

UD2019/00979/NIS

Till:
Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen (UD2019/00979/NIS)

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag om att Sverige inte ska underteckna eller tillträda konventionen i dess nuvarande form. Svenska Röda Korset anser istället att Sverige bör skriva under konventionen, nu.

Svenska Röda Korset finner att utredningen har stora brister, då den:

- inte tar hänsyn till de humanitära konsekvenser som ett användande av kärnvapen skulle ha;
- inte beaktar riskerna med kärnvapen i analysen av frågan om säkerhet;
- inte beaktar relationen till den humanitära rätten;
- innehåller felaktiga och ogrundade slutsatser beträffande militärt samarbete samt konventionens definitioner, begrepp och normativa verkan.

Sammanfattningsvis, är utredningen så pass ofullständig och svagt underbyggd att den inte kan ligga till grund för ett ställningstagande i frågan om svenskt undertecknande eller tillträde till konventionen.

Vi har idag kunskap om de förödande och långvariga konsekvenserna för hela samhället, befolkningen och miljön, som ett användande av kärnvapen skulle ha. Åsikter kring kärnvapenförbudskonventionen borde baseras på det ansvar stater har att skydda mänskligheten från en kärnvapenkatastrof, som skulle nå oanade



dimensioner av mänskligt lidande, *samt* deras mångåriga skyldigheter enligt den internationella humanitära rätten och nedrustningsavtal.

Det är därför både anmärkningsvärt och mycket olyckligt att utredningen helt förbiser dessa frågor. Det är beklagligt att det i utredningen förs svagt underbyggda resonemang till stöd för slutsatser som till sin effekt inte bara riskerar att innebära ett tydligt bakslag i arbetet för en kärnvapenfri värld, utan också att Sverige öppnar för/sanktionerar användandet av kärnvapen. Svenska Röda Korset delar avslutningsvis inte utredningens slutsats beträffande konventionens förhållande till och betydelse för det redan nu pågående och framtida nedrustningsarbetet.

Bakgrund och sammanfattning av utredningens förslag och resonemang

I linje med Sveriges långa engagemang för nedrustning och ickespridning deltog Sverige i den multilaterala förhandlingsprocess som i juli 2017 avslutades genom 122 staters godkännande av konventionen. Sverige röstade ja till konventionen vid omröstningen i samband med att förhandlingarna avslutades.

En utredare har sedan hösten 2017 haft i uppdrag av regeringen att göra en grundlig analys av konventionens innebörd och konsekvenserna för Sverige av att underteckna och ratificera konventionen. Svenska Röda Korset har delat information med utredaren kring bl.a. Röda Korsets bedömning av konventionens centrala betydelse i arbetet för en kärnvapenfri värld, avsaknaden av beredskap för de humanitära konsekvenserna av användande av kärnvapen och vår bedömning av rättsliga frågor kopplade till konventionen.

Utredarens slutsats är att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter i dessa frågor

Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, att skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Ett centralt led i detta är att främja respekten för den humanitära rätten samt att aktivt delta i och driva på

dess fortsatta utveckling för att främja skyddet för de som inte eller inte längre deltar i den väpnade konflikten, samt de som deltar från onödig eller överflödiga skada.

Kärnvapen är de **mest inhumana och destruktiva vapen som någonsin funnits** och oavsett var dessa vapen skulle användas, skulle det få katastrofala följder för hela mänskligheten. Röda Korset bevittnade de förödande konsekvenserna av de två atombomber som fälldes över Hiroshima och Nagasaki i Japan. Attackerna slog ut två städer och dödade över 200 000 civila. Bomben som förintade Hiroshima dödade 1654 av 1780 sjuksköterskor och 270 av 300 läkare, även 42 av stadens 45 sjukvårdsinrättningar förstördes. Sedan dess har inget kärnvapen använts i väpnad konflikt, men kärnvapen har testats över 2000 gånger, både på land och under vatten, med stora konsekvenser för människor, natur och djurliv. Fler än 2,4 miljoner människor beräknas dö av cancer som ett resultat av testerna.

