

	1(9)
2019-04-29	
Dnr: 2019-7.5.2-0002	

ud.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till:

martin.rahm@gov.se

ud-nis@gov.se

Ref. UD2019/00979/NIS

Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen

Det förslag som lämnas i utredningen är följande: ”Utredarens sammanvägda bedömning av konsekvenserna för Sverige avseende de tre huvudområdena i utredningsdirektivet leder till slutsatsen att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form” (s. 33).

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) delar – av de skäl utredaren anfört – utredningens slutsats.

Den del av utredningen som främst berör ISP:s verksamhetsområde är kapitel fyra som rör det s.k. hjälpförbudet. Även andra delar av kärnvapenförbudskonventionens (konventionen) förbudskatalog berör ISP:s verksamhet. ISP lämnar rörande dessa delar kommentarer ur ett rättsligt perspektiv och hur konventionen kan komma att påverka exportkontrollfrågor, enligt följande.

Definitionen av ett kärnvapen

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.

Förbudskatalogens punkt (a) och (b)

En aspekt som inte framkommer i utredningen – som gäller huruvida Sverige genom befintlig lagstiftning kan anses uppfylla vissa delar av konventionens krav vid ett eventuellt

	2(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0002	

svenskt tillträde till den – är de lagbestämmelser som redan finns i Sverige rörande tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel.

I artikel 1 i konventionen finns den så kallade förbudskatalogen. I punkten (a) anges att ”varje statspart åtar sig att aldrig under några omständigheter utveckla, provspränga, producera, tillverka, på annat sätt förvärva, inneha eller förvara kärnvapen eller andra kärnladdningar.”¹ I punkten b anges att statsparterna även åtar sig att ”aldrig under några omständigheter till någon mottagare överföra kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller explosiva anordningar, direkt eller indirekt”.

Kärnladdningar och speciella delar till sådana utgör krigsmateriel. Det anges i NL1 i del A till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel, den s.k. krigsmaterielförteckningen (se prop. 2010/11:112 s. 30). Detta rör endast kärnladdningen och inte vapenbärare. Militära bärare, som robotar och torpeder, är emellertid kontrollerade som krigsmateriel enligt ML4 i krigsmaterielförteckningen.

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel är en förbudslagstiftning. För att få tillverka krigsmateriel krävs tillstånd enligt 3 § lagen om krigsmateriel. Tillverkning definieras som ”framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel” (2 § samma lag). Det omfattar alla tillverkningsprocesser, inkluderat utveckling och produktion.

Tillstånd för tillverkning av krigsmateriel söks hos ISP. För att beviljas tillstånd krävs att det finns säkerhets- och försvarspolitiska skäl för det och att det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. I Sverige finns således i dagsläget kontroll rörande tillverkning av kärnvapen och speciella delar till sådana samt vapenbärare till kärnvapen.

För att tillhandahålla krigsmateriel krävs också tillstånd. Det anges i 4 § lagen om krigsmateriel.

Enligt lagen om krigsmateriel krävs, enligt 6 § lagen om krigsmateriel, även tillstånd vid utförelse av krigsmateriel. För att beviljas tillstånd enligt 4 eller 6 § krävs samma skäl som angivits ovan.

Att tillverka, tillhandahålla eller föra ut krigsmateriel utan tillstånd är straffbelagt enligt lagen om krigsmateriel och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. I vissa fall kan det även utgöra ett terroristbrott enligt 2 § jämfört med 3 § punkten 17 lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Om Sverige skulle tillträda konventionen skulle Sverige vara folkrättsligt förpliktat att inte delta i någon del av produktionsprocessen av kärnvapen eller att överföra kärnvapen. Mot bakgrund av dessa regler går det att konstatera att Sverige genom befintlig

¹ I yttrandet kommer den svenska översättningen av konventionen att användas vid citering. Det bör dock understrykas att detta inte är en autentisk textversion av konventionen.

	3(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0002	

krigsmateriellagstiftning skulle kunna leva upp till vissa av de krav som finns i artikel 1 (a) och (b) i konventionen.

De delar av förbuden som inte omfattas av krigsmateriellagstiftningen är förvärv, innehav, förvaring eller provsprängningar av kärnvapen eller dess vapenbärare.

Hjälpförbudet

I utredningen anges att tolkningen av hjälpförbudet i artikel 1 (e) i konventionen är oklar. ISP håller med denna slutsats. I artikeln anges att ”varje statspart åtar sig att aldrig under några omständigheter hjälpa, uppmuntra eller förmå, på något sätt, någon att delta i verksamhet förbjuden för en statspart enligt denna konvention”.

