



Till:

Utrikesdepartementet,
Enheten för nedrustning och icke-spridning (UD-NIS)
Att: Ministerrådet Martin Rahm

Stockholm 2019-04-25

Remissvar med anledning av utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till kärnvapenförbudskonventionen (UD2019/00979/NIS)

Utrikespolitiska institutet (UI) är ett oberoende institut och en plattform för forskning och information om utrikespolitiska frågor. UI:s forskning baseras på självständig vetenskaplig analys. Uttalanden, artiklar, rapporter eller policydokument producerade av UI:s forskare och experter är alltså deras egna. UI som oberoende organisation tar inte ställning i sakfrågor. Detta remissvar ges således självständigt av UI:s direktör, docenten Christer Ahlström.¹

1. Sammanfattning

Utrikespolitiska institutet (UI) har inbjudits att lämna synpunkter på *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*. Utredarens sammanvägda bedömning av konsekvenserna leder honom till slutsatsen att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form. Denna slutsats baseras dels på brister i konventionstexten och dels de negativa säkerhetspolitiska konsekvenser som torde uppstå om Sverige skulle ansluta sig till avtalet. Undertecknad anser att denna slutsats är fullt rimlig i ljuset av den analys som görs i utredningen. Sverige bör således inte ansluta sig till kärnvapenförbudskonventionen, men bör samtidigt fortsätta att verka aktivt för icke-spridning och nedrustning av kärnvapen.

¹ Juris doktor Christer Ahlström är docent i internationell rätt (folkrätt) vid Uppsala universitet. Han har tjänstgjort som UD:s nedrustningschef under åren 2009-2013. Under åren 2002-2005 var han även biträdande direktör för Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI).



2. Utredningen av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen

Den 7 juli 2017 antog Förenta Nationernas generalförsamling *Konventionen om förbud mot kärnvapen* (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, hädanefter TPNW). Texten hade färdigställts av en FN-konferens som höll två sessioner under år 2017 i syfte att förhandla fram ett folkrättsligt bindande instrument för att förbjuda kärnvapen. Det förelåg inte konsensus kring antagandet av konventionsutkastet och röstsiffrorna blev 122-1-1. Sverige röstade ja, medan Nederländerna, som enda land, röstade nej bl.a. med hänvisning till att konventionsutkastet inte gick att förena med deras NATO-medlemskap. Singapore valde att avstå. Regeringen beslutade den 23 oktober 2017 att tillsätta en utredning för att analysera frågan om en eventuell svensk anslutning till TPNW. Till ensamutredare utsågs ambassadören, fil.dr. Lars-Erik Lundin.

Utredaren hade till uppgift att analysera konventionens innebörd och de konsekvenser ett svenskt tillträde till konventionen skulle kunna komma att få avseende bl.a. följande områden: svensk nedrustnings-/icke-spridningspolitik, konventionens relation till andra relevanta konventioner och avtal, samt Sveriges samlade bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten. Utredningen överlämnades till regeringen den 18 januari 2019. Överlag anser undertecknad att utredaren presenterar en analys som väl täcker in de frågeställningar som direktiven anger för utredningen. Det kan också anses att den generella slutsats som utredaren drar har stöd av den analys som görs i utredningen.

Diskussionen kring en eventuell svensk anslutning till TPNW har framförallt fokuserat på möjliga negativa konsekvenser för Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten om en sådan anslutning skulle äga rum. Detta är en viktig fråga. Den svenska nedrustningspolitiken har som syfte att stödja den förda säkerhets- och försvarspolitiken. Sverige har även under lång tid aktivt verkat för att skapa förutsättningar för kärnvapennedrustning. En viktig del av bedömningen, som inte fått lika stort utrymme i debatten, är huruvida TPNW kan ses som ett effektivt folkrättsligt bindande instrument för att uppnå kärnvapennedrustning. Denna fråga handlar dels om utsikterna för att avtalet skall uppnå universalitet och därigenom etablera en folkrättslig bundenhet för de länder som innehar kärnvapen och dels frågan om avtalet på ett adekvat sätt hanterar de aspekter av kärnvapennedrustning som måste ses som oundgängliga element i en nedrustningsregim. I detta remissvar lämnas således några kompletterande kommentarer där resonemanget i utredningen kan utvecklas något. Främst gäller det frågan om internationell normbildning för att åstadkomma kärnvapennedrustning, TPNW:s relation till existerande multilaterala avtal på kärnvapenområdet samt frågan om adekvat verifikation av kärnvapennedrustning.



3. Internationell normbildning för att åstadkomma kärnvapenedrustning

Den internationella normbildningen på kärnvapenområdet har hitintills präglats av en stegvis ansats där inledningsvis frågan om att stävja horisontell spridning av antalet kärnvapenländer stod i fokus. Med tiden aktualiserades även frågan om att stävja såväl horisontell som vertikal spridning av kärnvapen genom förbud mot provsprängningar. Det multilaterala nedrustningsmaskineriet, främst Nedrustningskonferensen i Genève (CD), har sedan ett 20-tal år tillbaka gått i stå. Det har däremot inte saknats uppslag på ytterligare åtgärder som t.ex. ett förbud mot tillverkning av särskilt klyvbart material för vapensyften och att sänka beredskapsgraden för förbandslagda kärnvapen. Syftet med den stegvisa ansatsen har varit att lägga grunden för en framtida nedrustning av kärnvapen när de säkerhetspolitiska förutsättningarna för en sådan är för handen. TPNW följer dock inte den stegvisa ansatsen då avtalet söker ett omedelbart totalförbud för kärnvapen.

