

Den här artikeln är en sammanfattning av Eirini Giourgous artikel som är publicerad i rapporten "I skuggan av makten", framtagen av Svenska Läkare mot Kärnvapen och Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, IKFF.

SAFEGUARDS PROVISIONS IN THE TREATY ON THE PROHIBITION OF NUCLEAR WEAPONS

■ Eirini Giorgou

- Legal adviser on weapons law in the International Committee of the Red Cross (ICRC).
- Previously Disarmament adviser in the Department of Foreign Affairs and Trade of Ireland.
- Licensed lawyer and PhD in International Law, University of Geneva, Switzerland.

Sammanfattning gjord av Jan Larsson, jan.larsson@slmk.org

Sedan konventionen om förbud mot kärnvapen, TPNW, röstades igenom av 122 stater i juli 2017, har den upprepade gånger kritiserats för brister vad gäller konventionens säkerhetsgarantier. Dessa är förvisso inte perfekta, vilket är förklarligt med tanke på att förhandlingstiden var kort, meningsskiljaktigheterna stora och att det förelåg en stor brist på expertkunskap. Texten som här följer innehåller en analys av huvudargumenten i kritiken mot konventionen samt en beskrivning av hur denna kritik kan bemötas. Förklaringar till förkortningarna finns på sidan 3.

Argument 1: "TPNW försvagar den gällande säkerhetsregimen"

TPNW har anklagats för att försvaga det redan förefintliga systemet med säkerhetsgarantier genom a) att konventionen inte ställer som krav för ratificering att det finns en överenskommelse om säkerhetsgarantier och b) att den inte använder AP (Additional Protocol) som minimistandard.

Enligt icke-spridningsavtalet, NPT, ska icke-kärnvapenstaterna sluta ett heltäckande avtal om säkerhetsgarantier med IAEA (Comprehensive Safeguards Agreement, CSA), medan ett avtal enligt tilläggsprotokollet AP är frivilligt. Under FN-förhandlingarna om förbudskonventionen framfördes av flera stater välgrundade argument för att en skärpning av AP från frivillig till obligatorisk vore att överträda förhandlingskonferensens mandat. För icke-kärnvapenstater intar TPNW samma position som NPT vad gäller säkerhetsgarantier, genom att konventionen av icke-kärnvapenstaterna kräver att de förhandlar fram en överenskommelse enligt CSA. Härutöver kräver TPNW att staterna bibehåller sina aktuella säkerhetsgarantier, vilket gör tilläggsprotokollet AP obligatorisk för de stater som redan är bundna av detta när TPNW träder i kraft.

Vad gäller kärnvapenstaterna går TPNW längre än NPT och kräver av dessa stater att de förhandlar fram ett fungerande system med säkerhetsgarantier av typ CSA, något som de inte är tvingade till av NPT (även om flera av dem har frivilliga avtal om säkerhetsgarantier).

Argument 2: "Säkerhetsgarantierna i TPNW är vaga och ospecifika"

Vad gäller kärnvapenfria stater finns det en tydlig norm i INFIRC/153, som är förlagan för säkerhetsgarantier. Den här invändningen handlar därför om säkerhetsklausulerna i TPNW:s artikel 4, som rör kärnvapenstater, anslutna till TPNW. Här är texten verkligen vag, vilket dock är berättigat. Det hade inte varit vare sig möjligt eller lämpligt att i förväg skapa en enhetlig norm för alla kärnvapenstater långt innan säkerhetsgarantierna ska träda i kraft för respektive stat, utan hänsyn till skillnader i ländernas kärnvapenarsenaler och framtida utveckling av dessa arsenaler.

Vidare skulle skapandet av nya normer för säkerhetsgarantier ligga utanför förhandlingskonferensens mandat, förutom att det skulle kunna uppfattas som ett intrång i IAEA:s auktoritet.

Argument 3: "TPNW skapar två olika standards för säkerhetsgarantier, vilket är kontraproduktivt"

Enligt detta argument hjälper inte TPNW till med att skapa förtroende och bidrar därför inte till fullständig, verifierbar och irreversibel nedrustning. Kryphålet det gäller handlar om stater som inte hade kärnvapen efter den 7 juli och som inte har en giltig AP vid tiden för avtalets ikraftträdande – dessa stater är enligt TPNW inte förpliktigade att anta en sådan, medan stater som innehaft kärnvapen efter stoppdatumet måste anta säkerhetsgarantier som är likvärdiga med CSA plus AP, vad gäller omfång och syfte.