Det råder oklarhet om tolkningen av hjälpförbudet. En första fråga är om tolkningen ska vara extensiv eller snäv. En andra fråga är huruvida hjälpförbudet rör direkt och avsiktligt stöd eller om det även omfattar indirekt stöd. I utredningen anges att flera stater som förhandlade fram konventionen i dagsläget gör tolkningen att hjälpförbudet ska tolkas snävt så att det endast ska gälla ett förbud för konventionsstater att direkt och avsiktligt ge hjälp som bryter mot förbuden i artikel 1. Sverige och flera andra stater har emellertid tolkat liknande hjälpförbud i andra traktat mer extensivt. En sådan mer extensiv tolkning omfattar även indirekt stöd, vilket innebär att staten har en positiv skyldighet att genom effektiv exportkontroll kontrollera att de produkter och den teknik som lämnar staten inte kan användas för tillverka den typ av vapen som förbjuds enligt den aktuella traktaten.

Frågan om tolkningen av hjälpförbudet bör främst analyseras ur ett rättsligt perspektiv. Det bör dock även beaktas att Sverige historisk har haft en mer extensiv tolkning av liknande hjälpförbud i andra traktat. Tolkningen kan således ha en politisk dimension. Detta kommer belysas senare.

Tolkning av traktat ska utgå från tolkningsreglerna i Wienkonventionen om traktaträtten (SÖ 1975:1, prop. 1974:158). Tolkning utgår främst från artikel 31 i konventionen.² Huvudregeln vid tolkning av en traktat är att utgå från dess textuella lydelse med beaktande av traktatens kontext och läst i ljuset av traktatens ändamål och syfte, se punkt 1. Om ett uttryck har en speciell mening i traktaten ska dock detta gälla om det är parternas avsikt, se punkt 4.

Att flera stater i dagsläget tolkar hjälpförbudet snävt kan tala för att det också var intentionen med hjälpförbudet. Denna tolkning har dock inte särskilt angetts i traktaten. Det går inte heller entydigt att tolka den textuella lydelsen av hjälpförbudet på detta sätt. Såsom utredningen får förstås råder det dessutom i dag oenighet mellan de stater som förhandlade fram traktaten om denna tolkning ska gälla.

² Fler tolkningsregler finns i artiklarna 32 (supplementära tolkningsmedel) och 33 (tolkning av traktat som bestyrkts på två eller fler språk).

	4(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0002	

Mot detta står att hjälpförbudet till stor del är en avskrift av hjälpförbuden i andra vapenförbudskonventioner. Dessa har av flera stater, däribland Sverige, tolkats mer extensivt. Det har inte tydliggjorts att hjälpförbudet i den aktuella konventionen ska ha en annan innebörd än förbud i andra liknande traktat. Det finns därför goda skäl att anta att avsikten med införandet av hjälpförbudet var att införa en liknande regel i den aktuella konventionen. I artikel 31.3 (c) i Wienkonventionen anges att det går att beakta andra internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna vid tolkningen av en traktat. I internationell praxis finns det även stöd för att vid tolkningen av en traktatsregel beakta hur en väsentligt identisk artikel i en annan traktat tolkas.

En mer extensiv tolkning av hjälpförbudet går inte emot artikelns textuella betydelse eller dess ändamål och syfte. En sådan tolkning verkar snarare vara förenlig med konventionens kontext vid en läsning av artikel 5.2 i konventionen. Denna artikel rör nationellt genomförande av konventionen och i denna anges att ” Varje statspart ska vidta alla lämpliga rättsliga, administrativa och andra åtgärder, inbegripet att införa straffrättsliga påföljder, för att förebygga och stoppa all verksamhet som är förbjuden för en statspart enligt denna konvention och som utförs av personer eller på territorium under dess jurisdiktion eller kontroll.” Detta utgör en långtgående förpliktelse för statsparterna att kontrollera aktivitet som utförs inom sin jurisdiktion och kontroll. Flera omständigheter talar således för att hjälpförbudet bör tolkas extensivt.

Slutligen bör även den politiska dimensionen av hjälpförbudets tolkning belysas. Som utredningen anger har Sverige konsekvent haft som utrikespolitiska hållning att hjälpförbuden i andra liknande traktat ska tolkas som ett stöd för exportkontroll. Att frånträda en sådan tolkning för denna konvention skulle kunna påverka synsättet även för hjälpförbudet i andra konventioner. Vidare skulle det kunna underminera Sveriges position i internationella exportkontrollsamarbeten, då det skulle kunna tolkas som att Sverige ändrar sin politiska hållning till exportkontroll.

