

## Nr 16

**Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av fördrag om förbud mot placering av kärnvapen och andra massförstörelsevapen på havsbotten och i dennas underlag.**

### Propositionen

Kungl. Maj:t har i propositionen 1971: 83, dagtecknad den 26 mars 1971, föreslagit riksdagen att godkänna det av Förenta nationernas generalförsamling den 7 december 1970 rekommenderade fördraget om förbud mot placering av kärnvapen och andra massförstörelsevapen på havsbotten och i dennas underlag.

Förhandlingar om förhindrande av en kapprustning på havsbotten har ägt rum i FN:s nedrustningskommitté i Genève sedan sommaren 1968 på grundval huvudsakligen av förslag till avtalstexter som framlagts av Sovjetunionen och Förenta staterna. I oktober 1969 presenterade dessa stater gemensamt ett förslag till avtal. Förbudsreglerna begränsades i detta förslag till att avse placering av massförstörelsevapen på havsbotten. Förslaget kritiserades häftigt av flertalet övriga medlemmar, vilka önskade komma fram till ett totalförbud mot militära anläggningar på havsbotten. Ett antal tilläggs- och ändringsförslag framlades, bl. a. från svensk sida.

Förhandlingar fördes därefter dels i nedrustningskommittén, dels i FN:s generalförsamling. I april 1970 framlade Förenta staterna och Sovjetunionen i Genève en ny version av sitt gemensamma avtalsutkast. För första gången hade hänsyn i större utsträckning tagits till av andra stater framförda synpunkter, t. ex. avseende definitionen av det geografiska område förbudet avsågs omfatta samt beträffande bestämmelserna om kontroll av avtalets efterlevnad. Framför allt de icke-paktanslutna medlemmarna av kommittén hävdade emellertid alltså att utkastet var otillfredsställande på några punkter. Bl. a. framfördes krav på ett bindande åtagande av parterna i själva avtalstexten att fortsätta förhandlingar, syftande till ytterligare åtgärder för att förbjuda utnyttjandet av havsbotten för militära ändamål, på ett erkännande i texten av principen om internationellt ansvar för kontrollen av förbudets efterlevnad samt på bättre garantier för att kuststatens suveräna rättigheter skulle beaktas, bl. a. genom att den ålades exklusiv kontrollrätt och kontrollskyldighet inom kustzonen. Majoriteteten av de icke-

paktanslutna medlemmarna av nedrustningskommittén presenterade gemensamma ändrings- och tilläggsförslag i enlighet med dessa önskemål, huvudsakligen formulerade enligt svenska textutkast. Förslagen accepterades så småningom i allt väsentligt av Förenta staterna och Sovjetunionen. I sin rapport till FN:s generalförsamling 1970 kunde nedrustningskommittén följaktligen rekommendera en definitiv text till ett havsbottenavtal, i vilket de begärda ändringarna införts. Generalförsamlingen antog i december 1970 med endast 2 negativa och 2 nedlagda röster en resolution, vari fördraget öppnas för undertecknande och ratificering. Sverige hörde till det 60-tal stater som undertecknade avtalet den första dagen.

Enligt havsbottenavtalet förbinder sig parterna att inte på havsbotten utanför den zon som sträcker sig ut till 12 nautiska mil från samma baslinjer som användes för att bestämma territorialhavets bredd placera kärnvapen eller andra typer av massförstörelsevapen. Förbudet skall tillämpas även inom 12-milszonen, dock att det inom denna zon inte gäller för kuststaten eller för havsbotten under dess sjöterritorium. Fördragets kontrollföreskrifter anger en serie åtgärder av växande allvarlighetsgrad som part får vidtaga för att säkerställa att övriga parter uppfyller förpliktelserna enligt fördraget. Dessa åtgärder omfattar observationer av andra parters verksamhet på havsbotten, överläggningar med den för verksamheten ansvariga parten samt inspektion av misstänkta anläggningar eller föremål. Om klarhet inte vunnits eller om förpliktelsernas uppfyllande allvarligt satts i fråga, kan saken hänskjutas till FN:s säkerhetsråd. Part kan företa kontrollen med egna medel eller med bistånd, helt eller delvis, av annan part eller genom lämpliga internationella åtgärder inom FN:s ram. Parterna förbinder sig att fortsätta uppriktigt menade förhandlingar om ytterligare åtgärder på nedrustningens område för att hindra en kapprustning på havsbotten. En konferens skall hållas mellan fördragsparterna fem år efter ikraftträdandet för att granska hur fördraget fungerar och för att se om de i detta uttalade föresatserna förverkligats.

