

## Kommentarer på motion av Centerpartiet om export och kärnvapen

Motionen från Kerstin Lundgren med flera (C) vill att (*våra kursiveringar*):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att *inte undergräva svensk exportkontroll och deltagande i exportkontrollregimen* genom att skriva under FN:s kärnvapenförbudskonvention och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att *inte riskera framtiden för svensk forskning och industri* genom att skriva under FN:s kärnvapenförbudskonvention och tillkännager detta för regeringen.

### Bakgrund – därför behövs FN:s konvention mot kärnvapen

Idag ökar riskerna kring kärnvapen, inte minst i Europa. Kärnvapenstater rustar upp och avtal faller isär. Sverige måste arbeta intensivt för att vända den negativa trenden. Det är viktigare än någonsin att Sverige allierar sig med våra tidigare samarbetsstater som t.ex. Nya Zeeland, Irland och Sydafrika vilka nu går med i TPNW och ökar pressen på kärnvapenstaterna att förhandla om nedrustning.

Ett huvudsakligt problem för implementeringen av NPT är de oerhört omfattande moderniseringsprogram som kärnvapenstaterna genomför i syfte att stärka sina arsenaler. Det var med hänvisning till dessa program som AP4 och AP1 i början av 2019 beslutade att sluta investera i bolag kopplade till kärnvapen.<sup>1</sup> (Även pensionsfonder i Natoländer har fattat beslut om att avsluta investeringar i kärnvapen, t.ex. Nederländerna och Norge).

### Är detta en fråga för svensk industri?

Centerpartiet ger ingen information om *hurvida* och *i vilken utsträckning* som svensk industri och forskning faktiskt skulle påverkas om Sverige. Detta klagas inte i den svenska utredningen.<sup>2</sup> Centerpartiets skriver att "ett stort antal produkter inom svensk industri och forskning skulle kunna omfattas om Sverige skrev under konventionen. Den har potentiellt en mycket stor näringspolitisk betydelse." Det förblir oklart vilka företag, produkter eller samarbeten som Centerpartiet avser.

FN-konventionen mot kärnvapen innehåller paragrafer som uttryckligen tillåter fredlig användning och samarbeten kring kärnenergi för civila syften. Konventionen syftar enbart till att stater kategoriskt ska säga nej till kärnvapen.

---

<sup>1</sup> AP4 motiverade sitt beslut enligt följande: "AP4 anser att en föredömlig tolkning av Icke-spridningsavtalet stöder beslutet att inte äga aktier i kärnvapenbolag. AP4 bedömer att de moderniseringar och uppgraderingar av befintliga kärnvapensystem som nu sker inte är i enlighet andemeningen i Icke-spridningsavtalet för kärnvapen, som syftar till att kärnvapen på lång sikt ska avskaffas."

<sup>2</sup> Som Röda Korset skriver i sitt remissvar: *Utredaren 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 (...)* 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.

## Kärnvapen och svensk export av krigsmateriel

Centerpartiets motion refererar till remissvaret från Inspektionen för strategiska produkter (ISP) till Lars-Erik Lundins utredning. De skriver:

*I utredningen anges att en otydlighet i konventionen är att det saknas en definition av kärnvapen. Som utredningen skriver lämnade Sverige ett förslag att kärnvapen vid tillämpningen av konventionen endast skulle omfatta stridsspetsen och inte vapenbärare. Detta förslag avfärdades. En rimlig tolkning är således att termen kärnvapen, vid tillämpning av konventionen, åtminstone omfattar både stridsspetsen och vapenbäraren. Detta remissvar utgår därför från den definitionen av kärnvapen.*

Här är våra kommentarer till detta:

→ Kärnvapen definieras varken i icke-spridningsavtalet NPT eller i avtalet som förbjuder provsprängningar av kärnvapen (CTBT). Detta har inte försvårat Sveriges anslutning eller möjlighet att leva upp till dessa avtal. Det är klokt att TPNW följer samma linje, vilken har brett stöd internationellt.

Den kritik som ISP, utredningen och C framför reser frågor som: Hur skulle NPT och CTBT påverkas om TPNW hade definierat kärnvapen på ett nytt sätt? Till detta kommer risken för att en definition som är logisk idag, i framtiden kan visa sig otillräcklig för att fylla avtalets syfte.

