

**Rapport**

Datum: 2019-04-04
Er referens: UD2019/00979/NIS
Handläggare: Lars van Dassen
Diariennr: SSM2019-365
Dokumentnr: SSM2019-365-2

Svar på remiss "Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen"

Inledning

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) vill med denna skrivelse lämna sitt remissvar till regeringen avseende *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*.

SSM tar inte ställning till, utredarens övergripande rekommendation till regeringen vad avser ett eventuellt undertecknande av kärnvapenförbudskonventionen, eftersom detta i grunden är en politisk bedömning. Istället väljer SSM att fokusera på några av de tekniska och folkrättsliga frågeställningar som faller inom myndighetens ansvarsområde och där SSM:s sakkunskap kan bidra ytterligare som underlag för regeringens beslut.

Utöver denna analys bifogar SSM en beskrivning av ett flertal pågående åtgärder och andra insatser som Sverige kan driva eller bidra till för att främja kärnvapenedrustningen nationellt som internationellt.

De åtgärder och insatser som avses omfattar bl.a. arbeten och samarbeten som SSM deltagit i på senare år som har relevans i förhållande till kärnvapenförbudskonventionens omfattning och innehåll. Totalförsvarets forskningsinstitutets (FOI) förmågor och akademins möjligheter att bidra med kompetens och forskning är andra viktiga element om regeringen vill stärka basen för det svenska bidraget inom området kärnvapenedrustning. SSM utesluter heller inte möjligheten att även svensk industri skulle kunna bidra med innovation och utveckling.

Syftet med att beskriva det pågående arbetet inom området är att bidra till regeringens beslutsunderlag i ärendet samt skapa förutsättningar för långsiktiga insatser och målsättningar som i sin tur kan öka förutsättningarna för kärnvapenedrustning i framtiden om de politiska möjligheterna skulle uppstå.

SSM:s övergripande syn och perspektiv på konventionens svagheter och möjligheter: tre huvudpunkter

SSM delar regeringens frustration och otålighet vad avser bristen på framsteg inom kärnvapenedrustningen. Även om antalet kärnvapen idag utgör ungefär 15 procent av det antal sådana vapen som fanns vid Kalla krigets slut, så utgör avskräckningssystemen och de cirka 10 000 kärnvapen som finns kvar i arsenalen hos nio stater ett utomordentligt stort hot mot världsfreden. SSM delar ett flertal internationella bedömares uppfattning att olika sakfrågor, som t.ex. kärnvapenfrågan, styrs inom olika och ofta motstridande lager av nationell och internationell politik. Även om man vill undvika att bli offer för kärnvapenavskräckningens dynamik, så är det viktigt att erkänna och förstå att avskräckningen är en realitet och en viktig parameter för kärnvapenstaterna och många andra stater som står under deras beskydd. Kärnvapenavskräckning skapar därutöver osäkerhet för många andra stater då deras säkerhet indirekt berörs av avskräckningspolitiken.

Det säkerhetsdilemma som uppstår som en följd av avskräckningen (terrorbalansen var det begrepp som oftast användes under Kalla kriget) skapar hinder för nedrustning och bidrar till ökade risker för en fortsatt kärnvapenspridning – samt en kvalitativ och kvantitativ utveckling av kärnvapenarsenalerna. Som motkraft till detta och som ett uttryck för en målsättning att uppnå högre grad av kollektiv säkerhet, finns den internationella strävan efter kärnvapenedrustning.

Det är dock viktigt att påpeka att några stater som i vissa sammanhang diskuterar kärnvapenstrategi också kan delta i diskussioner kring nedrustning. Ur svensk synvinkel bör det vara en målsättning att stärka just nedrustningsparadigmets attraktion. Under avsnitt 3 återkommer SSM till olika insatser som kan Sverige kan bidra med i detta syfte.

Spänningen mellan NPT och konventionen

Om man vill skapa förutsättningar för en sådan förstärkning av icke-spridnings- och nedrustningsparadigmet (och en motsvarande försvagning av avskräckningsdynamiken) är det inte uppenbart att kärnvapenförbudskonventionen i alla delar bidrar till en sådan utveckling. Om man ska sammanfatta och karakterisera konventionens innehåll, så kan man säga att konventionen tar några nya djärva steg – men samtidigt så skapar några av dessa steg luckor i och försvagningar av den existerande icke-spridningsregimen – särskilt de delar som relaterar till icke-spridningsfördraget (NPT). Dessa brister gör sig gällande när konventionen inte – som också utredaren påpekar – med uttalad tydlighet baserar sig på de normer och principer som redan finns inom framför allt NPT och provstoppsavtalet (CTBT).