På sidan 83 redovisar utredaren de bakomliggande tankarna med att förhandla fram TPNW. Den nya konventionen:

”skulle inte nödvändigtvis innehålla definitioner och detaljerade bestämmelser om avskaffandet av kärnvapen. Man ville istället utforma en traktat som skulle kunna ligga till grund för rättsliga och politiska påtryckningar genom att göra kärnvapnen olagliga. För att detta skulle bli verklighet måste ett betydande antal stater delta i förhandlingarna, men inte nödvändigtvis kärnvapenstaterna själva eller deras allierade. Planen var att få tillräckligt många statsparter att ratificera konventionen på ett tidigt stadium för att kunna ändra folkrätten.”

Syftet var således att göra kärnvapen olagliga genom en konvention där det inte skulle vara nödvändigt att kärnvapenstaterna själva, eller deras allierade, skulle delta i förhandlingarna. Genom en bred uppslutning kring konventionen skulle folkrätten förändras och en rättslig norm etableras som gör kärnvapnen olagliga. Det borde dock ha noterats tydligare i utredningen att denna uppfattning inte grundas i en korrekt och realistisk syn på hur folkrätten fungerar. Av avgörande betydelse för etablerandet av en folkrättslig skyldighet krävs nämligen acceptans av de stater som förväntas bli bundna av de folkrättsliga skyldigheterna. Detta uttrycktes som följer av Internationella domstolen i 1986 års *Nicaragua*-mål:

”in international law there are no rules, other than such rules as may be accepted by the State concerned, by treaty or otherwise, whereby the level of armaments of a sovereign State can be limited, and this principle is valid for all States without exception.”²

² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, s. 14, på s. 135.



En betydelsefull aspekt när det gäller multilaterala nedrustningsförhandlingar är att det bör finnas en samsyn kring ambitionen att avrusta vapnen, inklusive bland de länder som innehar dessa. En sådan samsyn grundas ofta i en bedömning att vapnen inte längre fyller den militära nytta de en gång i tiden ansågs ha. En annan viktig aspekt är att själva förhandlingsprocessen är inkluderande. Det ligger i det internationella systemets karaktär av självständiga suveräna stater som inte erkänner någon överordnad normgivningsmakt att de inte kan tvingas underkasta sig folkrättsliga skyldigheter som de varken har deltagit i framförhandlandet av, eller frivilligt accepterat att bli bundna av. Att inleda förhandlingar mot en grupp staters uttryckliga vilja kommer inte att generera den internationella norm som eftersträvas eftersom det står dessa stater fritt att avgöra om de önskar ansluta sig. De har även alla möjligheter att effektivt motverka en eventuell sedvanerättslig utveckling i linje med TPNW såsom s.k. 'persistent objectors'. Det betyder att dessa stater inte avrustar sina kärnvapen samtidigt som de konsekvent framför att de inte erkänner sig folkrättsligt bundna av någon sedvanerättslig princip med denna innebörd. Det kan förutses att kärnvapenmakterna och deras allierade kommer att motsätta sig alla referenser till, och erkännanden av, TPNW. Detta förhållande kan i sin tur leda till en ökad politisk polarisering på kärnvapenområdet som kan komma att påverka andra fora (t.ex. 2020-års översynskonferens av Icke-spridningsfördraget, NPT).

Mandatet till förhandlingen av TPNW hade getts av generalförsamlingen i resolution 71/258, antagen den 23 december 2016. Resolutionen antogs med röstsiffrorna 113 för, 35 emot och 13 avstående. Sverige var bland få västländer som röstade ja. Den överväldigande majoriteten av EU- och NATO-länder röstade antingen nej eller avstod. Att konferensen ändå hölls skedde således mot ett betydande antal staters vilja. Förutom Nederländerna deltog inget annat NATO-land i själva förhandlingen av avtalstexten. Endast ett fåtal EU-länder deltog i konferensen och det förelåg ingen EU-koordinering under själva förhandlingen. Vad som är notabelt här är att majoriteten av de länder som Sverige normalt samarbetar med i säkerhetspolitiska sammanhang valde att inte delta i förhandlingen. Det var främst länder i Asien, Afrika och Latinamerika som deltog. Länder som har en negativ syn på den etablerade nukleära icke-spridningsregimen fick en framträdande roll i förhandlingen och dess resultat. De permanenta medlemmarna av FN:s säkerhetsråd klargjorde redan i samband med förhandlingen av TPNW att de inte har för avsikt att ansluta sig till fördraget. Det finns ingen information som tyder på att övriga fyra *de facto*-kärnvapenstater överväger en anslutning. I kärnvapenstater med demokratiskt styrelseskick förekommer ingen offentlig debatt kring en eventuell anslutning, i icke-demokratiska kärnvapenstater är TPNW en icke-fråga. Det mest sannolika är således att TPNW kommer att ha en mycket begränsad roll för folkrättslig normbildning.

