

Utrikesutskottets betänkande

1980/81:26

om nedrustning m. m.

Motionerna

I motion 1980/81:694 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen beslutar hemställa hos regeringen att snabbt ta initiativet för upprättandet av en kärnvapenfri zon med sikte på ett kärnvapenfritt Norden och ett kärnvapenfritt Europa.

I motion 1980/81:1082 av Birgitta Hambraeus och Margit Odelsparr (c) hemställs att riksdagen, i enlighet med vad som anförts i motionen, hos regeringen anhåller om ökat stöd till fredsopinionen.

I motion 1980/81:1202 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående inriktningen av de svenska insatserna vid de internationella nedrustningsförhandlingarna,

2. att riksdagen hos regeringen begär en utredning av den svenska nedrustningspolitiken avseende Europa,

3. att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till överläggningar kring frågan om en kärnvapenfri zon i Norden som ett led i arbetet för ett kärnvapenfritt Europa.

(Övriga yrkanden i samma motion har behandlats av utskottet i UU 1980/81:19.)

I motion 1980/81:1209 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen uttalar att Sverige i det fortsatta nedrustningsarbetet på ett tydligare sätt än tidigare bör framhålla de ekonomiska och marknads-mässiga faktorer, t. ex. kampen om råvarorna, som ligger bakom rustningarna,

2. att riksdagen uttalar ett fördömande av vinstintressen i vapen- och krigsmaterielindustrin och av militarismen var den än uppträder,

3. att riksdagen hos regeringen hemställer om ett kraftigare agerande och protester mot NATO:s beslut att installera kryssningsrobotar som kan tänkas kränka svenskt territorium,

4. att riksdagen hos regeringen hemställer att den tar initiativ i internationella organ som syftar till att begränsa kärnkraftsteknologins och därmed kärnvapnens spridning,

5. att riksdagen hos regeringen hemställer om åtgärder för att hindra att plutonium från de svenska kärnkraftsreaktorerna sprids på världsmarknaden,

6. att riksdagen hos regeringen hemställer om åtgärder som uttrycker Sveriges oro över och ogillande av NATO:s förhandslagring av militär materiel i Skandinavien,

7. att riksdagen uttalar att en svensk nedrustning är en förutsättning för ett kraftfullt agerande för internationell nedrustning.

(Övriga yrkanden i samma motion har behandlats av utskottet i UU 1980/81:19.)

I motion 1980/81:1591 av Gunnel Jonäng (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för initiativ i frågan om kärnvapenfri zon i Norden.

I motion 1980/81:1866 av Ingrid Sundberg m. fl. (m) hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om värdet av förtroendeskapande åtgärder och av att dessa utvidgas,

2. att riksdagen uttalar att en kärnvapenfri zon i Norden också måste omfatta närliggande regioner,

3. att riksdagen begär att regeringen i förberedelsearbetet inför en europeisk säkerhetskonferens beaktar vad som anförts i motionen.

Bakgrund

Utskottet har senast behandlat internationella nedrustningsfrågor, och däribland flera yrkanden liknande de nu aktuella, i betänkandena UU 1977/78:12, UU 1979/80:4 och UU 1979/80:22.

Frågan om samnordiska överläggningar i syfte att proklamera Norden som kärnvapenfri zon har även behandlats i utskottets yttrande 1976/77:3 y till försvarsutskottet (FöU 1976/77:13) angående inriktningen av säkerhetspolitiken m. m.

Nedrustningsarbetets inriktning

I betänkande UU 1977/78:12 uppehöll sig utskottet med viss utförlighet vid bl. a. frågor om neutronvapnet, möjligheten av svenskt deltagande i Wienförhandlingarna om styrkereduktioner i Centraleuropa (Mutual Balanced Force Reductions, MBFR) samt inrättande av en kärnvapenfri zon i Norden.

I betänkande UU 1979/80:4 lämnades inledningsvis en redovisning av den internationella utvecklingen på nedrustningsområdet sedan år 1978. Där erinrades om det handlingsprogram som blev resultatet av det extra mötet med FN:s generalförsamling för nedrustningsfrågor under försommaren 1978, om det nya maskineriet för nedrustningsarbetet – med bl. a. ett delvis nytt förhandlingsorgan, nedrustningskommittén (Committee on Disarmament, CD) med 40 medlemmar, däribland Sverige – samt om strävandena att särskilt inrikta nedrustningsarbetet på

- slutförande av förhandlingarna om fullständigt provstopp (Comprehensive Test Ban, CTB)
- slutförande av SALT II (Strategic Arms Limitation Talks) och uppföljning av detta genom ett SALT III
- framsteg i frågan om truppereduktioner i Europa
- försök att nå enighet om ytterligare förtroendeskapande åtgärder (Confidence Building Measures, CBM) inför den Europeiska säkerhetskonferensens (ESK) uppföljning i Madrid under hösten 1980
- förbud mot produktion och lagring av kemiska vapen.

Utskottet konstaterade i betänkande 1979/80:4 att framstegen på det internationella nedrustningsområdet under 1970-talet varit blygsamma och att år 1979 inför utskottet karakteriserats som ett förlorat år för nedrustningsarbetet.

Med anledning av motioner om inriktningen och en långsiktig planering av de svenska insatserna i det internationella nedrustningsarbetet gav utskottet som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört, bl. a. i följande avsnitt:

Det är emellertid inte i brist på initiativ, tekniska förslag och utredningar som det internationella nedrustningsarbetet stått praktiskt taget stilla under den närmast förflutna perioden. Orsakerna har bl. a. att göra med brist på förtroende mellan länderna och avsaknad av politisk vilja att bryta rustningsutvecklingen. Kärnvapenstaterna och i synnerhet de två supermakterna har ett grundläggande ansvar för den i längden ohållbara situationen. Utan deras medverkan och goda vilja kan knappast några resultat av betydelse uppnås. Sveriges möjligheter att på något avgörande sätt påverka den internationella utvecklingen på nedrustningsområdet är begränsade. Denna begränsning hindrar emellertid inte att behov finns av en långsiktig planering vad gäller Sveriges egen medverkan i det internationella nedrustningsarbetet. Flexibilitet och beredskap inför nya förslag och situationer, ofta initierade av stormakterna, är nödvändig, särskilt i de fall initiativ på nedrustningsområdet kan tänkas få återverkningar på vår egen säkerhetspolitiska situation.