Vi ser idag **ökade risker för att kärnvapen används, vare sig med avsikt eller av misstag**.¹ Kärnvapenstaterna visar ingen vilja att ta konkreta steg i rätt riktning för nedrustning. Trots den kunskap och erfarenhet som vi har när det gäller den förödelse som dessa vapen kan orsaka, ser vi istället att många kärnvapenstater idag lägger stora summor på att modernisera sina kärnvapenprogram och att de bomber som fälldes över Hiroshima och Nagasaki är små i jämförelse med de arsenaler som finns i stridsberedskap idag. Vid upprepade tillfällen har kärnvapenstater och deras allierade varit involverade i militära incidenter. Kärnvapenstater har planer på att anpassa kärnvapen så att de kan användas i flera olika sammanhang. Som Förenta Nationernas (FN) Generalsekreterare har sagt så är det kalla kriget tillbaka, men med skillnaden att de mekanismer och garantier som tidigare förebyggde upptrappning inte längre verkar finnas.²

Det enda sättet att säkerställa att kärnvapen inte används är att de elimineras. Oavsett vilken tidsram man anser krävs för att åstadkomma total nedrustning, så är det tydligt att det redan idag krävs en otvetydig norm som förbjuder dessa vapen för att nå dit.

¹ Internationella Rödakorskommittén (ICRC), ICRC:s presidents uppmaning till världens stater, ledare och medborgare, 23 april 2018 (<https://www.icrc.org/en/document/nuclear-weapons-averting-global-catastrophe>), hämtad 19 april 2019.

² Förenta Nationerna (FN), FN:s Generalsekretäres uttalande inför säkerhetsrådet, 13 april 2018 (<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-04-13/un-secretary-generals-remarks-security-council>), hämtad 19 april 2019.

Kärnvapenförbudskonventionen erbjuder en sådan norm samt en vision mot det slutgiltiga målet, en kärnvapenfri värld.

Det är mot bakgrund av vårt mandat från världens stater att bistå inom det humanitära området, och de fruktansvärda konsekvenserna som ett användande av kärnvapen skulle ha, som Röda Korset uppmanat till och aktivt bidragit till förhandlingar kring ett förbud mot kärnvapen sedan 1945.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Utredningen har inte tagit hänsyn till eller beaktat centrala frågor kopplade till konventionen

Humanitära konsekvenser

I direktiven för utredningen ska utredaren bl.a. ”analysera konventionens innebörd och de konsekvenser ett svenskt tillträde till konventionen kan komma att få avseende Sveriges samlade bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten”. Svenska Röda korset noterar att utredaren, trots att det ”humanitära initiativet” ytligt nämns, helt utesluter de humanitära konsekvenserna av ett användande av kärnvapen i sin analys av denna punkt. Detta är anmärkningsvärt, inte bara på grund av de förödande konsekvenser användandet av kärnvapen skulle ha för mänskligheten, utan också för att det är dessa konsekvenser som **ligger till grund för kärnvapenförbudskonventionen**. Kunskapen om dessa humanitära konsekvenser, som nämns i fördragets preambulära paragrafer,³ kan anses ha legat till grund för ickespridningsfördragets (NPT). Dessa konsekvenser beaktas även i beaktande i NPT:s handlingsplan från 2010⁴ och Sveriges röstförklaring⁵ där man säger att man varit ”motiverad av det humanitära perspektivet” i sin röst.

Att ta hänsyn till de humanitära konsekvenserna av ett användande av kärnvapen är helt nödvändigt då man diskuterar frågan om konventionens innebörd och

³ Ickespridningsfördraget, pp.2: “Considering the devastation that would be visited upon all mankind by a nuclear war and the consequent need to make every effort to avert the danger of such a war and to take measures to safeguard the security of peoples”.

⁴ Se 2010års Slutdokument och handlingsplan NPT

([https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I))), hämtad 19 april 2019.

