

# Frivärlds remissvar om utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen

## Tankesmedjan Frivärlds synpunkter i sammanfattning

Frivärld instämmer och understryker utredningens centrala bedömningar att ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen skulle medföra betydande negativa konsekvenser för Sverige. Ett antagande är att konventionen skulle ha ett symboliskt värde, men det skulle underminera det gällande regelverket för kärnvapenedrustning och icke-spridning, icke-spridningsavtalet (NPT). Det bör inte Sverige medverka till.

Därutöver kommer kärnvapenförbudet inte att kunna hantera Rysslands kärnvapenupprustning, vilket driver kärnvapenupprustningen i vårt närområde. Slutligen skulle ett undertecknande av konventionen noterbart försämra Sveriges säkerhetspolitiska samarbeten, vilka vi är fundamentalt beroende av i en allt osäkrare omvärld.

## 1. Konventionen underminerar gällande kärnvapenedrustningsavtal

Icke-spridningsavtalet (NPT) är det huvudsakliga avtalet för kärnvapenedrustning. 190 stater är parter till NPT, som legat till grund för kärnvapenedrustning och icke-spridning sedan det trädde ikraft 1970. Ett första kriterium som en ny kärnvapenkonvention bör testas mot är om det underminerar det som åstadkommit i de senaste femtio årens nedrustning. Konventionen om förbud mot kärnvapen (hädanefter "konventionen") faller

dock mot det kriteriet. De normer och institutioner som etablerats inom ramen för NPT undermineras istället på flera sätt av den nya konventionen.

### *Lägre standard för verifikation*

I över ett halvt sekel har det internationella samfundet etablerat grundläggande normer för nukleära aktiviteter. Viktiga delar av dessa normer är kodifierade i NPT, IAEA:s tilläggsprotokoll och provstoppsavtalet. Anslutning till dessa är dock inte ett villkor för i den nya konventionen. Det möjliggör icke-kärnvapenstater som ansluts till konventionen att ha lägre förpliktelser om verifikation än vad den övriga regimen för ickespridning förordar. Givet att konventionens mål är en kärnvapenfri värld är det omistligt att i en sådan kontrollregim ha fullgod verifikation även av icke-kärnvapenstater.

### *Krav på omedelbar avsägning av försvarsgarantier*

Konventionen förpliktigar samtliga parter att omedelbart avsäga sig nukleära försvarsgarantier, oaktat om kärnvapenstaterna avstår från nedrustning av sina kärnvapenarsenaler. Utredningen konstaterar att NPT "utformades avsiktligt för att inte ställa detta krav på statsparterna", vilket var en anledning att samtliga kunde skriva under NPT. Ett kärnvapenförbud som kräver avsägning av försvarsgarantier skulle inte uppnå det globala deltagande som krävs. Visionen om en kärnvapenfri värld kan dock enbart förverkligas om de relevanta staterna ingår.

## *Fredlig användning av kärnenergi*

En av NPT:s grundläggande principer är att kärnenergi får användas i fredligt syfte och att stater får samarbete för detta. Denna princip upprepas visserligen i konventionens icke-operativa ingress, men i praktiken blir det svårt att upprätthålla principen eftersom konvention – som utredaren påpekar – inte anger vad för slags ”kärnvapenrelaterade anläggningar” som berörs. Kärnvapen produceras med ett stort antal produkter med både civila och militära användningsområden. Eftersom konventionen inte redogör vilka produkter som berörs har varken utredaren eller någon annan kunnat göra en konsekvensanalys av hur en ratificering och implementering skulle påverka svenskt industriellt samarbete med kärnvapenstater. Detta bör åtminstone utredas innan konventionen diskuteras vidare.

## **2. Konventionen är verkningslös mot Ryssland**

Konventionen är verkningslös mot Ryssland, som är den drivande kraften för kärnvapenupprustning i vårt närområde. Ryssland har under de senaste åren startat ett krig i Europa, försökt genomföra mord på brittisk mark, direkt inblandat sig i det amerikanska presidentvalet och genomfört ett omfattande underrättelsearbete mot Sverige. Rysslands aggressiva utrikespolitik underbyggs av dess militära styrka och i synnerhet deras kärnvapenförmågor.