Det är angeläget att våra insatser i det internationella nedrustningsarbetet fullföljs och om möjligt intensifieras. Även om de internationella framstegen under 1970-talet varit blygsamma, motiverar rustningsspiralen förstärkta svenska insatser i arbetet för internationell nedrustning. Utskottet utgår från att regeringen vidmakthåller en handlings- och utredningsberedskap inför den framtida utvecklingen som den kan bedömas.

Det ökade sambandet mellan den svenska säkerhetspolitiska planeringen och skeendet på nedrustningsområdet speciellt i Europa talar för långsiktighet i agerandet vid de internationella förhandlingarna. Det framgår såväl av 1978 års försvarskommittés betänkande (SOU 1979:42) som av föredragningar som gjorts inför utskottet. En vidare samordning av forsknings- och utredningsresurserna liksom målmedvetna flerårssatsningar på projekt som kan föra dessa förhandlingar framåt synes önskvärda inför 1980-talet. Utskottet förutsätter att regeringen vidtar de åtgärder som krävs för att på lämpligt sätt förstärka den långsiktiga planeringen av de svenska nedrustningsinsatserna.

I betänkande UU 1979/80:22 behandlade utskottet motionsyrkanden, bl. a. om en kartläggning och analys av rustningssituationen och ett samlat förslag för nedrustning och andra rustningsbegränsande åtgärder, en europeisk nedrustningskonferens i Stockholm, NATO-beslutet att inrätta ett kärnvapenbärande raket- och robotsystem i Europa, ensidig svensk nedrustning samt om spridning av kärnkraftsteknologin.

Utskottet uttalade därvid bl. a.:

Utskottet utgår ifrån att regeringen i linje med vår traditionella aktiva medverkan i det internationella fredsarbetet och i enlighet med utskottets uttalade och av riksdagen godkända önskemål fortsatt vidmakthåller hög aktivitet, såväl beträffande kartläggningar och analyser av rustningssituationen som i fråga om initiativ och förslag i syfte att söka bryta den fortgående rustningsspiralen. Utskottet anser att ett framtida kärnvapenfritt Europa därvid bör vara en målsättning.

Utskottet delar uppfattningen att det framstår som en angelägen uppgift att få till stånd en europeisk nedrustningskonferens under förutsättning att enighet kan uppnås om syftet med en sådan konferens och att förberedelsearbetet ger anledning förmoda att den skall kunna utmynna i konstruktiva framsteg. Utskottet konstaterar att det svenska initiativet inte står i något motsatsförhållande till andra regeringars liknande förslag under senare år, däribland det av Finland framförda förslaget om ett nedrustningsprogram för Europa, ett av Frankrike framlagt förslag om en konferens som dock inte inbegriper kärnvapen, samt ett polskt konferensförslag. Samtliga dessa utgör värdefulla bidrag till förestående diskussioner och förhandlingar, särskilt inom ramen för ESK.

Utskottet fann, med hänvisning till det anförda, yrkandena som behandlas i citerade avsnitt tillgodosedda.

En kärnvapenfri zon i Norden

I sina betänkanden UU 1977/78:12 och UU 1979/80:4 återopade utskottet följande avsnitt i sitt yttrande UU 1976/77:3 y och avstyrkte då aktuella motionsyrkanden bl. a. med motiveringen att en nordisk kärnvapenfri zon enligt svensk uppfattning också måste omfatta närliggande områden.

Sverige har en positiv inställning till den allmänna idén om kärnvapenfria zoner. Under lämpliga betingelser kan de utgöra ett viktigt bidrag till att öka förtroendet mellan staterna och motverka kärnvapenspridning. Den svenska regeringen var bland de första att förespråka upprättandet av en kärnvapenfri zon i Europa, omfattande ett större område än enbart Norden. Sverige har i FN gett sitt stöd åt flera förslag om upprättande av kärnvapenfria zoner i olika delar av världen. Vid den europeiska säkerhetskonferensen (ESK) har Sverige uttalat att tidigare framlagda förslag om rustningsreglering i Europa, däribland förslag om upprättande av kärnvapenfria zoner, vore värda att på nytt studeras under hänsynstagande till den utveckling som ägt rum sedan de framlades. Från svensk sida har därvid också betonats att de berörda stormakternas villighet att delta i projekten utgör en särskilt viktig faktor.

En huvudförutsättning för upprättandet av en kärnvapenfri zon är givetvis att alla stater som avses omfattas av zonen är överens om att inleda förhandlingar härom. Denna förutsättning har hittills inte förelegat beträffande förslaget om en sådan zon i Norden. En annan förutsättning är att stater som besitter kärnvapen är beredda att å sin sida göra vissa utfästelser och åtaganden. Som neutral stat i händelse av konflikt välkomnar Sverige i detta sammanhang s. k. negativa säkerhetsgarantier, dvs. att kärnvapenmakter förbinder sig att inte utnyttja sina kärnvapen mot mål inom en dylik kärnvapenfri zon. Detta aktualiserar i sin tur även frågan om en zons avgränsning och om upprättandet av säkerhetsområden utanför zonen som är fria från taktiska kärnvapen eller medeldistansrobotar, vilka kan sättas in mot mål inom zonen i fråga.