Havsbottenavtalet träder i kraft då 22 stater, däribland Förenta staterna, Sovjetunionen och Storbritannien, har deponerat sina ratifikationsinstrument.

Föredraganden har bl. a. framhållit att havsbottenavtalets praktiska betydelse som rustningsbegränsningsåtgärd torde få betraktas som ringa. Förbudsreglerna riktar sig endast till kärnvapenstaterna, dvs. Frankrike, Förenta staterna, Kina, Sovjetunionen och Storbritannien. Av dessa har veterligen endast Förenta staterna umgåtts med planer på att placera kärnvapen i fasta anordningar på havsbotten. Dessa planer hade emellertid förmodligen redan övergetts, då förhandlingarna om det nu aktuella avtalet inleddes. Det militära utnyttjandet av havsbotten har ökat på senare år men torde hittills ha inskränkts väsentligen

till defensiva anläggningar för upptäckt av ubåtar. Vår kännedom om stormakternas planer är dock mycket begränsad, varför man inte kan bortse ifrån att havsbotten även kan komma att utnyttjas för offensiva anläggningar. Fördraget skulle ha fått en långt större betydelse för framtiden, om förbudet — som många stater under förhandlingarna krävde — gjorts allmänt och således lett till en demilitarisering av havsbotten.

Även i den begränsade form avtalet har fått bedöms det emellertid vara av värde. Sålunda kan fördraget anses utgöra ett första, om än mycket begränsat, steg av de ledande kärnvapenstaterna för att infria åtagandet i 1968 års icke-spridningsfördrag att fortsätta förhandlingar om ytterligare åtgärder mot kärnvapenkapprustningen. Vidare innehåller avtalet i sin tur ett åtagande om ytterligare åtgärder för att förhindra kapprustning på havsbotten. Fördraget har också viss betydelse för frågan om havsbottens fredliga utnyttjande. En förutsättning härför är att havsbotten blir fullständigt demilitariserad. Avtalet bör ses som ett steg på vägen mot ett framtida fredligt utnyttjande av havsbotten inom en internationell regim.

Som ovan nämnts innehåller havsbottenavtalet i främsta rummet ett åtagande av de ledande kärnvapenstaterna att inte utsträcka kärnvapenkapprustningen till bl. a. den oss omgivande havsbotten. Detta åtagande minskar risken för konflikter i vår omgivning och bidrar därmed till stärkandet av vår nationella säkerhet. Det bör dock samtidigt betonas att förbudsreglerna inte gäller kuststaterna i den havsbottenzon som sträcker sig ut till 12 nautiska mil från deras baslinjer eller för kuststaternas inre vatten. En kärnvapenmakt har sålunda allttjämt möjlighet att placera kärnvapen på havsbotten inom eget eller en allierad stats territorium. Överbefälhavaren har i sitt yttrande över havsbottenavtalet betonat dess tämligen ringa räckvidd i svenskt närområde genom att väsentliga delar av Östersjön, Kattegatt och Skagerack därigenom blir undantagna från fördragets tillämpningsområde.

Kontroll av fördragets efterlevnad innebär för svensk del ombesörjande av erforderlig övervakning inom de områden av kontinentalsockeln, där vi har suveränitet eller ansvar, dvs. i första hand inom den 12 nautiska mil breda havsbottenzonen längs vår kust, en rättighet att utöva kontroll även bortom våra kontinentalsockelgränser fram till gränsen för våra grannstaters territoriella hav eller tilläggszoner samt en möjlighet att vi kan bli ombedda att biträda annan stat eller FN med dylik kontroll inom vilken del som helst av världshavcn. En oklarhet i avtalstexten är att det inte framgår direkt av kontrollbestämmelserna att kuststaten har exklusiv behörighet att vidta kontrollåtgärder i havsbottenzonen utanför dess kuster, om dess territorialhav är mindre brett än 12 nautiska mil. Det kan således sägas existera ett "gap" i kontrollhänseende mellan exempelvis den svenska territorialgränsen (4 nautiska

mil) och den yttre gränsen för havsbottenzonen. Om kuststaten inte skulle ha ansvar för övervakning och kontroll inom detta område, finns risk för att någon stormakt övertar kontrollen, vilket inte anses stå i överensstämmelse med svensk säkerhetspolitik. Från svensk sida föreslogs under förhandlingarna i nedrustningskommittén ett tillägg till kontrollartikeln av innebörd, att kuststaten skall ha exklusiv kontrollrätt inom havsbottenzonen. Detta förslag accepterades emellertid inte av stormakterna, förmodligen då det betraktades som en, inte önskad inskränkning av principen om havets frihet. Den sovjetiske representanten gjorde emellertid ett uttalande i kommittén, enligt vilket avtalets nuvarande lydelse uteslöt kontrollverksamhet av annan part än kuststaten inom havsbottenzonen. Detta uttalande citerades sedermera från svensk sida i kommittén och angavs som skäl för att vi inte ansett oss behöva ta upp frågan igen. Då ingen från dessa uttalanden avvikande mening gjordes gällande under förhandlingarna, torde den svenska uppfattningen om kuststaternas exklusiva kontrollrätt inom havsbottenzonen få sägas ha giltighet och måste under alla förhållanden vara Sveriges hävdade uppfattning i teori och praktik.