Ett argument som ofta framförs från de som förespråkar en kärnvapenförbudskonvention är att peka på den anomali som anses föreligga då såväl biologiska som kemiska vapen har förbjudits i internationella avtal medan kärnvapen inte har reglerats på samma sätt. Det är



dock en falsk analogi att jämföra dessa tre kategorier av massförstörelsevapen då förutsättningarna för den folkrättsliga regleringen skiljer sig på väsentliga punkter.

Frågan om förbud mot kemiska och bakteriologiska vapen aktualiserades redan efter första världskriget. År 1925 antogs Genève-protokollet som förbjuder *användning* av sådana vapen i krig. Många länder reserverade sig dock mot protokollets bestämmelser så överenskommelsen kom i realiteten att innebära ett förbud mot en första användning av kemiska och biologiska vapen.

Frågan om att förbjuda *produktion* och *innehav* av kemiska och biologiska vapen aktualiserades i multilaterala sammanhang i slutet av 1960-talet. En viktig faktor i sammanhanget var USA:s beslut under år 1969 att ensidigt avhända sig biologiska vapen eftersom man inte såg någon militär nytta med vapnen. Förhandlingarna i Genève kom så inledningsvis att fokusera på biologiska vapen. Eftersom det vid den aktuella tidpunkten ansågs mer eller mindre omöjligt att upprätta en effektiv verifikationsregim för ett förbud mot biologiska vapen kunde förhandlingarna avslutas redan inom några år. Den 10 april 1972 öppnades konventionen mot biologiska vapen (BTWC) för undertecknande. Med åren skulle det dock visa sig att regleringen i 1972 års konvention inte var tillfredsställande. Med de tekniska landvinningar som gjordes inom det biotekniska området kom delvis en annan syn på militära tillämpningar. Bristen på adekvat verifikation påverkade i sin tur synen på BTWC:s effektivitet i en negativ riktning. Under flera år på 1990-talet arbetade en grupp experter (VEREX) med ett verifikationsprotokoll till konventionen som skulle åtgärda denna brist. Detta arbete ledde dock inte till något resultat.

Frågan om ett folkrättsligt bindande förbud mot utveckling och innehav av kemiska vapen fick förnyad aktualitet efter antagandet av BTWC. Den multilaterala förhandlingen som ledde fram till konventionen mot kemiska vapen (CWC) tog dock betydligt längre tid i anspråk (24 år). På motsvarande sätt som för biologiska vapen gynnades den multilaterala förhandlingen av att de största innehavarna av lager med kemiska stridsmedel, Sovjetunionen och USA, på bilateral basis hade år 1990 överenskommit att stoppa tillverkningen, avrusta till låga och likvärdiga nivåer samt att acceptera adekvat verifikation av åtgärderna. En betydande skillnad när det gällde förhandlingen om CWC, i förhållande till BTWC, var insikten att det krävdes en effektiv verifikationsregim som syftade till att undanröja möjligheterna att en statspart undanhöll militärt signifikanta lager av kemiska stridsmedel. I syfte att implementera konventionens bestämmelser inrättades en internationell organisation för ändamålet (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW).

Ett genomgående tema avseende den folkrättsliga regleringen av såväl biologiska som kemiska vapen är att det inledningsvis etableras en förpliktelse mot användning av vapnen i fråga. Efter en tid kompletteras detta med en reglering av produktion och innehav. De multilaterala åtgärderna kom först efter det att de viktigaste innehavarstaterna själva hade beslutat att avrusta. Såväl BTWC som CWC förhandlades fram i en inkluderande process där



det uttalade målet var att uppnå universalitet. TPNW:s process kan knappast beskrivas som inkluderande och universalitet ter sig orealistiskt.

Något dedikerat användningsförbud för kärnvapen motsvarande 1925 års Genève-protokoll föreligger inte i dag. Distinktions- och proportionalitetsprinciperna enligt internationell humanitär rätt har av den Internationella domstolen ansetts i ett rådgivande yttrande äga tillämpning på användning av kärnvapen.³ Men som domstolen noterade i yttrandet kan det finnas situationer där en användning av kärnvapen inte riskerar att komma i konflikt med humanitärrättsliga principer. Med andra ord kan man svårligen finna stöd för slutsatsen att det i dag föreligger ett totalförbud mot all användning av kärnvapen. Det som uttrycks i TPNW:s preambulära paragraf 10 ("all användning av kärnvapen strider mot internationell rätt som är tillämplig i väpnade konflikter, i synnerhet principerna och reglerna för internationell humanitär rätt") är således inte en folkrättsligt korrekt tolkning.

