



SVAR PÅ TAL

– LATHUND FÖR KRITIK MOT KÄRNVAPENKONVENTIONEN

Den 7 juli 2017 antogs FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen. Förhandlingarna pågick 27-31 mars och 15 juni - 7 juli 2017. Arbetet för att få till ett förbudsavtal har däremot pågått i flera år och processen har innehållit både internationella konferenser och möten. Vi¹ har i detta dokument samlat svar på tal på den vanligaste kritiken mot kärnvapenkonventionen.

Så påverkas kärnvapenstaterna

Ett syfte med att förbjuda kärnvapen är att ändra uppfattningen om kärnvapnen som lagliga. Det internationella samfundet har förbjudit andra vapen på basis av deras oacceptabla humanitära konsekvenser, så som klustervapen, biologiska och kemiska vapen, och personminor. Dessa förbud har skapat en global norm som påverkar både riktlinjer och agerande, även hos de stater som inte anslutit sig till dessa avtal.

Effekterna av ovan nämnda förbud har varit tydliga: efter förbud följer normförändring, ökat tryck på nedrustning och i många fall konkret nedrustning. Att förbjuda kärnvapen är också en fråga om att stater tar sitt ansvar för att utveckla den internationella rätten på basis av mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Genom FN:s konvention om förbud mot kärnvapen illegitimeras innehavet av kärnvapen, deras attraktionskraft minskar och normen mot kärnvapen stärks. Tröskeln att använda kärnvapen höjs.

*

Ensidig nedrustning

Kritiker har uttryckt att FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen kräver ensidig nedrustning, det vill säga att endast ett eller fåtal av kärnvapenländerna kommer att nedrusta.

FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen definierar i artikel 4 att en kärnvapenstat måste förbinda sig till att förstöra sina kärnvapen enligt en lagligt bindande och tidsbunden plan, innan de kan ansluta sig till konventionen. Vidare måste stater som har kärnvapen på sin mark förbinda sig till att göra sig av med dessa enligt en tidsplan innan de kan ansluta sig till konventionen. Konventionen är öppen för alla stater och gäller för de stater som väljer att ratificera det.

Kärnvapenstater som önskar ansluta sig till avtalet och således nedrusta sina kärnvapen ska enligt avtalets artikel 4 samarbeta med det behöriga internationella organ som utsetts i enlighet med paragraf 6 i konventionen, i syfte att bekräfta ett oåterkalleligt avslut av kärnvapenprogrammet. Det behöriga internationella organet ska rapportera till avtalets statsparter. En före detta kärnvapenstat ska ingå ett säkerhetskontrollavtal med FN:s Internationella atomenergiorgan, IAEA.

Internationell rätt har en normbyggande effekt och påverkar därmed alla världens länder. Denna norm byggs mellan länder och inom det internationella samfundet och är både beroende av, men också avskilt från länders interna processer. Att endast demokratier skulle beröras av internationell rätt och dess normbyggande effekt är därmed inte sant, vilket bevittnas i andra förbudsavtal så som förbudet mot kemiska vapen, klustervapen och anti-personella minor. Normbyggandet sker på olika nivåer där länder påverkas av varandra. Det internationella samfundet fungerar därmed som en egen värld, där alla länder vill framstå, ur ett globalt perspektiv, som bra och ansvarstagande länder.

*

Verifikation och garantier

En annan kritik är att FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen inte har tillräckligt starka verifikationsmekanismer. Verifikationsmekanismer innebär kontrollsystem som säkerställer att konventionen följs och att länder har nedrustat sina kärnvapen, alternativt endast har fredlig kärnkraft och därmed inte har några kärnvapenprogram. Detta sker genom inspektioner från IAEA. Den lägsta standarden i kärnvapenkonventionen är densamma som i icke-spridningsavtalet, NPT.

FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen definierar i artikel 3 vad som gäller för de länder som inte hade kärnvapenprogram eller kärnvapen på sitt territorium när avtalet förhandlades fram den 7 juli 2017. Länderna ska som minimum upprätthålla sina kontrollförpliktelser gentemot IAEA som är i kraft vid tidpunkten för konventionens ikraftträdande. För de länder som inte har kontrollförpliktelser måste säkerhetskontrollavtal ingås med IAEA. Dessa garantier påverkar inte eventuella ytterligare relevanta instrument som statsparten kan anta i framtiden.