Frågan om en kärnvapenfri zon i Norden torde därför inte kunna betraktas isolerat från den militärpolitiska situationen i Europa i övrigt. Den har därmed också ett samband ej blott med de allmänna nedrustningsförhandlingarna inom FN:s ram utan även med samtalen mellan Sovjetunionen och USA om begränsning av de strategiska vapnen, de s. k. SALT-förhandlingarna, och med förhandlingarna mellan NATO- och Warszawapaktsstaterna om ömsesidiga styrkereduktioner i Centraleuropa, de s. k. M(B)FR-förhandlingarna.

Andra frågor

Frågan om svensk nedrustning som en förutsättning för ett kraftfullt agerande för internationell nedrustning har behandlats i UU 1977/78:12 och UU 1979/80:22. Med hänvisning till följande uttalande i förstnämnda betänkande har utskottet avstyrkt då ifrågavarande yrkanden.

Om den svenska säkerhetspolitikens innehåll, inriktning och förutsättningar har länge rått en bred enighet i vårt land. Såsom fastslogs av 1974 års försvarsutredning (SOU 1976:5) formas säkerhetspolitiken genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitiken, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitiken. En av huvudförutsättningarna för att nå de allmänt omfattade säkerhetspolitiska målen är – vid sidan av en aktiv och konsekvent utrikespolitik – att vårt land upprätthåller ett starkt och allsidigt uppbyggt totalförsvar.

Från svensk sida har vid olika tillfällen framhållits att vårt land självfallet skulle delta i en allmänt överenskommen nedrustning men att det inte isolerat kan gå in för en nedrustning av sitt försvar. ---

1974 års försvarsutredning erinrade också om den viktiga roll som vårt totalförsvar spelar för att vidmakthålla stabiliteten i det nordiska området.

Både genom sin självständiga och aktiva utrikespolitik, inom vilken nedrustningsarbetet spelar en central roll, och genom sin försvarspolitik har Sverige tillvunnit sig omvärldens respekt och tilltro. Någon motsättning mellan ett litet och alliansfritt lands åtgärder för att värna sin självständighet och dess samtida ansträngningar för att hejda den internationella kapprustningen och främja en internationell nedrustning föreligger förvisso inte. Det är uppenbart att ett förhållandevis starkt svenskt försvar behövs så länge de ledande kärnvapenstaterna och militärblocken upprätthåller sin

mycket höga rustningsnivå och stora stående militära styrkor i Sveriges och Nordens närhet. Historisk erfarenhet lär vidare att ensidig nedrustning kan verka destabiliserande och rubba styrkebalansen inom en region. Huvudansvaret för rustningssituationen i världen ligger i dag hos supermakterna. Avgörande för nedrustningsarbetet är att dessa tar de första nödvändiga stegen mot en verklig nedrustning och därmed gör det möjligt för andra stater att vidta motsvarande åtgärder.

Ett yrkande om fördömande av NATO-beslutet att inrätta ett kärnvapenbärande robotsystem i Europa avstyrktes av utskottet i UU 1979/80:22 med följande motivering:

Utskottet konstaterar att det i motionen kritiserade NATO-beslutet utgör ett av leden i en fortgående upprustningsspiral i Europa, där en åtgärd av den ena supermakten – i detta fall den sovjetiska förbandsläggningen av SS 20 – möts med motåtgärder av den andra. Åtgärderna är var för sig klandervärda, och har också påtalats från svenska regeringens sida. Den allt överskuggande strävan måste vara att söka bryta denna utveckling. Från svensk sida vänder vi oss också mot kapprustningen i båda supermakterna och försöker vinna förståelse för uppfattningen att rustningar på allt högre nivå inte medför ökad säkerhet. Det är denna linje som Sverige driver i det internationella nedrustningsarbetet.

Tålmodigt fortsatt arbete på ett brett register av nedrustningssträvanden är enligt utskottets mening bättre ägnat att främja rustningsbegränsningar än fördömande av enstaka åtgöranden av ena sidan, såsom motionärerna begär.

Utskottet

Den internationella situationen har, sedan riksdagen behandlade betänkandena UU 1979/80:4 och UU 1979/80:22 i november 1979 resp. april 1980, undergått en fortlöpande försämring. Sovjetunionens installerande av nya medeldistansrobotar och NATO-beslutet i december 1979 om att anskaffa och senare förbandslägga Pershing II och kryssningsrobotar, den sovjetiska inmarschen i Afghanistan och de internationella reaktionerna på denna, händelserna i Iran, spänningen kring utvecklingen i Polen, det uteblivna godkännandet av SALT II-avtalet samt den beslutade amerikanska upprustningen har ökat misstron mellan supermakterna. Det internationella klimatet har därmed blivit kärvare, och förutsättningarna för verkliga framsteg på nedrustningsområdet ter sig sämre än på mycket länge. Samtidigt framstår det som utomordentligt viktigt att den internationella dialogen vidmakthålls. Ett avbrytande av kontakterna mellan supermakterna skulle öka riskerna för missförstånd och överreaktioner. Detta har också understrukits från svenska regeringens sida. I regeringsdeklarationen vid utrikesdebatten i riksdagen den 18 mars 1981 heter det bl. a.:

I såväl öst som väst bör man vara medveten om vilka risker en sådan upptrappning av motsättningarna skulle innebära.

Vad avspänningssträvandena i grunden handlat och alltså handlar om är

att söka bringa existerande motsättningar mellan öst och väst under kontroll och skapa förutsättningar för en fredlig lösning av uppkommande konflikter.

Avspänningen måste vara en långsiktig process, som kräver insikt om den militära maktens begränsningar. Ökad säkerhet nås inte genom forcerade rustningar. Supermakterna måste ålägga sig själva återhållsamhet och avstå från inblandning i andra länders angelägenheter.

Dess bättre har arbetet på nedrustningsområdet emellertid inte avstannat.