Någon skyldighet för Sverige att övervaka förbudet för fördragsslutande utländsk stat att placera massförstörelsevapen på havsbotten utanför vårt sjöterritorium följer inte av fördraget. Även om vi sålunda inte är förpliktade att övervaka havsbotten utanför vår territorialgräns, ligger det i vårt eget intresse att för omvärlden visa att vi har vilja och förmåga att göra detta närhelst vi anser det lämpligt. Sverige bör också vara berett att bistå andra mindre tekniskt utvecklade stater vid sådan kontroll som de kan önska genomförd.

Frågan om kompletterande resurser för övervakningsverksamheten torde kunna bedömas först när närmare erfarenheter vunnits av metoden för och omfattningen av den övervakningsverksamhet som bör bedrivas.

I propositionen framhålles slutligen att havsbottenavtalet trots sin begränsade praktiska betydelse torde få tillmätas värde i avspänningshänseende.

### **Utskottet**

Utskottet delar den uppfattning som kommer till uttryck i propositionen att havsbottenavtalet har ringa betydelse som rustningsbegränsande åtgärd. Även dess betydelse för vårt lands strategiska situation torde tills vidare vara obetydlig.

Avtalet måste emellertid välkomnas som ett första steg på vägen mot havsbottens demilitarisering, särskilt som avtalsparterna förbundit sig att förhandla om ytterligare åtgärder i detta syfte. Avtalet ansluter sig till de övriga partiella fördrag på nedrustningsområdet som har ingåtts

under efterkrigstiden och som utgör positiva inslag i en utveckling som i övrigt präglas av ständig upprustning. Avtalet bedöms också ha en viss allmän avspänningseffekt.

Avtalet aktualiserar frågan om Sveriges möjligheter att kontrollera militär verksamhet på havsbotten. Som framhålles i propositionen, är Sveriges tolkning av havsbottenavtalets kontrollbestämmelser den att kuststaten har en exklusiv kontrollrätt inom en havsbottenzon som sträcker sig ut till 12 nautiska mil från dess s. k. baslinjer. Härav följer att Sverige måste ha förmåga att utöva den kontroll inom havsbottenzonen utanför den svenska kusten som neutralitetspolitiken kan komma att nödvändigöra. En dylik kontroll försvåras av att större delen av nämnda havsbottenzon ligger utanför den av Sverige hävdade territorialvattengränsen. Eventuell utländsk verksamhet på havsbotten inom nämnda område måste bedömas vara allvarlig. Havsbottenavtalet ger emellertid, som framgår av propositionen, tillgång till en internationell rättslig procedur, däribland hänskjutande till FN:s säkerhetsråd, för de fall då förbjuden verksamhet misstänks. Som departementschefen har framhållit torde frågan om kompletterande resurser för övervakningsverksamheten kunna bedömas först när närmare erfarenheter vunnits av metodiken för och omfattningen av den övervakningsverksamhet som bör bedrivas.

Avtalet träder, som nämnts, i kraft när det ratificerats av 22 stater, däribland Förenta staterna, Sovjetunionen och Storbritannien. Avtalet har, enligt vad utskottet erfarit, hittills ratificerats av 19 stater, däribland Sovjetunionen samt Danmark, Finland och Norge.

Utskottet, som icke funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag, hemställer

att riksdagen med bifall till propositionen 1971: 83 godkänner det av Förenta nationernas generalförsamling den 7 december 1970 rekommenderade fördraget om förbud mot placering av kärnvapen och andra massförstörelsevapen på havsbotten och i dennas underlag.

Stockholm den 24 november 1971

På utrikesutskottets vägnar

OLLE DAHLÉN

*Närvarande:* herr Dahlén (fp), fru Lewén-Eliasson (s), herrar Johansson i Jönköping (s), Palm (s), Turesson (m), Göransson (s), Hellström (s), fröken Bergegren (s), herrar Virgin (m), Hugosson (s), Wirmark (fp), Korpås (c) och Ericson i Örebro (s).