⁵ Sveriges röstförklaring, 7 juli 2017 (<https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/07/170707-EoV-Sweden.pdf>), hämtad 19 april 2019.

konsekvenser. Inte minst, såsom utredaren också påpekar men utan att lägga tillräcklig vikt vid detta, då riskerna för att dessa vapen faktiskt används har ökat.⁶ Med den ökade risken för användandet av dessa vapen är det ännu viktigare att signalera att användandet av kärnvapen är oacceptabelt. En sådan signal kan förmedlas genom ett undertecknande och ratificering av konventionen.

Kärnvapen är de mest inhumana och destruktiva vapen som någonsin funnits och oavsett var dessa vapen skulle användas, skulle det få katastrofala följder för hela mänskligheten. Följderna kommer av hettan, tryckvågorna och strålningen som en kärnvapenexplosion skulle generera. Många av dem som inte dör av själva explosionen, kommer att insjukna och dö inom månader medan resten löper ökade risker att få cancer senare i livet.⁷ Enligt en studie som Rödakors- och rödahalvmånerörelsen genomförde 2009 konstaterades att varken Röda Korset eller någon annan statlig eller icke-statlig aktör har kapacitet att hantera de katastrofala konsekvenserna av ett enda kärnvapen. Det är inte heller, med kunskap om de förödande och långvariga konsekvenserna på hela samhället, befolkningen och miljön, realistiskt att tro att vi kan bygga upp denna typ av humanitär beredskap. Avsaknaden av hänsyn till dessa humanitära konsekvenser i utredningen innebär således en stor och avgörande brist i dess analys och slutliga rekommendation.

Den internationella humanitära rätten

Jämte avsaknaden av en analys kring de humanitära konsekvenserna, har utredaren även helt utelämnat en analys kring konventionens förhållande till den humanitära rätten. De humanitära konsekvenserna av ett användande av kärnvapen, innebär inte enbart ett moraliskt argument att förbjuda kärnvapen, som utredaren säger, utan även ett juridiskt argument. Trots att utredaren hade i uppdrag att utreda konventionens relation till andra traktater och konventioner, har utredaren inte gjort detta i förhållande till det primära regelverk som reglerar stridsmedel och stridsmetoder - den humanitära rätten.

⁶ Utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen UD2019/00979/NIS (Utredningen), s. 72.

⁷ Se bl.a. ICRC, Nuclear Weapons (<https://www.icrc.org/en/document/nuclear-weapons>), hämtad 19 april 2019.



Den internationella humanitära rätten anger **regler för vilka typer av vapen som får användas i krig, och hur krig får föras**. Parterna till en konflikt måste skilja mellan civila och militära mål, de förväntade militära vinsterna måste alltid vägas mot de förväntade förlusterna för civila. Den internationella domstolen i Haag meddelade i ett rådgivande yttrande 1996⁸, att användandet av kärnvapen generellt sett skulle strida mot den internationella humanitära rätten. Svenska Röda Korset anser att utredarens sätt att rättfärdiga användandet eller hot om användandet av ett vapen, som generellt sett är olagligt, med argumentet att man står inför ett säkerhetshot, bidrar till att underminera skyldigheten för stater att respektera och säkerställa respekt för den internationella humanitära rätten i alla typer av väpnad konflikt. En linje som avviker från den traditionella svenska hållningen i frågan. Svenska Röda Korset anser därför även att en analys kring detta är oumbärlig i en utredning kring konsekvenserna av ett undertecknande och en ratificering av konventionen. Även detta är därmed en tydlig och uppenbar brist i utredningen.