Under det senaste året har bl. a. två särskilda konferenser med svenskt deltagande ägt rum, dels den andra granskningskonferensen för icke-spridningsavtalet (Non-Proliferation Treaty, NPT), dels den andra konferensen rörande vissa särskilt inhumana vapen. Den förstnämnda misslyckades, trots ansträngningar från bl. a. Sveriges sida, att nå enighet om ett substantiellt slutdokument. Den sistnämnda har å andra sidan lett till att en konvention rörande särskilt inhumana vapen öppnats för undertecknande. Konventionen och tillhörande protokoll föreskriver inskränkningar i användningen av främst brandvapen, landminor och vissa fragmenteringsvapen. Den har hittills undertecknats av ett trettiotal stater, däribland Sverige och övriga nordiska länder.

Diskussionerna i nedrustningskommittén (CD) och dess arbetsgrupper fortsätter. Ansträngningarna inriktas särskilt på att söka nå ett avtal om förbud mot produktion och lagring av kemiska vapen.

Den andra uppföljningskonferensen för säkerhets- och samarbetsavtalet (ESK), som inleddes hösten 1980 i Madrid, pågår fortfarande. Den har emellertid hittills präglats av det försämrade internationella klimatet och det skärpta tonläget mellan supermakterna. Sverige har där särskilt drivit frågan om förtroendeskapande åtgärder och förslaget om en europeisk nedrustningskonferens. Tillsammans med andra neutrala och icke-paktanslutna länder har Sverige nyligen lagt fram ett fullständigt förslag till slutdokument i syfte att söka häva konferensens dödläge.

På ett par andra centrala områden för kontakter mellan supermakterna, utöver ESK, synes också samtalen ha kört fast eller gå mycket trögt. Det gäller samtalen om medeldistansrobotarna i Europa (Theater Nuclear Forces, TNF) och genomförande av SALT II, där amerikansk ratifikation av avtalet i sin nuvarande form förefaller osannolik.

Mot denna bakgrund är det svårt att se alltför optimistiskt på möjligheterna att under resten av år 1981 uppnå snabba framsteg på nedrustningsområdet. Förutsättningarna för det andra extra mötet för nedrustningsfrågor med FN:s generalförsamling, som är avsett att äga rum på försommaren år 1982, påverkas härav.

Det kan emellertid förtjäna nämnas att under år 1980 har den under svensk ledning genomförda FN-studien om kärnvapensituationen i världen färdigställts och publicerats. Detta har skett trots kärnvapenmakternas vägran att

delta i arbetet. En rad andra FN-utredningar pågår, bl. a. en om konventionella vapen och en annan, med svensk ordförande, rörande sambandet mellan nedrustning och utveckling.

En oavhängig kommission för nedrustnings- och säkerhetsfrågor (ICDSI, den s. k. Palme-kommissionen), med deltagande av en rad politiker och experter från olika delar av världen, söker vägar att åter få i gång nedrustningssamtal mellan supermakterna. Dess rapport skall föreligga i tid inför FN:s ovannämnda andra extramöte för nedrustningsfrågor.

Nedrustningsarbetets inriktning

Frågor i anslutning här till tas upp dels i s-motion 1202, dels i motion 1866. I s-motion 1202 hemställs i yrkande 1 att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående inriktningen av de svenska insatserna vid de internationella nedrustningsförhandlingarna och i yrkande 2 att riksdagen hos regeringen begär en utredning av den svenska nedrustningspolitiken avseende Europa.

I motionen understryks att kapprustningen alltmer blir en fråga om vapensystemens kvalitet snarare än om kvantiteten. I en tid av snabba teknologiska förändringar är det därför inte tillräckligt att eftersträva kvantitativa begränsningar av rustningarna. Genom att tidigt identifiera en hotande militärteknologisk utveckling är, heter det vidare i motionen, möjligheterna större att förhandla fram ett avtal på detta område än om man söker stoppa vapensystem som redan är klara och sedan stora resurser redan bundits vid speciella projekt. Tyvärr har nedrustningsförhandlingarna hittills alltför ofta legat steget efter den militärteknologiska utvecklingen, anser motionärerna. Våra förhandlare skulle också bli effektivare, sägs det vidare i motionen, om större resurser ställdes till deras förfogande i en mera omfattande basorganisation än den nuvarande. Trots att nedrustningssträvanden anges som en av hörnpelarna i vår säkerhetspolitik sker, enligt motionärernas åsikt, ingen långsiktig planering av verksamheten. Bl. a. måste, anser motionärerna, de svenska ansträngningarna ökas att åstadkomma förhandlingsinitiativ beträffande ett nätverk av förtroendeskapande åtgärder i syfte att minska den oro och fruktan som driver på kapprustningen.

För att de svenska nedrustningsinitiativen i Europa skall kunna förberedas lika noggrant som andra delar av vår säkerhetspolitik, kräver motionärerna vidare en ingående utredning där utrikespolitiska och militära skäl sammanvägs till en enhet. En sådan utredning bör snarast tillsättas, framhålls det, inte minst mot bakgrund av den aktivering av dessa frågor som kommer att krävas som ett resultat av ESK-mötet i Madrid.

I motion 1866 hemställs i yrkande 1 att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om värdet av förtroendeskapande åtgärder och av att dessa utvidgas. I yrkande 3 i samma motion

hemställs att riksdagen begär att regeringen i förberedelsearbetet inför en europeisk säkerhetskonferens beaktar vad som anförts i motionen.

I motionen anförts att nedrustningsarbetet bl. a. måste inriktas mot att skapa förtroende och trygghet i umgänget mellan staterna. ESK har därvidlag utgjort ett första steg i försöken att skapa information om och förståelse för de olika staternas säkerhetsproblem. Det är, heter det vidare, utomordentligt angeläget att denna process fortskrider. Ett fritt flöde av människor, idéer och information över gränserna torde vara den enda möjliga vägen för att på sikt kunna åstadkomma en framgångsrik avväpning av jordens länder, framhåller motionärerna. Fortsatta förtroendeskapande åtgärder kan bli nyckeln till ökad avspänning och rustningskontroll.