Särskilt anmärkningsvärt är att konventionen inte kräver att de deltagande staterna applicerar den högsta gällande standarden för IAEA safeguards, som för närvarande inkluderar det s.k. tilläggsprotokollet för förstärkt safeguards.

En annan aspekt som är problematisk är det faktum att artikel 18 skapar ett alibi för konventionsanslutna stater, att meddela att konventionen har företräde över andra konventioner, t.ex. NPT, där konventionernas skrivningar är motstridiga.

En sådan situation kan uppkomma när safeguardsregimer ska tillämpas. En konventionspart kan då hänvisa till att det är kärnvapenförbudskonventionen som



har företräde som motiv för att staten i fråga inte behöver acceptera den omfattande kontroll av dess kärntekniska anläggningar och aktiviteter som gäller enligt tilläggsprotokollet till IAEA:s safeguardsavtal under NPT. Ett sådant agerande kan i sin tur kan ge upphov till en osäkerhet kring hur ett land efterlever förpliktelseerna i NPT. Resonemanget visar att konventionen i sin nuvarande utformning kan försvaga NPT och snarare bidra till kärnvapenspridning och utebliven nedrustning, vilket är helt i strid mot intentionerna med konventionen.

Konventionen och nedrustningen

En annan övergripande frågeställning som SSM vill belysa är att det är svårt att konkret se på vilket sätt konventionen kan bidra till skapandet av en tillförlitlig institutionell ram för nedrustningsförhandlingar och genomförandet av åtgärder i denna riktning.

Medan NPT:s artikel VI skapar en ram som ger utrymme för en diskussion mellan icke-kärnvapenstater och kärnvapenstater, eftersom båda kategorierna av stater är anslutna till NPT, saknas detta när det gäller kärnvapenförbudskonventionen då ingen av kärnvapenstaterna hittills har uttryckt någon vilja att underteckna konventionen. Konventionen riskerar därför att försvåra snarare än förbättra förutsättningarna för den mycket viktiga dialog mellan kärnvapenstater och icke-kärnvapenstater som SSM bedömer som nödvändig för att reell nedrustning ska kunna genomföras. Ett sådant scenario kan i värsta fall utlösa några av de farhågor som omtalas ovan, dvs. att vissa stater skulle vilja backa från sina NPT-förpliktelser.

I kärnvapenförbudskonventionens artikel 4 beskrivs processen för hur en kärnvapenstat kan övergå till att vara en icke-kärnvapenstat. I praktiken är detta en mycket komplicerad och mångfasetterad process. SSM gör bedömningen att skrivningarna i konventionen är underutvecklade och starkt förenklade, vilket måste beaktas när man värderar möjligheten att genomföra en nedrustningsprocess i enlighet med artikel 4.

På samma sätt är det inte genomtänkt hur och av vem en uppnådd nedrustning ska verifieras. Konventionen refererar till IAEA i detta sammanhang, och principiellt är detta en tänkbar lösning, men i avsaknad av förhandling och överenskommelse med IAEA:s styrelse, medlemsländer och sekretariat så är det en osäkerhetsfaktor huruvida detta ens är en möjlig lösning under en överskådlig tid.

Ett ytterligare tillkortakommande är att konventionen inte differentierar nedrustningsprocessen och de krav som olika steg mot att avveckla alla kärnvapen ställer på verifikation. Nedrustning handlar om att avveckla existerande kärnvapen, men ju längre en stat arbetar med frågan, desto viktigare blir det att verifiera att inte material och infrastruktur finns kvar som kan användas för att producera nya kärnvapen. Verifikationssystemens utformning och tillförlitlighet är därför en fullkomligt avgörande punkt för att en framtida nedrustningsprocess ska kunna genomföras med internationell kontroll. Konventionen kommer här inte i närheten av att formulera hur ett tillförlitligt verifikationssystem ska se ut eller tas fram.