→ Under förhandlingarna om den nya FN-konventionen sommaren 2017 var det dessutom mycket tydligt att de allra flesta staterna ansåg att kärnvapen ska förstås på samma sätt som i NPT. Detta inkluderar *inte* ubåtar, flygplan och missiler *vilka inte är gjorda specifikt för kärnvapen*.

→ Utifrån denna gängse definition av kärnvapen är det sedan tidigare vår förståelse att Sveriges vapenexport inte bidrar till kärnvapenprogram och alltså redan är i linje med FN-konventionen. Om så inte är fallet är det Sveriges vapenexport som behöver anpassas och inte kärnvapenpolitiken.

## FN-konventionen och annan export

En annan fråga rör så kallade *produkter med dubbla användningsområden* (PDA): produkter som kan användas både för civila ändamål och för utveckling av kärnvapen eller annan militär materiel. Motionen från C menar att FN-konventionen ställer juridiska krav som inte går att förena med EU:s regelverk. Den säger även att framtiden för svensk industri och forskning riskeras om Sverige skriver under FN-konventionen.

FN-konventionen förbjuder att stater bidrar till utveckling av kärnvapen. Men det är upp till staterna själva att bestämma hur konventionen ska tolkas för att hindra att produkter och teknik som överförs från Sverige inte används för att tillverka kärnvapen. Så är det även i andra liknande konventioner.

EU:s regler för handel med produkter för dubbla användningsområden uppdateras regelbundet. Det är bra om FN-konventionen på sikt innebär att det blir svårare för EU:s kärnvapenstater att stärka sina kärnvapenarsenaler, då detta är i strid med NPT:s artikel VI och anda. Det skulle vara ett sätt att öka pressen på kärnvapenstater att inleda förhandlingar om nedrustning enligt skyldigheterna i NPT.

Hur skulle då Sverige kunna tolka FN-konventionen? Internationella Röda Korset har i sina analyser utgått från hur motsvarande bestämmelser tolkats i andra konventioner. De utgår då från olika faktorer: vilken gärning som omfattas, hur kopplingen ser ut mellan gärningen och

förbudet (t.ex. produktion eller användning av kärnvapen) och slutligen att det krävs någon form av uppsåt – att staten haft eller borde ha haft kunskap om riskerna med exporten.

Med andra ord: den stat som vill gå med i FN-konventionen och säga nej till massförstörelsevapen, kan lösa utmaningen med att tolka konventionens olika bestämmelser. Tyvärr saknas den konstruktiva approachen i Centerpartiets motion. Den som enbart söker problem och anledningar att säga nej, kommer att att finna just det.

### **Frågan om exportkontrollsamarbete kring kärnvapen**

Inom det internationella samfundet finns exportkontrollregimer som NSG (Nuclear Suppliers Group). NSG utgörs av 48 stater, däribland Sverige. Gruppen bildades när Indien (som inte är med i NPT) testade kärnvapen på 1970-talet varpå flera NPT-stater såg behov av att stärka exportkontrollen rörande kärnvapen. NSG samarbetar för att kontrollera handeln med materiel som kan användas för utveckling av kärnvapen.

Centerpartiets motion menar att FN-konventionen skulle påverka detta arbete negativt. Till intäkt för detta tas ISP:s remiss. ISP pekar på att FN-konventionen anger att *ingenting i denna konvention ska tolkas som en inverkan på statsparternas oförytterliga rätt att utveckla forskning, produktion och användning av kärnenergi för fredliga ändamål, utan diskriminering*. De skriver att orden "utan diskriminering" skulle kunna leda till att samarbeten som NSG öppnar upp för undantag.

För det första ska det klargöras att orden i FN-konventionen är kopierade från icke-spridningsavtalet NPT som trädde i kraft 1970:

*Emphasizing that nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of its States Parties to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination* (TPNW:s förord)

*Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of this Treaty.* (NPT:s artikel IV)

Detta är alltså ett av flera sätt som TPNW knyter an till och bekräftar NPT.