Hjälpförbudets konsekvenser för exportkontroll

Som anges i utredningen kommer en extensiv tolkning av hjälpförbudet i konventionen att innebära konsekvenser för exportkontrollen. Det är främst tre regelverk som berörs: rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (PDA-förordningen), lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) och lagen om krigsmateriel. Relevanta delar av dessa regelverk beskrivs nedan.

Produkter med dubbla användningsområden

En aspekt som särskilt förts fram i utredningen är hur hjälpförbudet i konventionen kommer att påverka exportkontrollen av produkter med dubbla användningsområden (PDA). Både stridspetsar och vapenbärare innehåller flera olika typer av komponenter. Hjälpförbudet i kombination med förbudet i artikel 1 (a) innebär att det är förbjudet att på

något sätt hjälpa en aktör i alla faser i produktionsprocessen av ett kärnvapen. Det bör innebära att hjälpförbudet innefattar ett förbud att bevilja export av komponenter eller produktionsutrustning när det finns en misstanke att dessa kommer användas för sådana ändamål. Ett tillkortakommande i traktaten är att det inte anges vad sådana typer av produkter kan vara. Ska detta endast omfatta de produkter, inklusive teknik, som är mest vitala för produktion av kärnvapen eller även sådant som kan användas i anslutning till ett kärnvapenprogram? Avsaknaden av definitioner i konventionen gör det mycket svårt att analysera vad konsekvenserna kommer vara för Sverige i exportkontrollhänseende.

PDA är civila produkter, inkluderat teknik och programvara, som även kan användas för militära ändamål eller för att skapa massförstörelsevapen, inklusive kärnvapen, och dess vapenbärare. Vad som kontrolleras rörande PDA anges i PDA-förordningen. Bilaga I till denna förordning innehåller en förteckning av exportkontrollerad PDA. Produkterna i denna förteckning utgår från kontrollistor som upprättas i internationella samarbeten i de internationella exportkontrollregimerna. De produkter som omfattas av kontrollförteckningarna i exportkontrollregimerna Nuclear Suppliers Group, NSG, och Missilteknologiregimen, MTCR, utgör de produkter som är mest relevanta för tillverkningen av stridsspetsar och vapenbärare. En rimlig ansats är att utgå från att åtminstone dessa produkter bör vara sådana komponenter som särskilt bör kontrolleras för att leva upp till förpliktelserna i hjälpförbudet.

Enligt PDA-förordningen krävs som huvudregel endast tillstånd vid export av kontrollerad PDA från Europeiska unionen, EU. Överföringar av produkter inom EU omfattas emellertid i normalfallet inte av tillståndskrav. Det är endast vid överföring av vissa särskilt känsliga produkter som det krävs tillstånd vid överföringar inom EU. Dessa produkter finns särskilt förtecknade i bilaga IV till förordningen. Flera av produkterna som utgår från kontrollförteckningarna i NSG och MTCR finns inte med i bilaga IV och kräver därmed inte tillstånd vid en överföring från Sverige till ett annat EU-land. I dagsläget är två medlemsstater i EU, Frankrike och Storbritannien, erkända kärnvapenmakter. Sverige saknar därför rättsliga möjligheter utöva någon effektiv exportkontroll vid överföring till dessa stater av en mängd produkter som är kontrollerade enligt kontrollförteckningarna i NSG och MTCR.

ISP kan i vissa fall besluta att export utanför EU av PDA som inte är förtecknad i bilaga I ska omfattas av tillståndskrav. Detta sker enligt artikel 4 i PDA-förordningen, den s.k. generalklausulen. Detta kan bl.a. ske om produkterna i fråga helt eller delvis är eller kan vara avsedda för användning i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kemiska eller biologiska vapen eller kärnvapen eller andra kärnladdningar, eller utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som är i stånd att bära sådana vapen. Ett sådant tillståndskrav kan emellertid inte beslutas för överföring till andra medlemsstater i EU.

I PDA-förordningen finns även ett generellt exporttillstånd, EU001, som i princip medger fri export av PDA till USA, en annan erkänd kärnvapenmakt. Produkter som finns förtecknade i bilaga IV är emellertid undantaget vid tillämpning av det generella tillståndet.