Grundläggande säkerhetsfrågor

Utredaren hänvisar vid flertalet tillfällen till behovet av kärnvapen för Sveriges och sina grannars säkerhet.⁹ Svenska Röda Korset är väl medvetet om att alla stater ställs inför säkerhetshot och tar detta på största allvar. Däremot anser vi att **säkerheten inte kan analyseras utan att ta hänsyn till de risker som kärnvapen i sig medför**. De stater som deltog i förhandlingarna, och som sedan undertecknat samt ratificerat konventionen är konfronterade med samma osäkra internationella säkerhetssituation som andra stater. Vissa deltar även i partnerskap och allianser med kärnvapenstater eller står inför överhängande säkerhetshot. Många av dessa stater ser till och med kärnvapen i sig som ursprunget till det säkerhetshot som deras befolkningar och framtida generationer står inför. Dessa stater ser motviljan att genomföra de åtaganden som tagits inom ramen för ickespridningsfördraget, som en drivande faktor bakom spridningen av kärnvapen och bakom de konfrontationer som vi sett mellan stater och den ökade risken för en konflikt som innefattar kärnvapen. Trots att utredaren ytligt nämner att ”det finns också exempel på kriser där kärnvapenfaktorn har bidragit till konventionella konflikter”, saknas ett djupare resonemang kring denna fråga i utredningen. Ett sådant resonemang är dock

⁸ Internationella domstolens rådgivande yttrande av den 8 juli 1996 om huruvida hot om eller användande av kärnvapen är lagligt, § 105.2.E.

⁹ Utredningen, s. 66.

nödvändigt för en nyanserad analys av konventionen och dess innebörd samt konsekvenserna av ett svenskt tillträde.

Sammantaget uppvisar utredningen uppenbara brister i för konventionen centrala och avgörande frågor.

Konvention hindrar inte ett militärt samarbete

Utredaren nämner att, trots att frågan ej ställts, att ”ett svenskt tillträde till konventionen skulle förhindra ett framtida svenskt medlemskap i Nato så länge Nato förblir en kärnvapenallians, om inte konventionens text ändras.”¹⁰ Vidare nämner utredaren att ”[m]an kan förutse att ett tillträde leder till att det nuvarande samarbetet med Nato och bilateralt med Natomedlemmar kommer att stagnera, vilket också sannolikt påverkar samarbetet med Finland på ett negativt sätt.”¹¹

Dessa påståenden görs utan att tydliggöra varför så skulle vara fallet eller vilka negativa konsekvenser som i så fall skulle uppstå. Som en neutral organisation tar Svenska Röda Korset inte ställning i fråga om militära samarbeten. Vi ser emellertid inte att konventionen innebär ett juridiskt hinder för ett sådant samarbete så länge detta samarbete inte innebär att Sverige exempelvis uppmuntrar eller förbereder användandet av kärnvapen, vilket skulle vara omöjligt enligt konventionen.¹² Detta är något som har bekräftats av den schweiziska mandaterade utredningen på samma tema,¹³ samt av flertalet forskare på området.¹⁴

¹⁰ Utredningen, s. 157

¹¹ Utredningen s. 158

¹² Se även bilaga 2, ICRC, “Briefing note on Article 1(1)(e) TPNW”: “Examples of the types of conduct that would **not** *per se* constitute prohibited assistance, encouragement of inducement include: ... participation in combined or multinational operations or other military cooperation involving activities that are not prohibited under the TPNW, with a State not party to the Treaty, even if that State engages, outside of such military cooperation, in activities prohibited by the Treaty”.

¹³ Schweizisk officiell Rapport från arbetsgruppen för analys av konventionen, 30 juni 2018 (https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/2018-bericht-arbeitsgruppe-uno-TPNW_en.pdf), hämtad 19 april 2019, s. 6.

¹⁴ Se t.ex. Nystuen, Egeland och Hugo, The TPNW: Setting the record straight, Norwegian Academy of International Law, Oktober 2018 (<http://intl.wa.no/wp-content/uploads/2018/10/TPNW-Setting-the-record-straight-Oct-2018-WEB.pdf>), hämtad 19 april 2019; Harvard International Human Rights Clinic, “Nuclear Umbrella Arrangements and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”, June 2018 (http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/06/Nuclear_Umbrella_Arrangements_Treaty_Prohibition.pdf), hämtad 19 april 2019; 9 Stein-Ivar Lothe Eide, A Ban on Nuclear Weapons: What’s in it