Kan man i dag säga att de länder som innehar kärnvapen, inklusive de som är beroende av dem för sin säkerhet, anser att deras militärstrategiska betydelse har förändrats i så måtto att de har förlorat sin roll? Svaret på denna fråga är entydigt nej. Under de senaste åren kan man se en tydlig trend mot att ge kärnvapen en mera framträdande roll i försvarsplaneringen hos flera av kärnvapenstaterna. Majoriteten av de nio *de jure* eller *de facto* kärnvapenstaterna är i färd med att modernisera kärnstridsspetsar och deras vapenbärare. Vi står inför formerandet av en ny geostrategisk balans. Alla kärnvapenstater upplever en hotbild som för dem motiverar ett fortsatt innehav av kärnvapen. Någon motsvarande situation som för kemiska och biologiska vapen är således inte för handen när det gäller kärnvapen. Kärnvapen kommer att vara en realitet i internationella relationer för lång tid framöver.

TPNW är sprunget ur det s.k. 'humanitära perspektivet' som lanserades år 2013. Syftet med detta initiativ var att lyfta frågan om humanitära konsekvenser av ett kärnvapenkrig. Dessa konsekvenser har varit kända sedan länge, men fick förnyad aktualitet genom initiativet. Likt ett alexanderhugg löste TPNW den gordiska knuten genom att samtidigt förbjuda produktion, innehav och användning av kärnvapen. Som framgått ovan ter det sig dock som högst osannolikt att konventionen kommer att få den folkrättsliga effekt som eftersträvas. I ljuset av hur andra massförstörelsevapen har reglerats folkrättsligt borde det första steget ha varit att reglera användning av kärnvapen då det föreligger ett behov av att tydliggöra de humanitärrättsliga principernas tillämpning på kärnvapen. Det är viktigt att denna aspekt inte faller bort i den framtida diskussionen.

³ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 226, § 95. ICJ sammanfattade med att notera: "in view of the current state of international law and of the elements of fact at its disposal, [it] cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake" § 97.



4. TPNW och existerande multilaterala konventioner på kärnvapenområdet

Artikel 1 innehåller konventionens förbudskatalog enligt vilken statsparterna åtar sig bl.a. att aldrig under några omständigheter utveckla, provspränga, producera, tillverka, på annat sätt förvärva, inneha eller förvara kärnvapen eller andra kärnladdningar. Vidare åläggs statsparterna ett förbud att till någon mottagare överföra, eller ta emot, kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller explosiva anordningar, direkt eller indirekt. Det är också förbjudet att hjälpa, uppmuntra eller förmå, på något sätt, någon att delta i verksamhet förbjuden för en statspart enligt konventionen. Med andra ord omfattar förbudskatalogen såväl *icke-spridning* som *provsprängningar* av kärnvapen. Detta är frågor som redan täcks in av existerande multilaterala konventioner, främst då 1968 års *Fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapen* (NPT) samt 1996 års *Fördrag om ett fullständigt förbud mot kärnsprängningar* (CTBT, inte i kraft). Varför förhandla fram ett nytt internationellt avtal som täcker in frågor som redan hanteras av andra konventioner? Borde inte TPNW ha byggt vidare på det som redan etablerats genom NPT och CTBT vad avser icke-spridning och förbud mot provsprängningar av kärnvapen? Är tanken den att TPNW ska etablera en parallell regim som kan användas för att modifiera de redan existerande regimerna? Utredaren behandlar denna fråga på s. 164 i utredningen. Hans slutsats är att TPNW "erkänner inte på ett tydligt och bindande sätt NPT:s, IAEA:s tilläggsprotokolls eller provstoppsavtalets betydelse". Detta är en korrekt iakttagelse, men vad som borde ha uttryckts något tydligare är de risker som kan uppstå genom etablerandet av parallella regimer. TPNW föreskriver nämligen inget krav på att en statspart även skall vara part till NPT och CTBT. När det gäller relationen mellan dessa avtal sägs följande i preambeln:

"bekräftar även att ett fullständigt och effektivt genomförande av icke-spridningsfördraget, som fungerar som en hörnsten för kärnvapenedrustningen och arrangemang om icke-spridning, har en viktig roll att spela för främjande av internationell fred och säkerhet [pp. 18],"

"erkänner betydelsen av fördraget om ett fullständigt förbud mot kärnsprängningar och dess kontrollsystem som en viktig del av kärnvapenedrustningen och arrangemang om icke-spridning [pp. 19],"

Vad som är framträdande här är de mycket svaga skrivningar som finns till stöd för NPT och CTBT. Det sägs att NPT "har en viktig roll att spela" och att CTBT utgör "en viktig del" av nedrustnings- och icke-spridningsregimen. Den svenska delegationen sökte få en annan skrivning som tillerkände NPT och CTBT en starkare ställning, men fick inget gehör för sina synpunkter. Vad som komplicerar situationen är att något explicit erkännande av NPT och CTBT inte heller återfinns i de operativa delarna av konventionen. Snarare återfinns skrivningar som etablerar TPNW:s bestämmelser som normhierarkiskt överordnade NPT och CTBT.



Artikel 18, om förhållandet till andra internationella överenskommelser, stadgar följande:

”Genomförandet av denna konvention ska inte påverka förpliktelser som statsparterna åtagit sig avseende befintliga internationella överenskommelser, i vilka de är parter, där dessa förpliktelser är förenliga med konventionen [kursiverat här].”