Om Sverige ansluter sig till kärnvapenförbudskonventionen, så är det antagligen inte orimligt att anta att staterna som undertecknat konventionen kommer att förvänta sig att Sveriges insatser på nedrustningsområdet ska utgå från konventionens premisser i artikel 4 och inte NPT:s artikel VI. Även detta ligger



implicit i konventionens artikel 18 och dess skrivningar som ger konventionen företräde när den strider mot andra internationella avtal.

Konventionens krav på exportkontroll och åtgärder gentemot kärnvapenstaterna

SSM delar utredarens slutsats att bristen på definitioner och preciseringar vad gäller det s.k. hjälpförbudet (eng. assistance) skapar ett stort tolkningsutrymme och risk för skilda tolkningar. Detta gör det svårt för SSM att förutse konsekvenserna av en ratificering av konventionen vad gäller praktisk implementering, liksom vad en ratificering eller endast ett undertecknande har för påverkan på potentiella framtida kärntekniska samarbeten med andra stater. Vissa krav finns redan idag i svensk lagstiftning gällande förbud mot hjälp av teknisk natur (s.k. tekniskt bistånd) genom 9 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd¹, men med förbehållet att detta ska vara en medveten handling ("avsett för") och endast om det lämnas utanför EU, vilket tar hänsyn till tillämpningsförmåga och upprätthållande av EU:s inre fria marknad. Som utredaren skriver så styrs en stor del av regelverket inom exportkontroll på EU-nivå varför en ändring av kontrollnivån inte endast är avhängigt en svensk vilja.

Initiativ och åtgärder som kan bidra till en långsiktig nedrustningsprocess

SSM har ovan beskrivit hur konventionen om förbud mot kärnvapen har en rad brister vad avser kopplingen till de övriga mekanismer och principer som med bas i NPT finns på icke-spridningsområdet. Med detta sagt, så är det emellertid viktigt att framhålla att konventionen har skapat en ny rörlighet – även inom NPT och dess granskningsprocess och cykel med femåriga intervaller för översynskonferenser. Kärnvapenförbudskonventionen har förmått skapa nya allianser mellan grupper av icke-kärnvapenstater och därigenom åstadkommit en ny tydlighet kring kraven som kan och måste ställas för att uppnå framsteg när det gäller nedrustning av kärnvapen.

Även kärnvapenmakterna förhåller sig till denna utveckling, fast på olika sätt och med olikartad förmåga och vilja att lyssna på kraven på nedrustning. Man kan säga att konventionen har förändrat dynamiken lite grand till det bättre genom att skapa ett större självförtroende bland icke-kärnvapenstaterna (oavsett om dessa har anslutit sig till konventionen eller ej), men fortfarande är det NPT och dess regim och institutioner som utgör spelplanen för kärnvapenstaternas receptivitet.

SSM delar utredarens bedömning att det saknas en internationellt accepterad metod för att avveckla kärnvapen. En sådan metod är avgörande för att intentionerna i kärnvapenförbudskonventionen och intentionerna i artikel VI i NPT ska kunna förverkligas. Emellertid finns det initiativ, projekt och samarbeten som alla pekar i rätt riktning och som i sin tur ger anledning till fler och andra möjligheter till framsteg. Nedan beskrivs olika internationella initiativ som pågår. Dessa kan tillsammans bidra till att avståndet fram till en nedrustningsprocess

¹ Tekniskt bistånd får inte 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.



kortas, liksom de också kan ge en indikation på kärnvapenmakternas viljor i detta avseende.

IPNDV

Sverige deltar sedan 2015 i två större initiativ på området verifikation av kärnvapennedrustning. Det första initiativet är IPNDV (International Partnership for Nuclear Disarmament Verification). Samarbetet uppstod i förlängningen av ett projekt, Verification Pilot Project, som den amerikanska tankesmedjan Nuclear Threat Initiative (NTI) genomförde 2012–2014. Detta projekt avsåg att undersöka hur en total nedrustning och avveckling av världens kärnvapen skulle kunna åstadkommas. SSM deltog i detta projekt och två av dess tre arbetsgrupper. När projektet våren 2013 hade pågått i ett och ett halvt år meddelade amerikanska utrikesdepartementet att man var intresserad av att fortsätta med ett liknande arbete som skulle basera sig på ett flertal staters engagemang. Detta var starten på IPNDV i mars 2015. IPNDV är nu inne i sin andra fas. Man har hittills arbetat konceptuellt med olika tekniska, principiella och metodiska aspekter för olika faser i en nedrustningsprocess och inte minst tagit fram en beskrivning av 14 sekventiella steg som rent konceptuellt kan sägas ingå i en nedrustningsprocess. I skrivande stund diskuteras IPNDV:s framtid och inför samarbetets tredje fas kan man förvänta sig att fokus blir allt mer praktiskt och att man kommer att testa olika verifikationsstrategier genom övningar.