Redan i dagens läge har medlemsstaterna i ett antal olika allianser skilda juridiska skyldigheter genom ratificering av olika instrument som förbjuder vissa typer av vapen (till exempel konventionen om förbud mot klustervapen). Dessutom har vissa medlemsstater i Nato reserverat sig mot positioneringen av kärnvapen på sina territorier. Svenska Röda Korset vill också understryka i detta sammanhang att andra länder som samarbetar med Nato har undertecknat eller ratificerat konventionen.¹⁵ Det är ett felaktigt påstående att syftet med konventionen riktar sig mot kärnvapenstaternas samarbetspartners. Kärnvapenförbudskonventionen själv riktar sig inte mot en grupp stater utan mot en typ av vapen – eller för att vara ännu mer exakt, mot ett beteende som är förknippat med en viss vapentyp, nämligen kärnvapen. Med detta sagt är det naturligtvis en del av avtalets skyldigheter som endast kommer att aktiveras om en stat innehar kärnvapen, eller för de stater som förlitar sig på kärnvapen.

Mot den bakgrunden anser Svenska Röda Korset det nödvändigt att påpeka att utredningens resonemang och slutsatser i denna del saknar grund.

Angående konventionens bestämmelser och definitioner

Utredaren hävdar genomgående i utredningen att konvention är vag, otydlig och har oförutsebara konsekvenser, något som hen senare lägger till grund för ett antal olika slutsatser.

Svenska Röda Korset vill i detta hänseende inledningsvis understryka att det är viktigt att komma ihåg att denna konvention, som alla andra konventioner är **resultatet av en politisk överenskommelse** och därför kommer innehålla bestämmelser som är föremål för tolkning. Detta har varit fallet i många förhandlingar och konventioner, som Sverige trots detta har ratificerat. Alla konventioner måste till sin natur tolkas, och dess tillämpning kan aldrig vara fullkomligt förutsägbart på förhand. På denna punkt skiljer sig inte denna konvention från andra inom det humanitärrättsliga området eller i förhållande till specifika nedrustnings- eller vapenförbudskonventioner.

for NATO? ILPI policy paper no. 5/2014, February 2014 (<https://ilpi.org/wp-content/uploads/2014/02/PP05-14-NATO-and-a-BAN.pdf>), hämtad 19 april 2019.

¹⁵ T.ex. Nya Zeeland, Irland, Österrike.

Vid en tolkning utgår man från konventionens syfte och ändamål, och man använder sig bl.a. av hur begrepp tolkats i övriga instrument och vad som kommer fram vid statspartsmöten.¹⁶ Sverige har även tolkningsföreträde vid genomförande av konventionen i nationell lagstiftning. Det är således ingenting nytt, utan en naturlig process inom folkrätten. Det viktiga i detta läge är konventionens syfte och ändamål, vilket är att skapa en internationell norm att kärnvapen är förbjudna och i det långa loppet bidra till en kärnvapenfri värld.

Mot den bakgrunden förefaller det vara en stor brist att utredaren hävdar att konventionen är otydlig och kommer att ha oförutsebara effekter, utan att göra några tydliga analyser kring konventionens innebörd utifrån dess artiklar och deras betydelse. Svenska Röda Korset menar att **utredaren inte analyserat bestämmelserna**. Generellt ger argumentationen i utredningen både en felaktig och icke fullständig bild av konventionen, delvis genom en sammanblandning av rent spekulativa antagande som inte tar en utgångspunkt i definitionerna av konventionens bestämmelser eller gällande rätt. Utredaren har med andra ord inte gjort den analys av konventionens innebörd som hen ombetts göra.

Vi vill därför också bemöta några av de påstådda brister i konventionen som utredaren nämner.

a. Konventionens verifikationsbestämmelser

I kapitel 3 i utredningen diskuteras de **verifikationsbestämmelser** som finns i kärnvapenförbudskonventionen. Utredaren anser här att dessa är svaga.¹⁷ Utredaren återkommer sedan till verifikationsbestämmelserna i flera andra avsnitt där slutsatserna grundar sig på de ursprungliga ställningstagandena att verifikationsmekanismerna inte är tillfredställande eller är svagare än de som gäller för ickespridningsfördraget.¹⁸

¹⁶ För de principer som gäller vid tolkning av traktater se Wienkonventionen om traktaträtten.