Beträffande förslaget om en europeisk nedrustningskonferens erinras om att en sådan – för att vara berättigad – måste öppna möjligheter till konkreta resultat. För att förbereda det svenska deltagandet i en sådan konferens fordras ett omfattande och gediget förberedelsearbete, heter det vidare i motionen. Åtskilligt underlagsmaterial måste tas fram och konferensens arbete bör också relateras till svensk säkerhetspolitik, anser motionärerna. De erforderliga säkerhetspolitiska studierna bör även kunna ge underlag för bedömning av vilka hot mot Sverige som skulle kunna begränsas genom internationella överenskommelser om rustningsbegränsning. Vidare bör, enligt motionen, underlag skapas för bedömning av konsekvenserna för Sveriges säkerhet av rustningsbegränsande åtgärder som föreslås av andra stater.

Utskottet delar de synpunkter som i motionerna framförs om vikten av att i nedrustningsarbetet noga följa den militärteknologiska utvecklingen och ägna stor uppmärksamhet åt vapensystemens kvalitet. Utskottet finner också att ansträngningarna att utveckla en rad förtroendeskapande åtgärder måste fortsätta från svensk sida. Sådana kan utgöra den grund på vilken rustningsbegränsande åtgärder kan byggas vidare. Utskottet konstaterar samtidigt att Sverige, bl. a. i FN och ESK, är aktivt verksamt i sådant syfte. Det svenska agerandet för att söka få till stånd en europeisk nedrustningskonferens och dennas tänkta uppdelning i skilda faser – där just de förtroendeskapande åtgärderna skulle utgöra den första etappen – ligger i linje med motionärernas önskemål. Även de aktuella strävandena att finna en formel för ett gemensamt slutdokument från ESK-mötet ansluter till samma handlingsmönster.

Med givna budgetresurser, som f. ö. nyligen förstärkts, föreligger en basorganisation, där utrikesdepartementet nära samverkar med försvarsdepartementet, försvarsstaben och försvarets forskningsanstalt (FOA) inom ramen för den svenska grundsynen att nedrustningspolitiken utgör en del av den svenska säkerhetspolitiken. Ett viktigt organ för samråd och planering är nedrustningsdelegationen, i vilken ingår företrädare för de politiska partierna och berörda myndigheter.

Som resultat inte minst av riksdagens tidigare redovisade tillkännagivande

(UU 1979/80:4) har, enligt vad utskottet erfarit, en omfattande forsknings- och studieverksamhet inletts kring den europeiska rustningssituationen. Bl. a. pågår projekt för att på medellång och längre sikt granska den tekniska vapenutvecklingen och dess implikationer för inriktningen av det svenska nedrustningsarbetet. Uppmärksamhet ägnas också åt destabiliserande och oroväckande internationella utvecklingstendenser, åt offensiva vapen samt olika aspekter – även i kortsiktigt perspektiv – på det europeiska rustningsläget, som kan ha direkt betydelse för det svenska agerandet. Resultaten av dessa studier skall föreligga i god tid före en europeisk nedrustningskonferens. Beträffande förutsättningarna och förberedelsearbetet inför en sådan konferens får utskottet hänvisa till sin i betänkande UU 1979/80:22 tidigare refererade uppfattning.

Utskottet anser det rimligt att utrednings- och planeringsresurserna inriktas på ett vidsträckt område. De bör ta sin utgångspunkt i ramen för en europeisk nedrustningskonferens men bör också relateras till TNF-diskussionerna om medeldistansrobotar i Europa, liksom till förhandlingarna mellan NATO- och Warszawapaktstaterna om ömsesidiga styrkereduktioner i Centraluropa (MBFR-förhandlingarna). Det är därför enligt utskottets mening nödvändigt att de överväganden som görs under utredningsverksamheten tillgodoser behovet av beredskap och handlingsflexibilitet inför nya förslag och situationer, ofta initierade av stormakterna, särskilt i de fall initiativ på nedrustningsområdet kan tänkas få återverkningar på vår egen säkerhetspolitiska situation. Utrikespolitiska och militära aspekter måste därvid, som framhålls i motionerna 1202 och 1866, sammanvägas till en enhet.

Ett återupptagande av SALT-förhandlingarna mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen – som i dag framstår som en utomordentligt angelägen åtgärd – liksom resultatet av den debatt som försiggår inom NATO kring de eurostrategiska kärnvapnen, kan möjligen bli utgångspunkt för svenska nedrustningsförslag och initiativ i internationella förhandlingar.

De synpunkter som framfördes i utskottets betänkande 1979/80:4 kan fortfarande tjäna som riktmärke för den fortsatta verksamheten. Utskottet förutsätter att regeringen även fortsättningsvis vidtar de åtgärder som krävs för att på lämpligt sätt förstärka den långsiktiga planeringen av de svenska nedrustningsinsatserna.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet syftena med yrkandena 1 och 2 i s-motion 1202 samt yrkandena 1 och 3 i motion 1866 tillgodosedda.

En kärnvapenfri zon i Norden

I fyra av motionerna ställs yrkanden beträffande en kärnvapenfri zon i Norden.

I vpk-motion 694, s-motion 1202, yrkande 3, och motion 1591 hemställs i

likartade formuleringar att regeringen tar initiativ till överläggningar kring frågan om en kärnvapenfri zon i Norden som ett led i arbetet för ett kärnvapenfritt Europa. I motion 1866, yrkande 2, hemställs att riksdagen skall uttala att en kärnvapenfri zon i Norden också måtte omfatta närliggande regioner.