Det hävdas också att detta differentierade sätt att behandla länder motsäger NPT, särskilt dess "Action 30" (finns att läsa i slutdokumentet efter 2010 års NPT Review Conference), där det föreskrivs att när kärnvapnen avskaffats ska IAEA:s strängaste norm för säkerhetsgarantier (CSA+AP) gälla för alla stater.

Man kan med fog hävda att det som för närvarande bromsar arbetet med kärnvapennedrustning inte är ovilligheten hos ett mindre antal stater att anta AP

(vilket de inte är skyldiga att göra), utan snarare det faktum att kärnvapenstaterna misslyckats med att implementera sin åtaganden enligt NPT.

Det är också logiskt att hävda att differentierade säkerhetsgarantier är nödvändiga, med tanke på hur mycket lättare det är för en stat som haft kärnvapen att gömma undan eller återanskaffa klyvbart material av vapen kvalitet och att komma i besittning av relevant teknologi, jämfört med en stat som aldrig haft sådana vapen.


Avslutningsvis några fakta

För det första: TPNW är inte, och har aldrig avsetts vara, en heltäckande kärnvapenkonvention. Vad som utmärker en sådan, jämfört med TPNW, är att den innehåller villkor och bestämmelser relaterade till verifikation av en fullständig och irreversibel elimination av kärnvapen. Dessa är oumbärliga för att uppnå och vidmakthålla en värld fri från kärnvapen – men, vare sig man gillar det eller inte, så var detta inte den roll som hade givits TPNW av dem som gjorde utkastet till konventionen.

För det andra: lika viktigt för att upprätthålla ett kärnvapenfritt status quo är säkerhetsgarantier, som kan säkerställa att alla ämnen och all aktivitet som inkluderar kärnenergi uteslutande används för fredliga syften. Säkerhetsgarantier ska tillämpas universellt. Idag är det icke-spridningsfördraget NPT som sätter miniminormen för säkerhetsgarantier, men stater som inte är anslutna till NPT har i praktiken inga skyldigheter vad gäller säkerhetsgarantier.

För det tredje: för kärnvapennedrustning finns ingen patentiösning. Vägen till global zero, inga kärnvapen alls i världen, förutsätter uthållighet, beslutsamhet, förtroende och framför allt, politisk vilja. TPNW utgör inte den vägens ände, utan ett viktigt (och nytt) steg i rätt riktning. För att nå slutmålet kommer man att behöva vidta ytterligare mått och steg.

TPNW är nu en realitet. Trots sina tillkortakommanden har konventionen rört om i kärnvapennedrustning



gens stillastående vatten. I stället för att engagera sig i meningslösa debatter för eller emot den, borde stater-
na förena sina krafter för att vidmakthålla och förstär-
ka det momentum som nu finns, de möjligheter som
öppnat sig för att vidta verkningsfulla åtgärder. Faktum
kvarstår ju att en stor majoritet av världens kärnvapen-
fria stater har gjort ytterligare en ansträngning för att
bidra till att artikel sex i NPT implementeras. Det är
hög tid för kärnvapenstaterna att göra sammalunda
– de har dussintals icke-implementerade åtaganden
och förpliktelser att välja mellan.

Problemet är bara att tiden håller på att rinna ut.

Fakta om safeguards, IAEA, CSA, AP och INFIRC/153

Safeguards agreements (överenskommelser om säkerhetsgarantier), är avtal mellan enskilda stater och *International Atomic Energy Agency, IAEA*, vilka ska säkerställa att all nukleär aktivitet i ett land är till för fredliga ändamål. Enligt artikel 3 i *icke-spridning-savtalet, NPT*, måste alla anslutna icke-kärnvapenstater sluta avtal om säkerhetsgarantier med IAEA. Sådana avtal går under beteckningen **Comprehensive Safeguards Agreement, CSA**.

För att ytterligare öka säkerheten kan en stat utöver CSA lägga till ett **"Additional Protocol", AP**. *The Model Additional Protocol* kan beskrivas som en norm eller en miniminivå för ett AP. Idag (juni 2018) har 128 stater slutit avtal med IAEA enligt *The Model Additional Protocol*.

INFIRC/153 är ett IAEA-dokument, som reglerar överenskommelser om säkerhetsgarantier, vad de ska innehålla och hur de ska skrivas.