Artikel 18 fastställer således att TPNW inte har någon prejudicerande verkan avseende existerande internationella åtaganden så länge dessa är samstämmiga med konventionens bestämmelser. Motsatsvis gäller att TPNW:s bestämmelser skall ha företräde i de fall det kan konstateras en oförenlighet. Föreligger det i dag några oförenligheter mellan TPNW och NPT? Hur ska statsparterna hantera eventuella oförenligheter som kan inträffa i framtiden om regimen under TPNW förändras?

NPT syftar primärt till att stävja spridningen av kärnvapen, inte att förbjuda kärnvapen *per se*. Avtalet delar upp statsparterna i kärnvapenstater (NWS) och icke-kärnvapenstater (NNWS) där de senare åläggs en folkrättslig skyldighet att inte anskaffa kärnvapen. För att stävja spridningen av kärnvapen har det inom ramen för den kärnämneskontroll som utövas av Internationella atomenergiorganet (IAEA) utarbetats verifikationsmekanismer som syftar till att upptäcka om en icke-kärnvapenstat skulle avleda signifikanta kvantiteter särskilt klyvbart material till ett kärnvapenprogram. I syfte att implementera skyldigheterna under Artikel III.1 i NPT togs ett modellprotokoll fram år 1972 för avtalen mellan IAEA och icke-kärnvapenstater (INFCIRC/153 (corr.)). I samband med avslöjandena kring Iraks kärnvapenprogram på 1990-talet blev det tydligt att de åtgärder som föreskrevs i INFCIRC/153 inte var tillräckliga för att upptäcka ett hemligt kärnvapenprogram. Under den senare delen av 1990-talet framförhandlades ett tilläggsprotokoll som gav IAEA betydligt bättre möjligheter att upptäcka ett kärnvapenprogram (INFCIRC/540). Sverige deltog aktivt i arbetet med att förhandla fram det nya tilläggsprotokollet och har konsekvent därefter arbetat målmedvetet för att göra tilläggsprotokollet till en ny verifikationsstandard. I ljuset av detta arbete måste Artikel 3:2 i TPNW ses som ett tydligt bakslag. Denna artikel anger att INFCIRC/153, snarare än INFCIRC/540, ska utgöra den standard som nya kärnämneskontrollavtal skall följa. Som statspart till TPNW skulle således Sverige godta en verifikationsstandard som är klart sämre än den landet har drivit i NPT-sammanhang. Detta rimmar illa med väletablerade nationella positioner och den höga profil Sverige alltid har haft när det gäller betydelsen av adekvat verifikation av icke-spridningsåtaganden. Den svenska delegationen sökte stöd för positionen att TPNW skulle referera till tilläggsprotokollet, men fick inte gehör för sin ståndpunkt.

Det är uppenbart att länder som vill se en svag verifikationsstandard för NPT fick sin vilja igenom i förhandlingen av TPNW. Samtidigt väcker detta förhållande principiella frågor kring hur multilateral kärnvapenedrustning egentligen är tänkt att fungera. I ett hypotetiskt scenario där alla kärnvapenmakter går mot en fullständig nedrustning av sina arsenaler kommer frågan om icke-spridningsregimens effektivitet att få mycket hög aktualitet eftersom det kan ses som uteslutet att en fullständig nedrustning kan äga rum om det inte samtidigt



finns en rigorös verifikationsmekanism som kan *garantera* att ingen icke-kärnvapenstat står i begrepp att anskaffa kärnvapen. INFCIRC/153 är definitivt inte tillräcklig för detta syfte.

Skillnader föreligger även när det gäller nedrustningsåtagandena mellan TPNW och NPT. NPT föreskriver i Artikel VI ett *pactum de negotiando* som gäller för alla statsparter:

”Varje fördragspart förbinder sig att fortsätta förhandlingar i uppriktig avsikt om effektiva åtgärder med avseende på kärnvapenkapprustningens snara upphörande och på kärnvapenedrustning, samt om ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll.”

Vad som är tidsbestämt i Artikel VI är ’kärnvapenkapprustningens snara upphörande’, vilket kan sägas ha uppnåtts under 1980-talets senare hälft genom de bilaterala SALT I och SALT II-avtalen. Kravet på kärnvapenedrustning är inte på samma sätt tidsbestämt i NPT. I detta sammanhang bör det noteras att det har ägt rum en betydande reduktion av antalet kärnvapen i världen även om ansenliga arsenaler fortfarande existerar. Vid det kalla krigets slut låg den totala numerären av kärnvapen på drygt 70,000 för att i dag ha kommit ner till en nivå på runt 20,000. Till dags dato har all traktatbunden kärnvapenedrustning ägt rum inom ramen för bilaterala avtal mellan Sovjetunionen/Ryssland och USA (INF, START I, START II, SORT och New START). Övriga kärnvapenmakter har ringa om ens någon erfarenhet av kärnvapenedrustning. Frågan har inte hanterats i multilaterala fora varför det i stort sett saknas kunskap och erfarenhet även på denna nivå. Även när det gäller icke-kärnvapenstater kan man konstatera att även om krav rests på nedrustning under lång tid så har inte särskilt mycket tankeverksamhet ägnats åt frågan *hur* en sådan nedrustning skall genomföras i praktiken. Det återstår med andra ord en hel del konceptuellt arbete innan den multilaterala nivån är redo att hantera frågan om kärnvapenedrustning.