	6(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0002	

Vidare finns det en möjligt för behörig myndighet i medlemsstaten att stoppa en export enligt tillståndet. Detta kan ske om omständigheterna i den nämnda generalklausulen är uppfyllda. Med anledning av att det generella tillståndet är omfattande och då export endast kan stoppas om behörig myndighet har god underrättelse om att en viss produkt ska användas för massförstörelseverksamhet är det i praktiken mycket svårt att kontrollera exporten av kärnvapenrelevant PDA även till USA.

Exportkontroll av PDA är en del av EU:s gemensamma handelspolitik och unionen har exklusiv befogenhet att stifta rättsakter inom detta område (se prop. 2009/10:205 s. 37 och EU-domstolens domar i målen ”Werner” C70/94, REG 1995 I-03189 och ”Leifer” C-83/94, REG 1995 I-03231). Sverige har därmed ingen möjlighet att nationellt tillämpa ett mer inskränkt regelverk. Vidare beslutas rättsakter inom EU som huvudregel med kvalificerad majoritet i rådet och tillsammans med Europaparlamentet. Det bedöms därför som osannolikt att detta regelverk skulle förändras substantiellt om endast ett fåtal EU-länder skulle tillträda kärnvapenförbudskonventionen.

Förbud mot tekniskt bistånd

I 9 § PDA-lagen anges att tekniskt bistånd inte får ”lämnas utanför Europeiska unionen om det är avsett att användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kemiska eller biologiska vapen eller av kärnvapen eller andra kärnladdningar eller i samband med utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som är i stånd att bära sådana vapen.” Med tekniskt bistånd avses ”allt tekniskt stöd som har samband med reparation, utveckling, tillverkning, montering, testning, underhåll eller någon annan teknisk tjänst och som kan anta sådana former som utbildning, överföring av kunskaper och färdigheter eller konsulttjänster” (3 § andra stycket samma lag). I 12 § 1 förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd anges dock att förbudet inte gäller vid export till land som förtecknas i det generella tillståndet EU001. Det innebär således att tekniskt bistånd som lämnas inom EU och till bl.a. USA inte omfattas av förbudet.

Detta förbud finns i nationell lagstiftning. Förbudet är dock en implementering av en gemensam ståndpunkt från EU som fattats inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det bedöms därmed som svårt att Sverige unilateralt skulle kunna tillämpa denna gemensamma ståndpunkt annorlunda än övriga medlemsstater.

Krigsmateriel

Slutligen kan ett flertal komponenter som ingår i kärnvapen vara kontrollerade som krigsmateriel. Det rör främst olika sprängämnen som kan vara relevanta för den explosiva laddningen i stridsspetsen och komponenter till militära bärare. Flera sådana sprängämnen utgör krigsmateriel enligt ML8 och komponenter till bärare utgör krigsmateriel enligt ML4 i krigsmaterieförteckningen. Såsom angetts krävs det i Sverige tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel.

Hjälpförbudet bör även påverka huruvida personer i Sverige har möjlighet att förmedla en affär rörande kärnvapen. Enligt 5 § lagen om krigsmateriel krävs tillstånd när en svensk myndighet, svenskt företag, samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige tillhandahåller krigsmateriel som finns i utlandet till någon i utlandet. I dessa fall skulle det även krävas ett grundläggande tillstånd att tillhandahålla denna krigsmateriel enligt 4 § samma lag. Det finns således i dagsläget ett erforderligt regelverk i Sverige för att förhindra att aktörer som befinner sig i Sverige förmedlar kärnvapen som befinner sig i utlandet.

Kan konventionen användas för att undergräva exportkontrollregimernas betydelse?

I stycke 21 i konventionens preambel anges 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”.

I utredningen anges att vissa stater under lång tid har verkat för en mer fri teknologi- och kunskapsöverföring utan de inskränkningar som de anser att exportkontrollen medför. Det har därför riktats kritik mot exportkontrollregimerna som går ut på att dessa organ främst används för att skapa handelshinder och för att diskriminera utvecklingsländer. Enligt utredningen tillhör ett flertal av statsparterna till konventionen denna grupp stater.

Med anledning av att termen diskriminering har använts för att uttrycka kritik mot exportkontrollregimerna och för en mer fri överföring av känsliga teknologier är det besvärande att begreppet används i konventionen. Det finns en viss risk att konventionens bestämmelser, genom att hänvisa till preambeln, kommer tolkas på ett sådant sätt att det skulle undergräva samarbetet i exportkontrollregimerna. Med anledning av att konventionens bestämmelser enligt artikel 18 ska ha företräde framför andra överenskommelser som stater har finns en risk att konventionen i framtiden skulle användas för att påverka staters deltagande i exportkontrollregimerna. En sådan påverkan skulle vara mycket negativt för Sveriges arbete med nedrustning, ickespridning och exportkontroll.