¹⁷ Se bl.a. Utredningen, s. 95.

¹⁸ T.ex. på s. 16 i utredningen, nämner utredaren att "[d]en nya konventionen innehåller inte ett oberoende och heltäckande system för att verifiera att den efterlevs. Ett sådant system har dock i viktiga delar byggts upp inom NPT-regimen (och inom ramen för provstoppssavtalet CTBT)." I detta hänseende vill Svenska Röda Korset tydliggöra att, för

Slutsatsen att verifikationsmekanismerna inte är tillfredställande eller svagare än de verifikationsbestämmelser som finns i ickespridningsfördraget är felaktig. Verifikationsmekanismerna i konventionen är minst lika starka, och ibland ännu starkare än de som finns i ickespridningsfördraget. Konventionen gör det dessutom i sig möjligt att anta starkare verifikationsbestämmelser. Denna information har utredaren fått tillgång till, bl.a. via kommunikation från Svenska Röda Korset och Internationella Rödakorskommittén (ICRC),¹⁹ men valt att utesluta ur sin utredning. Svenska Röda Korset anser alltså att utredningens resonemang kring verifikationsbestämmelserna är felaktigt och ogrundat.

b. Assistans

Utredaren menar att det finns särskilda problem med förbudet mot assistans till att begå något av det som är förbjudet enligt konventionen. Hen anser bl.a. att de regler som reglerar export/överföring av *dual use* produkter inom EU möjligtvis hindrar en svensk ratificering av konventionen ifall Sverige vill fortsätta främja höga krav för exportkontroll av *dual use* material, samt att en ratificering skulle ha avsevärda negativa konsekvenser för svenska företag.²⁰ Dessa är slutsatser som utredaren kommer fram till i otydliga och svårföljda argument utan att göra begripligt vad problemet egentligen är, varför en viss tolkning leder till sådana konsekvenser eller vilka material som berörs. Detta görs även utan att ge exempel på vilka dessa samarbeten som påverkas negativt skulle vara. Svenska Röda Korsets frågar sig i detta sammanhang om utredaren menar att Sverige inte skulle kunna begränsa svensk export om denna leder till utvecklingen av kärnvapenprogram i andra länder, även om dessa länder är tillåtna att inneha kärnvapen enligt ickespridningsfördraget?

Det är riktigt att konventionen i sig inte definierar vad assistans innebär. Inte heller finns en erkänd definition av detta begrepp i folkrätten. Däremot, som vid alla regler som behöver tolkas – vilket alltid är fallet i internationella överenskommelser – kan uttalanden under förhandlingarna, tolkningar av andra konventioner, samt regler kring statsansvar, bidra till att klargöra vad som menas. Assistans är även ett

det första, har inte Provstoppsavtalet CTBT ännu trätt i kraft. NPT har inte heller någon egen efterlevnadsmekanism utan refererar till IAEA verifikationssystem.

¹⁹ Se bilaga 1 ICRC, ”Briefing note TPNW Safeguards”.

²⁰ Utredningen, s 134-138.

standardelement i flertalet moderna konventioner som reglerar vapen, konventioner som Sverige är part till.

Genom en tydligare analys kring vad assistans faktiskt innebär, kan många av de ”oförutsebarheter” som utredaren är rädd för, besvaras. För analys av vad assistans innebär har Svenska Röda Korset bifogat ett dokument²¹ av Internationella Rödakorskommittén som utreder detta begrepp. Ifall svensk lagstiftning skulle behöva anpassas för att säkerställa att Sverige uppfyller de krav som ställs upp i konventionen, anser Svenska Röda Korset att en sådan lagändring bör föreslås, som är vanligt vid all ratificering av internationella konventioner.

c. *Frånträde*

Utredaren anser att reglerna kring frånträde är problematiska då tidsfristen är för lång och om staten i fråga är part i en väpnad konflikt ska statsparten fortsätta att vara bunden av förpliktelse i konventionen.²²