Tyskland och Frankrike kommer redan under september 2019 att genomföra en övning kring demontering av kärnvapen, och därmed testas steg 8 och ytterligare ett av de 14 identifierade stegen inom IPNDV. Alla länder som ingår i IPNDV har bjudits in att delta i övningen och med detta avser de tyska och franska värdarna att säkra en stor spridning av nedrustnings- och verifikationskunskaperna till stater, institutioner och experter.

QUAD/LETTERPRESS

I ett annat initiativ, det så kallade ”QUAD”-samarbetet har Sverige, representerat av SSM och FOI tillsammans med USA, Storbritannien och Norge genomfört en övning ”LETTERPRESS” där tre av de 14 stegen i IPNDV:s nedrustningsprocess testades. Övningen genomfördes vid ett före detta kärnvapenförråd i Storbritannien hösten 2017. Utöver att pröva IPNDV:s indelning av nedrustningsstegen, så undersöktes även hinder mot och möjligheter med att låta icke-kärnvapenstater delta i och därmed bidra till att verifiera att en stridspets avvecklats. Övningen avslutades med gott resultat. Sedan övningen genomfördes, har parterna utvärderat samarbetet och resultaten från övningen. Resultaten har också presenterats i olika sammanhang som t.ex. NPT PrepCom 2018 i Geneve. De fyra deltagande länderna har skrivit en omfattande utvärdering av övningen och tagit fram en handbok i hur övningar av detta slag kan organiseras. Under en kommande tvåårig period kommer parterna att mer detaljerat utvärdera samarbetet och övningens tekniska och verifikationsmässiga delar. Detta sker som förberedelse för nästa övning under 2022–2024.

Analys av NPT:s art I och II

En viktig utgångspunkt för de båda samarbeten som omnämns ovan är att även icke-kärnvapenstater har ett legitimt intresse av att delta i nedrustningsprocesser.



Detta avser inte bara förhandlingarna utan också det rent praktiska arbetet med att verifiera att kärnvapen verkligen oskadliggörs. SSM har i samband med sitt deltagande i dessa samarbeten uppmärksammat en frågeställning som är avgörande för att icke-kärnvapenstater ska kunna delta utifrån de intentioner som anges ovan. Frågeställningen kopplar till NPT:s art I och II. I artikel I beskrivs kärnvapenstaternas ansvar att inte sprida kunskap om hur kärnvapen konstrueras, i artikel II beskrivs icke-kärnvapenstaternas ansvar att inte söka den typen av kunskap. Dessa artiklar beslutades 1968, men det är oklart var gränsen går för vad det är som kärnvapenstater får informera om och vad det är som icke-kärnvapenstater inte får veta eller få kunskap kring. Den allmänna kunskapen om hur kärnvapen konstrueras är idag mer omfattande än vad som var fallet 1970. Detta skapar en gråzon som i sin tur leder till stora osäkerheter kring hur stater ska förhålla sig till de båda artiklarna och blockerar utvecklingen av nedrustningsmetoder där man önskar att icke-kärnvapenstater ska kunna spela en roll i verifikationsarbetet vid den konkreta demonteringen av stridspetsar och andra från spridningssynpunkt kritiska moment.

SSM har mot denna bakgrund, som en del i genomförandet av de regleringsbrevsuppdrag som myndigheten tilldelats, inlett ett samarbete med NTI för att klargöra tolkningsläget i denna centrala frågeställning.