Euratom

I utredningen anges att hjälpförbudet i konventionen även kan innebära en konflikt med Sveriges förpliktelser i Euratom. ISP delar utredarens bedömning att konventionens regler skulle kunna komma i konflikt med bestämmelserna i Euratom. Enligt Euratomfördragets (fördraget) artikel 86 är speciella klyvbara material gemenskapens egendom. Detta omfattar alla speciella klyvbara material som framställs eller importerar av en medlemsstat, en person eller ett företag som är föremål för Euratoms säkerhetskontroller. Euratom har även optionsrätt på malmer, råmaterial och speciella klyvbara material som produceras inom medlemsstaternas territorium enligt artikel 52 i fördraget. Med anledning av detta ska även varje producent av malmer, råmaterial och speciella klyvbara material inom medlemsstaternas territorium erbjuda dessa produkter till Euratoms försörjningsbyrå innan dessa används, överläts eller lagras, enligt artikel 57 i fördraget.

	8(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0002	

Euratom är ett nära och välintegrerat samarbete på kärnenergiområdet. Det begränsar Sveriges möjlighet att kontrollera hur vissa material sprids inom gemenskapen. Dessa material kan vara relevanta även vid produktion av kärnvapen. Det skulle därmed kunna uppstå en normkonflikt mellan konventionens hjälpförbud och Euratomsamarbetet. Det ska poängteras att Euratom syftar till samarbete kring civil och fredlig användning av kärnenergi. Det är dock Euratom självt som kontrollerar att de material som delas används för det syfte som de är avsedda för, enligt artikel 77 i fördraget. Sverige har därför ingen möjlighet att utöva en egen kontroll av hur de produkter som delas inom samarbetet kommer att användas i ett senare skede.

Slutsatser

Avsaknaden av entydiga tolkningar av bestämmelserna i konventionen och definitioner gör det relativt svårt att bedöma de faktiska konsekvenser ett tillträde skulle innebära. Konsekvenserna kommer till stor del att variera beroende på om hjälpförbudet kommer ha en snäv eller extensiv tolkning. Oavsett tolkning går det dock att konstatera att hjälpförbudet kommer innebära flera negativa konsekvenser i exportkontrollhänseende.

Om tolkningen av hjälpförbudet kommer att vara extensivt kommer Sverige i praktiken få omfattande svårigheter att leva upp till sina förpliktelser enligt konventionen. Detta rör främst exportkontrollen rörande PDA och tekniskt bistånd. Det är även svårt att tänka sig att Sverige kommer kunna påverka regelverken rörande export av PDA och tekniskt bistånd på så sätt att Sverige kommer kunna leva upp till förpliktelserna i hjälpförbudet.

Om tolkningen av hjälpförbudet motsatsvis görs mer snäv skulle det utgöra ett trendbrott mot Sveriges tidigare politiska hållning i liknande frågor. Det skulle riskera att undergräva en konsekvent nationell position rörande betydelsen av effektiv exportkontroll för att uppfylla de mål som föreskrivs i andra betydelsefulla nedrustningsavtal. En sådan förändring skulle kunna påverka Sveriges internationella arbete i frågor rörande exportkontroll.

Vidare finns det en risk att konventionen skulle kunna användas som ett instrument för att undergräva arbetet i de internationella exportkontrollregimerna. Detta skulle allvarligt försvåra Sveriges arbete inom ickespridningsområdet. Det finns även en risk att konventionens bestämmelser kan vara i konflikt med Sveriges åtaganden enligt Euratom.

	9(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0002	

Folkrättsligt brukar Sverige kallas för en dualistisk stat. För att en traktat ska vara tillämplig i Sverige krävs därmed enligt svensk folkrättslig tradition att den transformeras, inkorporeras eller att det finns en presumtion om normharmoni. Med anledning av de oklarheter som har konstaterats kring konventionens tolkning bedömer ISP att det är svårt att föra in konventionen i svensk lag i dagsläget.

Carl Johan Wieslander
Tf. generaldirektör

Tillförordnade generaldirektören Carl Johan Wieslander har beslutat detta remissvar.
Verksjuristen Simret Goitom har varit föredragande.