningen. Som vi motiverat ovan (4) har vi inte givit utredningen en huvudroll utan i stället valt ut de frågor som vi anser bör tillmätas störst betydelse. Det är därför som våra två avsnitt (3.4) kring den *normativa aspekten* fått stort utrymme: på väg mot en värld utan kärnvapen.

Vi upprepar till slut att arbetet för en kärnvapenfri värld är en långsiktig process: den kräver uthållighet och konsekvens. Exempelvis NPT har gradvis förbättrats och skärpt, i vilken process Sverige varit pådrivande. Den aktuella konventionen är i våra ögon ett betydelsefullt steg i rätt riktning. Både konventionens utformning och de politiska och professionella bedömningarna av den kommer att utvecklas över tid, så som har skett med andra, likartade konventioner.

Vi har tre slutsatser; en kort och två något längre:

- **Sverige bör snarast signera och ratificera TPNW och inom konventionens ram verka för dess förbättring**
- **Om tvivel om det lämpliga i detta kvarstår, t ex i riksdagen, bör huvudfrågorna kring TPNW energiskt bearbetas i samverkan med "likasinnade" länder och med anlitan av bästa möjliga svenska och utländska expertis. Sverige bör under inga förhållanden agera så att det kan uppfattas som att vi tar avstånd från konventionen**
- **Det *momentum* som skapats genom TPNW och debatten kring denna bör innebära att arbetet för kärnvapenedrustning generellt får ännu högre angelägenhetsgrad. För detta bör många åtgärder – såväl nationella som internationella – övervägas.**

För Svenska Pugwash, 9 april 2019

Thomas Jonter, ordförande, professor i Internationella relationer
(thomas.jonter@ekohist.su.se)

Lars Ingelstam, sekreterare, professor emeritus i Teknik och social förändring
(lars@ingelstam.se)