I detta sammanhang skall det noteras att ett viktigt arbete inleddes för drygt tio år sedan som går ut på att diskutera verifikation av kärnvapenedrustning mellan kärnvapenstater och icke-kärnvapenstater. I ett nötskal handlar frågan om hur man kan tillförsäkra icke-kärnvapenstater att kärnladdningar verkligen destrueras utan att samtidigt riskera att sprida känslig information som kan underlätta anskaffning av kärnvapen. Sverige deltar idag i detta arbete inom ramen för två initiativ: *International Partnership for Nuclear Disarmament Verification* (IPNDV) samt *Quad* tillsammans med Norge, USA och Storbritannien. FN:s generalsekreterare har även tillsatt en grupp bestående av experter för att studera frågan om verifikation av multilateral nedrustning av kärnvapen. Denna grupp kommer att presentera sin rapport under år 2019. Inom några år torde det således föreligga en tydligare bild av vad som kommer att krävas för att hantera verifikation av kärnvapenedrustning på multilateral nivå.

Alla statsparter under NPT åläggs dessutom en skyldighet att träffa ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll. Några sådana förhandlingar har dock aldrig hållits.



Enligt TPNW åläggs statsparter som innehar kärnvapen att omedelbart ta dem ur driftläge och förstöra dem snarast. Någon motsvarighet till NPT:s ambition att främja ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll återfinns inte i TPNW. Med andra ord föreligger inte någon samstämmighet mellan NPT och TPNW när det gäller detaljerna i nedrustningsåtagandena.

Det kan inte ses som rationellt att förhandla fram ett nytt internationellt avtal som täcker in frågor som redan hanteras av andra konventioner. TPNW borde ha byggt vidare på det som redan åstadkommit genom NPT och CTBT när det gäller icke-spridning och förbud mot provsprängningar av kärnvapen genom att fullt ut erkänna deras roll samt att inte inkludera deras frågor i dess materiella tillämpningsområde. Mot bakgrund av att TPNW ger sig självt rollen som normhierarkiskt överordnat de båda andra avtalen i händelse av brist på samstämmighet är risken uppenbar att konventionen kommer att etablera en parallell regim. Detta kan i sin tur leda till en utveckling där TPNW används som instrument för att söka modifiera åtaganden inom ramen för icke-spridnings- och provstoppsavtalen. Sådana försök kommer säkerligen inte att välkomnas av de statsparter i NPT och CTBT som inte är parter till TPNW. En hörnsten i svensk nedrustningspolitik har alltid varit att främja respekten för, och stödja ikraftträdandet av, NPT och CTBT. Det bör Sverige fortsätta med, men då inom ramen för de redan etablerade regimerna.

5. Frågan om adekvat verifikation av kärnvapennedrustning

En faktor av central betydelse i ett nedrustningsavtal är möjligheten att kontrollera att parterna efterlever sina skyldigheter. Detta är ett politikområde där det inte räcker med tillit till principer som *pacta sunt servanda*, utan det krävs verksamma åtgärder för att mer eller mindre tillförsäkra efterlevnad. En aktuell illustration av detta är kontroverserna kring INF-avtalet, vars verifikationsmekanismer var tidsbegränsade, där efterlevnadsfrågan blev en viktig orsak till avtalets uppsägning.

Det noterades ovan att en effektiv verifikationsregim syftar till att undanröja möjligheterna att en statspart undanhåller militärt signifikanta lager av det vapensystem som förbjuds. I fallet kemiska stridsmedel ledde detta till framförhandlandet av en rigorös verifikationsregim med institutionellt stöd från en internationell organisation upprättad specifikt för syftet. Mot bakgrund av TPNW:s syfte att till skapa ett heltäckande förbud mot kärnvapen ligger det nära tillhands att jämföra substansen i TPNW med konventionen mot kemiska vapen (CWC). En sådan jämförelse faller inte ut till TPNW:s fördel. Till skillnad från CWC saknar TPNW ett detaljerat annex om verifikation, sekretessbestämmelser och en lista av relevanta utgångsämnen för de vapen som kontrolleras. Utmärkande för TPNW är vidare avsaknaden av en operativ artikel som ger stringenta definitioner av konventionens materiella tillämpningsområde. Avtalet föreskriver ett heltäckande förbud mot kärnvapen men



definierar inte vad som utgör ett sådant vapen. Kärnvapen ska "förstöras" utan att ange vad detta innebär i praktiken. Statsparterna åläggs en folkrättslig skyldighet att konvertera eller förstöra "alla kärnvapenrelaterade anläggningar" utan att närmare ange vilka dessa är. Samtidigt måste det göras klart att verifikationsfrågan måste ses som avsevärt mycket viktigare, och svårare, för kärnvapen än för kemiska stridsmedel eftersom vad som kan anses vara militärt signifikant är betydligt mindre i kärnvapenfallet. I princip kan det sägas att ett fåtal undanhållna kärnladdningar kan få en betydande militärstrategisk innebörd.