I motionerna erinras om några av de under tidigare skeden framlagda planerna syftande till kärnvapenfria grupperingar eller zoner, bl. a. Undénplanen och Kekkonenplanen från åren 1961 resp. 1963. Det påminns också om formuleringarna beträffande önskvärdheten att upprätta kärnvapenfria zoner i slutdokumentet från FN:s generalförsamlings extra möte för nedrustningsfrågor år 1978 samt om de i det sammanhanget av kärnvapenmakterna gjorda uttalandena, av varierande innebörd och räckvidd, enligt vilka kärnvapenstaterna i princip utfäster sig att undvika användning eller hot om användning av kärnvapen mot icke-kärnvapenstater.

Vidare diskuteras i motionerna arten av en nordisk kärnvapenfri zon och säkerhetsgarantierna för en sådan, önskvärdheten av ett svenskt initiativ i frågan gentemot de övriga nordiska regeringarna, en sådan zons geografiska utsträckning och dess möjlighet att ingå som ett regionalt komplement i SALT- och MBFR-förhandlingarna.

Utskottet avser i första hand koncentrera sig till frågan om lämpligheten av ett svenskt initiativ på nuvarande tidpunkt gentemot övriga nordiska länder beträffande eventuellt upprättande av en kärnvapenfri zon i Norden. Denna fråga har under senare tid blivit föremål för en omfattande debatt från delvis nya utgångspunkter i såväl Sverige som övriga nordiska länder. Själva frågeställningen är emellertid, som framgår av motionerna, ingalunda ny. Utskottet har också haft anledning att uttala sig i frågan i april 1977 (UU 1976/77:3 y).

Senare års debatt i Sverige i denna fråga kan sägas ha haft sin utgångspunkt i en artikel i mars 1975 av dåvarande statssekreteraren i utrikesdepartementet Anders Thunborg, i vilken bl. a. sägs följande:

Om kärnvapenmakterna stöder ett avtal om en sådan zon, vilket är en viktig förutsättning för att den skulle ha något värde, blir de medeldistansrobotar och taktiska kärnvapen (alla utom ICBM och SLBM), som är stationerade i närheten av zonen och som skulle kunna sättas in mot mål inom zonen, överflödiga och bör, som ett led i överenskommelsen, dras bort. Detta gäller landområden öster och söder om zonen och havsområden väster och norr därom.

I ett uttalande den 9 maj 1978 av dåvarande utrikesminister Karin Söder angående president Kekkonens förslag om förhandlingar rörande rustningskontroll i Norden heter det:

Vi har med intresse tagit del av president Kekkonens förslag i ett föredrag i Stockholm den 8 maj 1978 att förhandlingar bör inledas rörande ett avtal om rustningskontroll i Norden. Ett sådant avtal skulle syfta till att så fullständig som möjligt isolera Norden från verkningarna av kärnvapenstrategin i

allmänhet och den nya kärnvapentechnologin i synnerhet. Förslaget innehåller en del nya element och vi vill därför ingående studera det.

Vi delar president Kekkonens oro inför utvecklingen av taktiska kärnvapen och de följer denna utveckling kan medföra. Regeringen har på ett tidigt stadium gett uttryck för bekymmer avseende såväl de av president Kekkonen nämnda kryssningsrobotarna som stationeringen i Östersjön av kärnvapenbärande u-båtar.

President Kekkonen aktualiserar ånyo sitt förslag om en kärnvapenfri zon i Norden. På svensk sida är vi liksom tidigare beredda att diskutera en sådan plan förutsatt att andra berörda stater är villiga att delta. En viktig fråga i sammanhanget är hur en kärnvapenfri zon skall avgränsas. För vår del anser vi att en plan av detta slag måste ta hänsyn till de taktiska kärnvapen som finns i vårt närområde och som kan sättas in mot mål i Norden.

En avgörande faktor vid vår bedömning av varje förslag om kärnvapenfri zon eller annan rustningskontroll i Norden är hur det påverkar den säkerhetspolitiska situationen i Norden. Det säkerhetspolitiska mönster som bildats i Norden har i avgörande grad bidragit till fred och stabilitet i Nordeuropa under efterkrigstiden. Varje förslag som kan leda till en förändring av denna nordiska balans måste noggrant prövas med hänsyn till sina säkerhetspolitiska konsekvenser.

Den ökade uppmärksamhet som frågan nyligen tilldragit sig i Norden har delvis berott på en intensiv debatt i Norge.

Vidare har de nordiska socialdemokratiska partierna och fackföreningsrörelsen i ett gemensamt uttalande nyligen understrukit att de nordiska länderna har bidragit till stabilitet och avspänning i hela Europa genom att avstå från att skaffa egna kärnvapen eller låta andra länder utplacera sådana vapen i något av sig kontrollerat territorium under fredstid. De nordiska länderna bör, heter det vidare i uttalandet, utröna vilken gemensam grund som finns i frågan om en kärnvapenfri zon i Norden som ett led i arbetet på en nedrustning av kärnvapen i ett vidare europeiskt sammanhang.

I regeringsdeklarationen vid utrikesdebatten i riksdagen den 18 mars i år, som framfördes av utrikesminister Ola Ullsten, sägs bl. a.:

Just nu pågår en debatt om värdet av en kärnvapenfri zon i Norden. Den svenska regeringen har sedan länge varit beredd att diskutera en sådan zon vars upprättande dock förutsätter att andra berörda stater är villiga att delta.

Ingen av de nordiska staterna tillåter i dag stationering av kärnvapen på sitt territorium. Samtliga nordiska länder är dessutom anslutna till icke-spridningsfördraget och har därmed av sagt sig möjligheten att skaffa egna kärnvapen.

En eventuell överenskommelse om en kärnvapenfri zon måste också omfatta kärnvapen som är avsedda för mål inom zonen, är stationerade nära zonen och har sådan räckvidd att de främst är lämpade att sättas in mot mål inom det nordiska området.