I praktiken innebär detta inga förändringar. Stater som redan har fullständiga säkerhetsavtal med IAEA ska fortsätta ha dessa, samtidigt som de uppmanas att upprätta en högre standard för verifikation. Diskussionen om verifikation har under lång tid varit ett mycket diskuterat ämne, både under förhandlingarna för FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen och inom icke-spridningsavtalet, NPT, sedan IAEA:s tilläggsprotokoll togs fram 1997. Ännu är inte staterna överens och att förhandlingarna av FN:s kärnvapenkonvention skulle ha löst denna decennier långa knut var en orimlig förväntan på förhandlingarna.

146 stater har signerat och 130 har ratificerat tilläggsprotokollet med IAEA, (INFCIRC/540). Några av de stater som inte är part av tilläggsprotokollet är Argentina, Brasilien, Egypten, Iran, Nordkorea och Syrien. Främst Argentina, Brasilien och Egypten har under NPT-förhandlingar tydliggjort att tilläggsprotokollet är deras enda förhandlingsförmån för att kärnvapenstaterna ska implementera deras nedrustningsskyldigheter enligt NPT:s artikel 6.

Iranavtalet JCPA (Joint Comprehensive Plan of Action) som blev klart 2015 har dessutom högre verifieringskrav än tilläggsprotokollet har, om än tidsbegränsat. Argentina och Brasilien har en bilateral verifieringsöverenskommelse (Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials - ABACC).

*

Sverige, Nato och militära samarbeten

En annan kritik mot FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen handlar om militära samarbeten. Framförallt har argumenterats att om Sverige går med i konventionen kommer vi aldrig att kunna gå med i Nato eller ha bilaterala samarbeten med USA och andra Natoländer framöver.

Detta har sin grund i konventionens artikel 1e och 1f som uttrycker förbud att hjälpa, uppmuntra eller förmå någon att; utveckla, provspränga, producera, tillverka, på annat sätt förvärva, inneha eller förvara kärnvapen, överföra, ta emot överförda kärnvapen eller kontroll över kärnvapen, använda eller hota att använda kärnvapen.

Inget i avtalet hindrar Sverige att fortsätta att delta i konventionella samarbeten genom exempelvis planering, övningar och operationer tillsammans med USA, någon annan kärnvapenstat, Nato eller Nato-medlemmar. Att enbart delta i övningar tillsammans med en kärnvapenstat omfattas inte i förbudet mot att hjälpa, uppmuntra eller förmå. Däremot måste Sverige vara försiktiga och tydliga för att undvika att hjälpa, uppmuntra eller förmå till kärnvapenrelaterade aktiviteter om man går med i kärnvapenkonventionen.

Det Nordatlantiska fördraget från 1949 innehåller ingen referens till kärnvapen eller till krav om att delta i kärnvapenrelaterade aktiviteter. Dock finns det en kärnvapenavskräckningsstrategi i Natos strategiska koncept. Natos strategiska koncept är ett icke legalt bindande politiskt dokument som senast förnyades 2010. Natos medlemsstater valde då att behålla kärnvapenstrategin men också att inkludera en skrivning om att Nato strävar efter en kärnvapenfri värld.

Inom Nato finns även olika överenskommelser när det kommer till kärnvapen. Litauen och Spanien har tillsammans med de tre nordiska länderna Norge, Danmark och Island riktlinjer mot att stationera kärnvapen på deras territorium, vissa enbart i fredstid och andra i både freds- och krigstid. Frankrike står utanför Nuclear Planning Group.

*

Relationer till andra avtal

Alla internationella avtal förhåller sig till och hänvisar till andra avtal, så även FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen. Kritik finns att kärnvapenkonventionen skulle underminera andra avtal.

Enligt FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen artikel 18 står det att genomförandet av denna konvention inte ska påverka förpliktelser som statsparterna åtagit sig avseende befintliga internationella överenskommelser, i vilka de är parter, där dessa förpliktelser är förenliga med konventionen. Skrivelsen kommer från FN:s vapenhandelsavtal (Arms Trade Treaty - ATT, 2013) där syftet var att stater skulle kunna vara med i andra vapenhandelsavtal, men att de inte ska kunna hänvisa till dessa där de andra avtalen har lägre standard än ATT.

En farhåga som man var angelägen om att stävja när kärnvapenkonventionen avtalades fram var att kärnvapenstaterna inom NPT skulle gå med i kärnvapenkonventionen och hävda sin rätt att ha kvar sina kärnvapen enligt NPT. Därför kom man till den slutliga formuleringen i artikel 18. Avsikten är alltså att man ska kunna vara med i andra kärnvapenrelaterade avtal men att eventuella mindre omfattande formuleringar inte ska kunna användas som argument för att inte uppfylla sina skyldigheter genom kärnvapenkonventionen.