Grunden för de verifikationsåtgärder som föreskrivs i TPNW är de deklARATIONER som statsparterna skall lämna, enligt Artikel 2, till FN:s generalsekreterare senast 30 dagar efter konventionens ikraftträdande. Enligt denna bestämmelse skall deklARATIONERNA innehålla följande:

- "a) förklara om den ägde, innehade eller kontrollerade kärnvapen eller kärnladdningar och har avslutat sitt kärnvapenprogram, inbegripet avskaffande eller oåterkallelig omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar, innan denna konvention trädde i kraft för den statsparten,
- b) oaktat artikel 1 a, förklara om den äger, innehar eller kontrollerar några kärnvapen eller andra kärnladdningar,
- c) oaktat artikel 1 g, förklara om det finns några kärnvapen eller andra kärnladdningar på dess territorium eller annan plats under dess jurisdiktion eller kontroll som ägs, innehas eller kontrolleras av en annan stat."

FN:s generalsekreterare ska översända alla sådana mottagna förklaringar till statsparterna. I jämförelse med motsvarande bestämmelse i CWC (Artikel III) är det inte särskilt mycket detaljerad information som behöver lämnas under TPNW. Parterna behöver inte lämna någon utförlig lista på kärnvapenrelaterade anläggningar, antal och typer av kärnvapen samt platser där dessa förvaras. Detta måste anses utgöra en fundamental brist i TPNW då det är just dessa nationella deklARATIONER som normalt utgör startpunkten för verifikationsåtgärderna.

TPNW:s bestämmelser om kärnvapenedrustning återfinns i Artikel 4. Konventionen förutser två alternativa vägar. Antingen att alla kärnvapen förstörs innan staten i fråga blir part till TPNW (Artikel 4:1), eller att kärnvapnen avrustas efter att staten blivit part (Artikel 4:2). Artikel 4:1 föreskriver att en statspart med ett avslutat kärnvapenprogram skall "samarbeta med det behöriga internationella organ som utsetts i enlighet med punkt 6 i denna artikel, i syfte att bekräfta ett oåterkalleligt avslut av kärnvapenprogrammet". Substansmässigt måste detta åtagande ses som svagt och oprecist. Åtagandet omfattar en skyldighet att samarbeta med ett behörigt internationellt organ i syfte att bekräfta ett oåterkalleligt avslut av kärnvapenprogrammet. Vilket detta behöriga internationella organ är framgår inte av TPNW. Det är möjligt att man vid förhandlingen av konventionen hade IAEA i åtanke, men som utredaren noterar på sidan 101 så är det mycket osannolikt att IAEA kommer att tillåtas att spela någon roll när det gäller implementeringen av TPNW. Alternativet är då att etablera en



ny internationell institution med uppgift att kontrollera efterlevnaden av TPNW. Detta riskerar att bli mycket kostsamt. Artikel 4:1 lägger också vikt vid att den part som avslutat sitt kärnvapenprogram "skall ingå ett säkerhetskontrollavtal med IAEA som på ett tillfredsställande sätt garanterar att avledning av deklarerat kärnmaterial från fredlig kärnteknisk verksamhet inte förekommer och att det inte finns kärnmaterial eller kärnteknisk verksamhet i den statsparten som helhet som inte upptagits". TPNW lägger således ett betydande fokus på just kärnämneskontrollavtal med IAEA som verifikationsåtgärd för nedrustningsåtagandet. Att notera i sammanhanget är dock att detta instrument primärt är framtaget för att kontrollera *icke-spridning* och kan knappast i sig självt ses som ett tillräckligt instrument för att verifiera *nedrustning* av kärnvapen.

När det gäller de statsparter som ansluter sig till konventionen med kärnvapen, föreskriver Artikel 4:2 att varje part omedelbart ska ta kärnvapnen ur driftläge och förstöra dem snarast men inte senare än enligt en tidsfrist som ska fastställas vid statsparternas första möte. Vidare anges att detta skall ske i enlighet med "en rättsligt bindande, tidsbunden plan för ett bekräftat och oåterkalleligt avskaffande av statspartens kärnvapenprogram, inbegripet avskaffande eller oåterkallelig omvandling av alla kärnvapenrelaterade anläggningar". Denna plan för nedrustningen skall uppenbarligen upprättas av statsparten själv och sedan delges övriga statsparter samt det behöriga internationella organet. Även denna bestämmelse ger upphov till frågor kring hur nedrustningen är tänkt att kontrolleras. Statsparten skall omedelbart ta kärnvapnen ur driftläge och förstöra dem snarast men inte senare än en tidsfrist som skall fastställas av det första statspartsmötet. Kan statsparten själv förstöra sina kärnvapen utan att först behöva acceptera några internationella kontrollåtgärder? Om så är fallet, hur kan övriga statsparter vara säkra på att alla kärnvapen verkligen har avrustats? Några närmare detaljer om vad den tidsbundna planen skall innehålla, och hur dess implementering skall kontrolleras, ges inte i konventionen.