Jag ser inga skäl att modifiera dessa och andra säkerhetspolitiskt motiverade förutsättningar för en kärnvapenfri zon. Vi delar också de danska och norska regeringarnas uppfattning att en nordisk kärnvapenfri zon inte kan ses isolerad från kärnvapenutvecklingen i Europa i övrigt.

Den kärnvapenfria zon som avses i debatten – och som företer stora likheter med zon-överenskommelsen i Latinamerika – skulle bygga på ett internationellt avtal. Enligt detta skulle å ena sidan de i zonen ingående staterna förbinda sig att inte anskaffa eller tillåta stationering av kärnvapen på sina områden; å den andra sidan skulle dessa stater i samband härmed erhålla utfästelser av kärnvapenmakterna att ej använda sådana vapen mot mål inom zonen.

Utskottet finner först anledning slå fast att de nordiska länderna i dag de facto är kärnvapenfria. Norge och Danmark har ålagt sig begränsningar i sitt NATO-engagemang, bl. a. genom att i fredstid inte tillåta stationering av kärnvapen på sitt territorium. Utskottet finner vidare att för överläggningar om en kärnvapenfri zon krävs medverkan av kärnvapenmakterna, enär det ju är inskränkningar i deras möjligheter att använda kärnvapen som skall uppnås. Från svensk sida har också hävdats att medeldistansrobotar och taktiska kärnvapen, som är avsedda för mål inom zonen, eller som är stationerade nära zonen och har så korta räckvidder att de främst är lämpade att sättas in mot mål inom zonen, bör dras bort som led i en överenskommelse.

Denna uppfattning har för svensk del vidhållits obruten under en följd av år, vilket framgår av här ovan citerade uttalanden. Den delas av utskottet.

Möjligheten att undgå kärnvapenansfall påverkas emellertid inte endast av var kärnvapnen är uppställda. En viktig förutsättning för att öka säkerheten för Europas länder är självfallet att det totala antalet kärnvapen minskar.

I en situation som nu när en kraftig upprustning med kärnvapen i Europa pågår är det därför angeläget att samtal på nytt kommer i gång för att på sikt minska den europeiska kärnvapenarsenalen.

En kärnvapenfri zon i Norden skulle enligt utskottets mening kunna utgöra en länk till sådana diskussioner mellan de stater som har kärnvapen, framför allt de båda supermakterna, om att åstadkomma en faktisk kärnvapennedrustning inom ett större geografiskt område.

Utskottet har erfarit att denna fråga fortlöpande diskuteras mellan de nordiska regeringarna, senast vid det nordiska utrikesministermötet i Stockholm den 31 mars i år. Utskottet utgår ifrån att den sedan länge deklarerade svenska beredvilligheten att diskutera ett kärnvapenfritt arrangemang i Norden, under förutsättning att andra berörda stater är villiga att delta i en sådan diskussion, kvarstår oförändrad. Enligt utskottets mening bör den svenska regeringen hålla fortsatt nära kontakt med övriga nordiska regeringar i frågan, för att undersöka om en gemensam grund finns mellan de nordiska länderna i syfte att skapa en kärnvapenfri zon i Norden som ett led i arbetet för ett kärnvapenfritt Europa. Om förutsättningar finns härför bör arbetet gå vidare. Utskottet förutsätter samtidigt att en svensk förhandlingsberedskap på området upprätthålls, bl. a. genom fortsatt utredningsarbete.

Med hänvisning till det ovan anförda anser utskottet syftena med de under detta avsnitt aktuella motionsyrkandena tillgodosedda.

Andra frågor

I vpk-motion 1209 föreslås i det första yrkandet att ekonomiska faktorer såsom kampen om råvarorna på ett tydligare sätt än tidigare bör framhållas som orsak till rustningarna. I yrkande 2 begärs att riksdagen skall uttala ett fördömande av vinstintressena i vapen- och krigsmaterielindustrin.

Under senare år har förts en livlig diskussion om råvarornas betydelse i det internationella maktspelet. Många har därav dragit slutsatsen att den traditionella motsättningen mellan öst och väst håller på att ersättas av en nord-sydkonflikt.

Det är enligt utskottets mening uppenbart att kampen om råvaror och andra ekonomiska resurser spelar en betydande roll i det internationella konfliktmönstret. Även de ekonomiska intressena bakom rustningsindustrin och rustningskomplexets till synes inneboende tillväxtkraft kan sägas vara en av många orsaker till rustningarna i världen. Det kan till och med göras gällande att ekonomiska faktorer av olika slag på ett mycket generellt sätt är en grundorsak till alla konflikter.

Utskottet anser det emellertid inte möjligt att särskilt utpeka ovannämnda faktorer framför etniska, religiösa, kulturella och inte minst ideologiska motsättningar, som särskilt avgörande för kapprustningen i världen. Därtill kommer att konflikter på skilda håll, som ibland kan ha sitt upphov i en kamp om lokala råvarutillgångar, till sist ofta blir en del av den motsättning som råder mellan supermakterna i öst och väst.

Utskottet får med hänvisning till det anförda avstyrka yrkandena 1 och 2 i motion 1209.

I samma motions yrkande 3 föreslås att regeringen protesterar mot NATO:s beslut att installera kryssningsrobotar som kan tänkas kränka svenskt territorium. När ett liknande yrkande behandlades i UU 1979/80:22 konstaterade utskottet att det aktuella NATO-beslutet utgjorde ett av leden i en fortgående upprustningsspiral i Europa och framhöll att vi från svensk sida vänder oss mot kapprustningen i båda supermakterna.

Ett fortsatt brett nedrustningsarbete var enligt utskottets mening bättre ägnat att främja rustningsbegränsningar än fördömande av enstaka åtgöranden av ena sidan, hette det vidare i betänkandet. Utskottet gör samma bedömning nu och avstyrker följaktligen yrkande 3 i motion 1209.