Svenska Röda Korset vill i detta hänseende påpeka att utredarens resonemang i dessa delar är mycket är anmärkningsvärt sett till att Sverige under årens lopp ofta lyft vikten av att arbeta för en kärnvapenfri värld. Det centrala i kärnvapenförbudskonventionen är förbudet att använda kärnvapen, då detta skulle ha förödande konsekvenser för mänskligheten. Stater som undertecknar och ratificerar konventionen anser att ett användande av kärnvapen är oacceptabelt. En väpnad konflikt ökar nämnvärt risken för att kärnvapen används och att det därför inte är möjligt att frånträda konventionen i en sådan situation är positivt (se även andra konventioner på samma ämne). Då utredaren skriver att Sveriges säkerhetspolitiska handlingsfrihet i ett värstafallscenario skulle minska,²³ **verkar utredaren mena att det i vissa situationer skulle vara nödvändigt för Sverige att använda sig av kärnvapen / kärnvapenparaply**. Detta uttalande ser vi som något mycket oroväckande mot bakgrund av de förödande konsekvenser som användande

²¹ Se bilaga 2, ICRC, ”Briefing note on Article 1(1)(e) TPNW”.

²² Utredningen, s.106-108.

²³ Utredningen, s 23.

av kärnvapen skulle ha, samt det faktum att det är väldigt svårt att föreställa sig hur ett sådant vapen skulle kunna användas i enlighet med den internationella humanitära rätten. Ett sådant argument leder till att legitimera användandet av kärnvapen. Det är även en avvikande linje från tidigare svensk praxis i frågan.

Nedrustningspolitik och andra nedrustningsavtal

Konventionen kompletterar ickespridningsfördraget

Utredaren hade till uppgift att utreda ”konventionens relation till svensk nedrustnings- och ickespridningspolitik samt till andra relevanta konventioner och avtal, inklusive ickespridningsfördraget (NPT), provstoppsavtalet (CTBT) samt EU-fördragen”. Utredarens slutsats är att konventionen i sin nuvarande form underminerar ickespridningsfördraget.²⁴

Svenska Röda Korset delar inte utredarens slutsats. Kärnvapensförbudskonventionen bekräftar i sin preambel att ickespridningsfördraget ”fungerar som en hörnsten för kärnvapenedrustningen och arrangemang om ickespridning” och ”att ett fullständigt och effektivt genomförande” av detta ”har en viktig roll att spela för främjande av internationell fred och säkerhet”. Både ickespridningsfördraget och kärnvapensförbudskonventionen har samma tydliga och slutgiltiga mål, det vill säga en kärnvapenfri värld. Bestämmelserna är inte motstridiga, utan avsikten är att kärnvapensförbudskonventionen kompletterar tidigare regler. Kärnvapensförbudskonventionen försvårar spridning av kärnvapen ytterligare och **innebär istället ett genomförande av ickespridningsfördragets artikel VI**,²⁵ som förpliktar statsparter att driva förhandlingar för effektiva åtgärder för nedrustning. Vi ser alltså att Sverige, genom att underteckna och ratificera konventionen uppfyller sina förpliktelser enligt ickespridningsfördraget. Det är viktigt att påpeka här att det som riskerar att underminera ickespridningsfördraget är att kärnvapenstater inte uppfyller sina åtaganden enligt fördraget och handlingsplanen från 2010.

Konventionens plats i nedrustningspolitiken

²⁴ Utredningen, s. 18.

²⁵ Se NPT, artikel VI: “Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.”

Utredaren antyder att bara för att konventionen är normativ kommer den inte att leda till nedrustning.²⁶ Detta något förvånande folkrättsliga förhållningssätt håller Svenska Röda Korset inte med om. Centralt i förståelsen av folkrättens efterlevnadsmekanismer är den nära relation regler och normer i samhällen har i förhållande till varandra och hur de påverkar och är beroende av varandra, så även i det internationella samhället. Ett sätt att förändra ett samhälles inställning till frågor och agerande är att bygga upp regelverk som berättar vad majoriteten anser är rätt och fel. Även om inte alla omedelbart accepterar reglerna får de över tid, genom andra staters fördömande av felaktiga beteenden, andra staters beteenden och genom att en opinion väcks i samhället ofta också acceptans hos de som inledningsvis är tveksamma. En stats behov av att ha den inhemska och internationella opinionen i ryggen, samt dess renommé som god världsmedborgare, kan tillslut väga över och bli styrande för statens agerande. Detta kommer inte nödvändigtvis att leda till att kärnvapenstaterna ansluter sig i närtid, men det är en självklar början om vi på allvar vill arbeta för en kärnvapenfri värld.