Kommer dessa två ord i FN-konventionen att avgöra hur länder agerar inom samarbeten om exportkontroll rörande kärnvapen? Nej, den politiken styrs av att ekonomiska intressen ställs mot nedrustningspolitiken. Detta blev tydligt i början av 2000-talet då USA, Storbritannien och andra föreslog att Indien skulle få handla med känslig materiel genom ett undantag i NSG trots att landet inte är med i NPT. Flera stater motsatte sig detta men Sverige och dåvarande utrikesminister Carl Bildt tog 2006 ställning för ett undantag för Indien. Beslutet mötte stor kritik både i Sverige och internationellt, och hade föregåtts av en intern kamp på UD där Asienpolitikens intressen ställdes mot nedrustnings- och ickespridningspolitikens intressen och de förstnämnda prioriterades. Regeringen kritiserades för att underminera NPT.

Vi har tyvärr inte funnit några motioner, interpellationer eller skriftliga frågor från Centerpartiet på senare år som rör specifikt hur NPT eller NSG bör stärkas.

Slutligen kan Sverige också studera NSG-staterna Österrike, Mexiko, Nya Zeeland, Sydafrika och Irland med flera som antingen har ratificerat eller är nära att ratificera FN-konventionen. De verkar inte anse att exportkontrollen rörande massförstörelsevapen försvagas i och med TPNW. Irland var det land som tog initiativ till och fortsatt är drivande för

icke-spridningsavtalet NPT. Detta är också Sveriges traditionella samarbetsländer i nedrustningsfrågan.

### **Centerpartiets tolkningar av ISP:s remissvar**

Centerpartiets motion tar också upp det europeiska samarbetet kring Euratom. Euratom syftar bl.a. till att främja forskning och sprida teknisk kunskap kring kärnforskningsprogram; att skapa säkerhet för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd; att garantera att civilt kärnmaterial inte används för andra ändamål än civila (t.ex. militära); och att främja utvecklingen i fråga om fredlig användning av kärnenergi genom samarbete med tredjeländer och internationella organisationer.

Euratom rör alltså inte frågor om kärnvapen. FN:s konvention mot kärnvapen rör inte civil användning av kärnmaterial.

Men även kring detta söker Centerpartiet problem, och den som söker skall finna. De menar att ISP skriver att *det finns en uppenbar risk för normkonflikt mellan kärnvapenförbudskonventionen och Euratomsamarbetet*. ISP skriver i själva verket att *det skulle kunna uppstå en normkonflikt* med hänvisning till att Euratom begränsar Sveriges möjlighet att kontrollera hur vissa material sprids och i ett senare skede används inom gemenskapen, även material som kan vara relevanta vid produktion av kärnvapen. ISP tillägger dock: *Det ska poängteras att Euratom syftar till samarbete kring civil och fredlig användning av kärnenergi*.

Centerpartiets tolkning av ISP:s analys är att *Sverige kommer således svårigen kunna upprätthålla våra åtaganden inom Euratom om vi skriver under kärnvapenförbudskonventionen*. Vi ser inte att detta är slutsatsen från ISP.

Vad gäller normerna hos FN-konventionen och Euratom finns ingen konflikt. FN-konventionen syftar till att förbjuda kärnvapen och Euratom syftar till samarbete kring civil och fredlig användning av kärnenergi vilket FN-konventionen *explicit godkänner*.

Tanken på att Sverige skulle säga nej till FN:s konvention mot kärnvapen p.g.a. vårt europeiska samarbete rörande användning av civil kärnenergi för fredliga ändamål är orimlig. Det vore anmärkningsvärt – och enligt vår mening pinsamt - om Sverige framförde en sådan linje i en internationell kontext.

### **Slutsatser**

Tanken på att Sverige skulle se EU:s regelverk och samarbeten som skrivna i sten, och med hänvisning till  *dessa argumentera att vi aldrig kommer kunna förebygga att svensk industri eller svenska samarbeten bidrar till kärnvapenutveckling*, är mycket märklig.

*Ska Sverige med hänvisning till industrin säga nej till FN:s konvention mot kärnvapen?*

*Hur skulle det påverka Sveriges anseende i världen som en stark kärnvapenfri röst för nedrustning och icke-spridning inför NPT:s viktiga översynskonferens 2020?*