En annan fråga i sammanhanget är hur statsparterna skall hantera frågor rörande efterlevnad om det skulle uppstå en situation där en part misstänks för att ha agerat i strid med sina skyldigheter under TPNW. Sådana frågor har haft en framträdande roll under senare år såväl när det gäller NPT (Iran) som CWC (Syrien, Salisbury). CWC har detaljerade bestämmelser om hur man skall gå tillväga i händelse av misstanke om överträdelse. Enligt Artikel IX kan statsparterna begära konsultationer för att klargöra fakta och, om sådana konsultationer inte leder till ett resultat, begära en s.k. 'challenge inspection'. CWC föreskriver även i Artikel XII processen för att hantera en situation av bristande efterlevnad där det även finns angivet en roll för FN:s säkerhetsråd. TPNW saknar detaljerade bestämmelser för hur efterlevnadsfrågor skall hanteras. Artikel 11 i konventionen hanterar frågor om tvistlösning om tolkningen eller tillämpningen av konventionen. Sådana frågor skall först och främst hanteras av de berörda statsparterna genom förhandlingar eller andra fredliga medel i enlighet med Artikel 33 i FN-stadgan. Om tvisten inte kan lösas av de berörda parterna noteras lite lakoniskt i Artikel 11:2 att "Statspartsmötet kan vara en plats för att lösa tvisten". Ingen uttalad roll ges till FN:s



säkerhetsråd. Avsaknaden av en förutbestämd process för att effektivt kunna hantera misstankar om överträdelser måste ses som en fundamental brist med TPNW.

6. Avslutande kommentarer

I inledningen ställdes frågan om TPNW kan ses som ett effektivt folkrättsligt bindande instrument för att uppnå kärnvapennedrustning. Svaret på denna fråga måste bli ett entydigt nej. TPNW kommer att ha en mycket begränsad roll för folkrättslig normbildning då avtalet inte kommer att vinna universalitet. Det föreligger fundamentala brister i TPNW när det gäller stringensen i de åtaganden konventionen fastställer, tvivelaktiga tolkningar av vad som utgör gällande folkrätt, den mycket bristfälliga hanteringen av verifikationsfrågan, avsaknaden av institutionellt stöd samt bristerna i processen för att hantera misstänkta överträdelser. Dessa brister är säkerligen ett resultat av den mycket forcerade förhandlingen av avtalstexten, i realiteten tre veckor. Det måste ses som en mycket svår uppgift, om inte omöjlig, att förhandla fram en heltäckande nedrustningskonvention för en så komplex fråga som kärnvapennedrustning inom ramen för så kort tid som några få veckor. Resultatet blev en ofullbordad nedrustningskonvention som svårligen kan sägas lägga grunden till en multilateral regim som realistiskt kan förväntas hantera frågan om kärnvapennedrustning.

I debatten kring ett eventuellt svenskt deltagande i konventionen framförs ofta argumentet att Sverige bör ansluta sig för att sedan inom ramen för konventionen verka för de förändringar som krävs för att TPNW skall bli en effektiv regim. Beslutet huruvida Sverige skall ansluta sig eller ej måste givetvis baseras på den konventionstext som föreligger i dag. Samtidigt är det en kraftig förenkling att tro att förändringar i en konvention är enkla att få till stånd. Det kommer att vara en markant tröghet mot att överhuvudtaget acceptera förändringar i en redan ikraftträd konvention. Om något visar den svenska röstförklaringen i samband med antagandet av konventionstexten att förhandlingsdelegationen på avgörande punkter tvingades konstatera att de inte fick gehör för svenska nationella positioner. Om man inte lyckades få gehör under själva förhandlingen så finns det inte mycket som tyder på att man skulle lyckas bättre efter ikraftträdandet. Det ska inte heller underskattas att det är ett mycket omfattande arbete som kommer att krävas för att åtgärda de brister som TPNW uppvisar.

Sverige har röstat ja till antagandet av texten till TPNW. Detta är en åtgärd som inte åtföljs av några folkrättsliga konsekvenser. Vad som nu är frågan är huruvida Sverige skall gå vidare med ett undertecknande följt av en ratifikation. Då ett nationellt genomförande av TPNW kräver att nationell lagstiftning (bl.a. straffrättslig) ändras måste riksdagen höras före en ratifikation (jfr. RF 10:3). Det föreligger i dag inget parlamentariskt stöd för en svensk ratifikation av TPNW. Mot denna bakgrund ter sig ett svenskt undertecknande av konventionen som överflödigt. En sådan åtgärd skulle dessutom medföra en folkrättslig skyldighet för Sverige att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra TPNW:s



ändamål och syfte. Redan ett undertecknande kan mycket väl komma att inverka menligt på våra försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten utan att ge något substantiellt vad avser kärnvapennedrustning i utbyte.

Christer Ahlström

Direktör