NTI har samlat en grupp internationella experter för att utarbeta en tolkning av vad artikel I och artikel II i NPT innebär i dagens kontext. Detta i syfte att minska osäkerheterna och därmed öka möjligheterna att förфина IPNDV:s och QUAD:s metoder, så att både kärnvapenstater och icke-kärnvapenstater kan fortsätta att utveckla fungerande metoder för nedrustning och verifikation utan att man bryter mot NPT. NTI har för avsikt att avsluta projektet under 2020 och att resultaten presenteras i samband med NPT:s översynskonferens. Detta blir därmed en del av SSM:s bidrag till utvecklingen inom IPNDV och QUAD.

CEND, Creating the Environment for Nuclear Disarmament

Sedan ett år tillbaka har USA signalerat att man vill skapa en vidare ram än de rent verifikationsmässiga aspekterna av kärnvapenedrustning i syfte att ytterligare förbättra förutsättningarna för kunna genomföra en faktisk nedrustningsprocess. Även om samarbetet ännu inte har påbörjats, så finns det viss tillgänglig information som indikerar att utgångspunkten är att skapa en process där ett flertal stater ska samarbeta kring och försöka finna lösningar på politiska, regionala och internationella låsningar som för närvarande blockerar möjligheten till framsteg inom nedrustningsområdet. Målet för initiativet lär vara att i ett längre perspektiv skapa ett bättre internationellt klimat för kärnvapenedrustning. Om detta initiativ kommer att etableras och Sverige bjuds in att delta, vilket SSM bedömer som möjligt, så kommer det antagligen att vara nödvändigt att Sverige kan bidra med expertis under en period om tre till sex år.



Avslutande slutsatser

Etablera ett svenskt kluster för kärnvapennedrustning och icke-spridning

Sverige har en väletablerad och betydelsefull tradition på nedrustningsområdet. Rötterna till denna är välkända, men just den tekniska kunskapen och den politiska ambitionen har utgjort ett kraftfullt bidrag till uppkomsten av ett flertal internationella nedrustnings- och icke-spridningsavtal. Sveriges kompetens och förmåga är idag väsentligt mindre än tidigare. På myndighetsnivå utgörs basen av två mindre grupperingar på FOI och SSM. Inom akademin finns det viss verksamhet kvar, bl.a. på Stockholms universitet, men i begränsad omfattning. SSM gör bedömningen att den sammanlagda volymen inom området idag är underkritisk, vilket riskerar att leda till att kunskapsbasen i Sverige för dessa frågor försvinner. Utan en reell kunskapsbas blir det allt svårare för Sverige att upprätthålla sin position inom nedrustningsområdet.

Sverige kan emellertid, med utgångspunkt från vad som finns idag, återuppbygga en mer stabil bas för den svenska nedrustningspolitiken. Detta genom att förstärka förvaltningsmyndigheternas grupper, avsätta resurser för att kunna upprätthålla och utveckla forskningen vad avser icke-spridning, nedrustning och verifikation av kärnvapennedrustning. Detta kan och bör göras på ett sätt som gör att den nödvändiga bredden av frågeställningar adresseras, dvs. såväl de akademiska som tekniska, folkrättsliga och internationella dimensionerna. SSM gör därutöver bedömningen att det bör övervägas att bjuda in svensk industri att delta med sin tekniska kompetens och innovationskraft i denna satsning. Genom att samla alla dessa komponenter i ett svenskt kluster för kärnvapennedrustning skapas den bas som SSM bedömer behövs för att Sverige även i fortsättningen ska kunna spela den viktiga roll som vårt land hittills har haft i denna ödesfråga.

SSM:s förslag

SSM har endast kortfattat tagit upp kärnvapenförbudskonventionens paragrafer och vilken inverkan en svensk anslutning till konventionen skulle få.

För SSM är det emellertid en huvudpoäng att konventionens tillkomst i tiden sammanfaller med att det finns ett flertal andra initiativ som var för sig och tillsammans skapar ett nytt utrymme för nedrustningsinitiativ. Sverige spelar redan en betydande roll i dessa sammanhang, även om myndighetens resurser är begränsade. Genom en satsning som den som beskrivs ovan skulle Sverige i praktisk handling kunna påverka de reella förutsättningarna för kärnvapennedrustning i en integrerad process med dagens kärnvapenstater.

SSM föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som analyserar och utvecklar förslagen på hur ett svenskt kluster för kärnvapennedrustning skulle kunna etableras.