Det innebär inte att utskottet inte hyser oro för en utveckling som fört kärnvapen allt närmare det nordiska området och som innebär att svenskt territorium kan komma att utnyttjas av stormakterna för transitering av kärnvapen. Regeringen har i olika sammanhang givit uttryck för sin inställning i denna fråga, bl. a. i ett anförande av dåvarande försvarsministern Eric Krönmark i Helsingfors den 22 januari 1981. Som försvarskom-

mittén framhåller i sitt betänkande om säkerhetspolitiken och totalförsvaret (Ds Fö 1981:1) är det i detta sammanhang av särskild vikt att Sverige kan hänvisa till en egen kapacitet att upptäcka och avvisa kränkningar av vårt territorium.

Även den fråga som tas upp i yrkande 4 i samma motion, nämligen sambandet mellan kärnkraftsteknologin och kärnvapnens spridning, behandlades av utskottet i UU 1979/80:22. I betänkandet lämnades en utförlig redogörelse för regeringens strävanden, bl. a. inom ramen för NPT och IAEA, att minska riskerna för spridning av kärnvapen. För egen del har Sverige också intagit en mycket återhållsam hållning beträffande export av kärnkraftsteknologi.

Även om det inte kan sägas finnas någon omedelbar koppling mellan spridning av kärnkraftsteknologi och spridning av kärnvapen är det uppenbart att tillgång till kärnkraftsteknologi kan underlätta framställning av kärnvapen. Det är därför av stor vikt att fortsätta internationella ansträngningar görs för att kontrollera spridningen av kärnenergiteknik vid sidan av det arbete som är direkt inriktat på att förhindra spridning av kärnvapen till flera stater.

Med det anförda får yrkande 4 i motion 1209 anses besvarat.

I yrkande 5 hemställs om åtgärder för att förhindra att plutonium från svenska kärnkraftsreaktorer sprids på världsmarknaden.

Enligt vad utskottet inhämtat finns ingen grund för ett antagande att plutonium kan spridas på världsmarknaden från svenska kärnkraftverk. Allt omhändertagande av plutonium från det svenska kärnkraftsprogrammet skall ske på grundval av svenska beslut. Yrkande 5 föranleder därför ingen åtgärd från utskottets sida, varför det avstyrks.

I yrkande 6 hemställs om åtgärder som uttrycker Sveriges oro över och ogillande av NATO:s förhandslagring av militär materiel i Skandinavien.

De nordiska länderna tillgodoser sina säkerhetspolitiska intressen på sinsemellan skilda sätt. Sammantaget har i Norden ett säkerhetspolitiskt mönster utbildats som ger stabilitet i det nordiska området.

Utskottet, som nära följer den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde, ser ingen anledning att uttala något bristande förtroende för Norges eller övriga nordiska länders sätt att värna om sin säkerhet eller om den säkerhetspolitiska stabiliteten i Norden. Yrkande 6 avstyrks följaktligen.

Frågan huruvida en isolerad svensk nedrustning är en förutsättning för ett kraftfullt svenskt agerande för internationell nedrustning har behandlats tidigare av utskottet, senast i UU 1979/80:20. Däri redovisade utskottet utförligt sin uppfattning att en ensidig svensk nedrustning inte skulle främja freden i världen. Utskottet intar samma ståndpunkt nu och avstyrker följaktligen yrkande 7 i motion 1209.

I motion 1082, slutligen, föreslås att ökat stöd skall utgå till fredsopinionen

i landet. I motionstexten hänvisas dels till universitetens freds- och konfliktforskning, dels till behovet av att främja den massiva folkliga opinion för nedrustning som nu sprider sig från land till land. Utskottet delar uppfattningen att en bred folklig opinion mot rustningarna – i de länder där en sådan kan göra sig gällande – är av stor betydelse om en förändring skall kunna ske i det till synes hopplöst fastlåsta läge som råder. Regeringen anslår också medel till fredsorganisationer och folkrörelser som ägnar uppmärksamhet åt denna fråga. Det kommande budgetårets anslag till detta ändamål behandlades i utskottets betänkande UU 1980/81:19. Frågan om fredsforskningen vid universiteten har under våren behandlats av utbildningsutskottet (UbU 1980/81:31).

Utskottet föreslår att motion 1082 anses besvarad med vad som ovan anförts.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen förklarar motionerna 1980/81:1202, yrkandena 1 och 2, samt motion 1980/81:1866, yrkandena 1 och 3, angående nedrustningsarbetets inriktning, besvarade med vad utskottet anförts,
2. att riksdagen förklarar motionerna 1980/81:694, 1980/81:1202, yrkande 3, 1980/81:1591 samt 1980/81:1866, yrkande 2, angående en kärnvapenfri zon i Norden, besvarade med vad utskottet anförts,
3. att riksdagen avslår motion 1980/81:1209, yrkandena 1, 2, 3, 5, 6 och 7, angående olika nedrustningsåtgärder,
4. att riksdagen förklarar motion 1980/81:1209, yrkande 4, angående kärnkraftsteknologin, besvarad med vad utskottet anförts,
5. att riksdagen förklarar motion 1980/81:1082, angående ökat stöd till fredsoptionen, besvarad med vad utskottet anförts.

Stockholm den 19 maj 1981

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Allan Hernelius (m), Gertrud Sigurdsen (s), Torsten Bengtson (c), Sture Palm (s), Olle Göransson (s), Ingrid Sundberg (m), Mats Hellström (s), Gunnel Jonäng (c), Sture Ericson (s), Per-Olof Strindberg (m), Jan Bergqvist (s), Sture Korpås (c), Carl Lidbom (s), Linnea Hörlén (fp) och Rune Ångström (fp).