## *Ryssland upprustar sin kärnvapenförmåga*

I det ryska medvetandet har kärnvapen länge setts som den slutliga garanten för statens överlevnad. För att kompensera för en konventionell underlägsenhet vis-à-vis USA har också den ryska militära upprustningen fokuserat på kärnvapen, och framförallt taktiska kärnvapen. Den senaste tiden har det annonserats satsningar i Ryssland på nya generationens kärnvapen, så som: kärnvapenbärande kryssningsrobotar, kärnvapenbärande överljudsrobotar, nya interkontinentala ballistiska robotar och obemannade undervattensfarkoster som kan bära kärnvapen.

## *Säkerhetspolitisk signalering och kärnvapensutpressning.*

Eftersom de västliga makterna i ökande grad förbisett kärnvapen i sina doktriner, ser Ryssland en ökad möjlighet att nå avskräckning med sin arsenal. Det är mot denna bakgrund som Ryssland under ett decennium har brutit mot en annan kritisk del av kärnvapenedrustningen, föredraget för avskaffandet av kort- och medeldistansrobotar (INF).

## *Utan Ryssland, ingen kärnvapenedrustning*

Ett förbud mot kärnvapen som Ryssland inte är en part av missar inte bara Sveriges centrala utrikespolitiska hot, det saknar också alla chanser att uppnå ett internationellt hållbart avtal för kärnvapenedrustning. Till dess att Ryssland signerar och ratificerar en sådan konvention bör Sverige inte göra det heller. Men även om Ryssland signerar har de visat sig villiga att, som med INF, bryta mot ingångna föredrag i kärnvapenområdet, så då måste en stark verifikationsregim medfölja.

## **3. Konventionen underminerar Sveriges säkerhetspolitik**

I det globala perspektivet är Sveriges genomslag begränsat och vår säkerhetspolitik och inflytande är avhängigt goda bi- och multilaterala relationer med våra samarbetspartners. Det är i ljuset av det graverande att ingen av Sveriges närmaste eller viktigaste partners har några planer på att ansluta sig till konventionen. De stater som vi de senaste åren fördjupat det bilaterala säkerhetspolitiska samarbetet med – Finland, USA, Storbritannien, Frankrike, Polen, Norge och Danmark – kommer inte att skriva under konventionen.

Vidare så ämnar konventionen att stigmatisera både innehav av kärnvapen såväl som att ta skydd under andra staters så kallade kärnvapenparaply. Denna stigmatisering riktar sig alltså inte bara mot USA, Frankrike och Storbritannien utan alla stater inom EU och NATO som är säkerhetspolitiskt förbundna med dessa genom ömsesidiga solidaritetsklausuler. Det är, i korthet, våra viktigaste partners.

## *Stigmatisering biter bara på demokratier*

Eftersom det ligger i liberala demokratiers natur att påverkas av allmän opinion är det troligt att förbudets stigmatiserande effekt enbart slår mot demokratier. Kärnvapenstater såsom Ryssland och Kina tar däremot minimal hänsyn till hur deras upprustning uppfattas av civilsamhället och det internationella samfundet. Det är som utredaren skriver att: ”sannolikheten att den normativa effekten inom en nära framtid också kommer att märkas i länder med mindre utvecklade demokratiska styrelseskick är särskilt låg”. Det är, enkelt sagt, lönlöst att försöka få Ryssland att rusta ned genom allmän opinionsbildning, samtidigt som Sverige skulle stigmatisera sina partners.

## *Paraplyförbudet riktas enbart mot Nato*

”Paraplyförbudet” är enbart riktat mot Nato, eftersom Ryssland saknar motsvarande försvarsgarantier i sina intressesfärer. Det innebär att vi samtidigt kommer att underminera relationen till våra viktigaste partners utan

någon vidare sannolikhet att åtgärda de ryska kärnvapnen som är det största hotet mot vår säkerhet. Än värre så skulle konventionen således så split mellan Sverige och våra närmaste samarbetspartners, vilket skulle öka vår säkerhetspolitiska utsatthet mot påtryckningar och hot från Ryssland.

## **Konklusion**

Frivärld håller med utredarens bedömning att en svensk underskrift av konventionen skulle ha betydande negativa konsekvenser för Sverige. Inte bara skulle konventionen underminera gällande avtal för icke-spridning och kärnvapenedrustning, utan det skulle stigmatisera våra partners utan att hantera vårt centrala säkerhetspolitiska problem, Ryssland.

Dr. Oscar Jonsson, tf. chef, Frivärld