Kärnvapenförbudskonventionen är ett nödvändigt steg i ett brett arbete i rätt riktning.²⁷ Konventionens rättsliga och normativa budskap är tydligt. Konventionens förbud förstärker stigmatiseringen av användandet av kärnvapen, stödjer åtaganden för riskreducering och försvårar spridningen. Detta är särskilt viktigt i dagens läge, med ökade regionala och globala spänningar och därmed den ökade risken för användning. Den betonar de katastrofala humanitära konsekvenser som användandet, vare sig avsiktligt eller oavsiktligt, skulle medföra. Mot den bakgrunden borde det inte vara omöjligt att förändra en norm till att det ligger i varje stats intresse att underteckna och ratificera kärnvapenförbudskonventionen. Den normativa verkan en konvention kan ha över tid är därför, till skillnad från vad utredaren påstår, ett viktigt steg i ett brett arbete för en värld utan kärnvapen. Det finns ingen anledning att tro att den motvilja att nedrusta, som vi tidigare nämnt, kommer att förändras utan

²⁶ Utredningen, s 122.

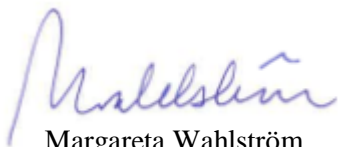
²⁷ Se även ICRCs presidents uttalande under Kärnvapenförbudskonventionens ceremoni för undertecknande, 26 september 2018: "By signing and ratifying the Treaty, states are sending a clear signal that any use, threat of use or possession of [nuclear] weapons is unacceptable in humanitarian, moral and now legal terms. ... Today, such [a] signal is needed more than ever. The risk of nuclear weapons is frighteningly high. Threats of use of nuclear weapons have entered mainstream politics".

(<https://www.icrc.org/en/document/icrc-president-why-states-must-sign-ratify-treaty-prohibition-nuclear-weapons-plea-humanity>), hämtad 19 april 2019.

att det finns ett normativt tryck från det internationella samfundet. Vi har sett liknande utmaningar tidigare, såsom till exempel Genèveprotokollet från 1925 som förbjuder användandet av gas. Protokollet har hjälpt till att förebygga användandet av gas i väpnad konflikt under efterföljande konflikter, trots att inte alla stora militärmakter hade anslutit sig.

Kärnvapenförbudskonventionens framgång och normativa effekt kommer därför att vara beroende av att största möjliga antal av olika stater ansluter sig till konventionen. Om länder såsom Nya Zeeland, Österrike och Irland kan underteckna och ratificera konventionen vore det ytterst synd och även förvånande att Sverige inte skulle göra samma sak. Det vore även anmärkningsvärt om ett land som Sverige, med sin djupa tilltro till den internationella rättsordningens normativa verkan och dess användning som ett säkerhetspolitiskt instrument, skulle frångå sin principiella linje i arbetet för internationell fred och säkerhet och låta en utredning med flertalet outredda argument ligga till grund för ett beslut av denna både internationella och nationella angelägenhet. En stat som Sverige, som alltid legat i framkant i frågor om nedrustning, kan inte utan tydliga konsekvenser för andra länders agerande och syn på frågan välja att avstå från att delta i arbetet för att förändra normen kring kärnvapen. Det är viktigt att Sverige ser sin roll i detta arbete och undertecknar konventionen, nu.

SVENSKA RÖDA KORSET



Margareta Wahlström
Ordförande



Martin Ärnlov
Generalsekreterare





Vera Carlbaum-Wrennmark
Ordförande Röda Korset Ungdomsförbund