När två avtal hanterar överlappande ämnen säger Wienkonventionen om traktaträtten (1961) att när parter till ett senare avtal inte inkluderar alla parter till det tidigare avtalet påverkar, eller stör inte det nya avtalet för de stater som inte går med i det nya avtalet. För de stater som går med i kärnvapenkonventionen kompletterar och stärker konventionen de skyldigheter som redan finns under NPT.

NPT

Icke-spridningsavtalet, NPT, är det mest grundläggande avtal som finns för kärnvapen. NPT förhandlades fram 1968 och trädde ikraft 1970 och bygger på tre pelare; nedrustning, icke-spridning och fredlig användning av kärnkraft. Kritiken mot FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen menar att konventionen underminerar NPT.

Syftet till att FN:s kärnvapenkonvention förhandlades fram har sin grund i NPT:s artikel 6, där alla statsparter har åtagit sig att ”pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control”.

NPT:s statsparter har regelbundet bekräftat sina skyldigheter enligt denna artikel. Internationella domstolen underströk också 1996 staternas skyldigheter att påbörja förhandlingar som leder till nedrustning. Detta har inte genomförts.

Under förhandlingarna om FN:s kärnvapenkonvention var det ytterst tydligt att NPT fortfarande är hörnstenen inom kärnvapenregimen. Detta framhävs även i kärnvapenkonventionen där det i preambeln står: “Reaffirming also that the full and effective implementation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, which serves as the cornerstone of the nuclear disarmament and non-proliferation regime, has a vital role to play in promoting international peace and security”.

Som nämndes ovan så säger Wienkonventionen om traktaträtten (1961) att när parter till ett senare avtal inte inkluderar alla parter till det tidigare avtalet påverkar, eller stör inte det nya avtalet för de stater som inte går med i det nya avtalet. För de stater som går med i kärnvapenkonventionen kompletterar och stärker konventionen de skyldigheter som redan finns under NPT. För att inte kärnvapenkonventionen ska kunna uppfattas som att den underminerar NPT inkluderades artikel 18 om relationer till andra avtal.

CTBT

Det fullständiga provstoppsavtalet, CTBT, förhandlades fram 1996 men har ännu inte trätt ikraft, då det saknar ett antal så kallade Annex 2-länders ratifikation vilket är statuerat i CTBT måste ske innan avtalet träder i kraft. Kritiken är att CTBT kommer att undermineras, det vill säga att länder kommer att signera FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen och ignorera CTBT. Kritiker menar att fokus kommer att försvinna från CTBT även om kärnvapenkonventionen förbjuder provsprängningar.

Det är inte någon som har föreslagit att stater ska följa FN:s konvention om kärnvapenförbud men inte CTBT. Tvärtemot, i kärnvapenkonventionens ingress erkänns CTBT:s och dess verifikationsregims viktiga och grundläggande roll för hela nedrustnings- och icke-spridningsregimen. Stater som är med i CTBT har inte uttryckt att de kommer att lämna avtalet och de ingår i CTBT:s verifikationsorgan.

De stater som idag står utanför CTBT har således vägrat att ansluta sig till avtalet de senaste 20 åren och kommer sannolikt inte att ansluta sig i egenskap av kärnvapenstat inom snar framtid heller. Att då ansluta sig till FN:s kärnvapenkonvention är då ett steg i rätt riktning.

Icke-kärnvapenstater förbinder sig redan idag att inte provspränga kärnvapen, dels genom CTBT men då CTBT ännu inte har trätt ikraft så framför allt genom NPT:s artikel 2, där de åläggs att inte tillverka eller på annat sätt tillskansa sig kärnvapen. Det är svårt att finna fall där en icke-kärnvapenstat skulle kunna provspränga ett kärnvapen utan att bryta mot denna paragraf.

Icke-kärnvapenstater har således genom CTBT, PTBT (det partiella provstoppsavtalet) och NPT förbundit sig att inte provspränga kärnvapen. FN:s kärnvapenkonvention bekräftar detta och kan inte på något vettigt sätt underminera dessa decennier långa åtaganden. Kärnvapenstater som ansluter sig till konventionen kommer sannolikt att ratificera CTBT (de som inte redan har gjort det) och även ansluta sig som icke-kärnvapenstater till NPT.

*

1. Detta material är framtaget av Svenska Läkare mot Kärnvapen och Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, IKFF, som är de organisationer som driver ICAN i Sverige. Båda organisationerna var med under förhandlingarna av FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen vid FN i New York 2017. För mer information; www.slmk.org, www.ikff.se och www.icanw.se.