

Utenriksdepartementet
Boks 8114 Dep.
0032 Oslo

Oslo, 20. august 2018

Innspill til regjeringens utredning om atomvåpenforbudet

Den internasjonale kampanjen mot atomvåpen, ICAN, består av omtrent 500 organisasjoner i 100 land. ICAN ble tildelt Nobels fredspris 2017 «for sitt arbeid med å påpeke de katastrofale humanitære konsekvensene av enhver bruk av atomvåpen og for sin banebrytende innsats for å få til et traktatfestet forbud mot slike våpen». ICAN Norge har 45 partnerorganisasjoner, og driftes av Leger mot atomvåpen.

Vi takker for muligheten til å gi innspill til regjeringens utredning om FN-traktaten som forbyr atomvåpen og spørsmålet om norsk tilslutning til forbudet.

ICAN og Leger mot atomvåpen mener at Norge må signere og ratifisere atomvåpenforbudet, og vil i det følgende presentere våre viktigste kommentarer og innspill til regjeringens utredning om temaet.

Bakgrunn og innledende bemerkninger

FN-traktaten som forbyr atomvåpen ble vedtatt av 122 land i FN i juli 2017. Atomvåpenforbudet trer i kraft når 50 land har ratifisert traktaten. Så langt har 60 land signert og 14 land ratifisert forbudstraktaten, og antallet øker stadig.

Norge må forholde seg til at atomvåpenforbudet finnes og at traktaten vil tre i kraft og gjelde som internasjonal rett i løpet av relativt kort tid. Å undergrave atomvåpenforbudet og snakke det ned, vil være negativt for alle. Norske myndigheter har flere ganger uttrykt bekymring for polarisering og steile fronter. Det er viktig at Norge ikke selv bidrar til dette, men gjør det vi kan for at nye initiativer for nedrustning skal ha effekt.

Etter vårt syn er det viktig at regjeringens utredning blir balansert og også refererer motargumenter, fagpersoners innvendinger og andre syn enn regjeringens eget. Departementet må være oppmerksom på den sterke motstanden atomvåpenforbudet møter, og det systematiske arbeidet for å delegitimere og svekke forbudstraktaten. Det foregår en desinformasjonskampanje, og eksperter på kjernefysisk nedrustning som ICAN samarbeider med, har fortalt at representanter for NATO-stater går så langt som å bruke betegnelsen «*information warfare*». Med dette som bakteppe, er det ekstra viktig at den norske utredningen er kunnskapsbasert, saklig og grundig. Stadig mer kunnskap og fakta vil

komme på bordet i årene framover, og det er viktig at den norske utredningen er solid nok til at den tåler å bli sett tilbake på.

Andre relevante rapporter

Vi har allerede overlevert Utenriksdepartementet flere rapporter som dekker ulike temaer som er sentrale og som bør behandles i utredningen. Som sagt stiller vi gjerne i møter sammen med relevante fagfolk for å diskutere disse problemstillingene mer i detalj. Vi har klippet inn en oversikt over rapporter som vi anser som sentrale nederst i dette dokumentet.

ICAN og Leger mot atomvåpen har bestilt en forskningsrapport som behandler de samme temaene som Stortinget har bedt regjeringen om å omtale i sin utredning. Rapporten skrives av forskere fra [Folkerettsakademiet / Norwegian Academy of International Law](#): Gro Nystuen, Torbjørn Graff Hugo og Kjølvs Egeland. Rapporten ferdigstilles i september, og vi vil oversende den til departementet så snart den er klar.

Humanitære konsekvenser og atomvåpenrelatert risiko

En utredning om atomvåpenforbudet må etter vårt syn formidle kunnskap fra prosessen som ledet fram til at forbudet ble vedtatt. Norge hadde lenge en svært sentral rolle i det humanitære initiativet, og arrangerte blant annet en stor internasjonal konferanse om atomvåpens humanitære konsekvenser i Oslo i 2013. Kunnskapen herfra er særdeles relevant i vurderingen av norsk tilslutning til atomvåpenforbudet.

I tillegg til humanitære konsekvenser, bør utredningen dekke atomvåpenrelatert risiko. Sannsynligheten for bruk av atomvåpen har økt de siste årene. Ifølge ekspertene i *Bulletin of the Atomic Scientists*, som stiller [«Dommedagsklokken»](#), har vi [har aldri vært nærmere «midnatt»](#). Atomvåpenstatene ignorerer sine forpliktelser til å ruste ned, og i stedet ser vi en modernisering og oppgradering av våpenarsenaler, militærdoktriner som gir atomvåpen en mer sentral plass enn før, aggressiv retorikk og trusler om atomkrig. Et stort antall atomvåpen står til enhver tid klare til utskytning, og disse kan avfyres med vilje, eller ved uhell, misforståelser eller teknisk svikt. De fleste av dagens atomvåpen har langt større sprengkraft enn bombene som ble brukt i Hiroshima og Nagasaki. Så lenge atomvåpen finnes, er det en risiko for at katastrofen skjer. Disse temaene er etter vårt syn sentrale i vurderingen av om Norge bør underskrive atomvåpenforbudet.

Utredningen bør også omtale atomvåpen i lys av internasjonal humanitærrett. Atomvåpen er designet for å drepe sivile i stor målestokk, og atomvåpen kan i praksis ikke brukes i tråd med folkeretten. ICAN mener at masseødeleggelsesvåpen som særlig rammer sivile ikke hører hjemme i militærstrategien til et land som anser seg som en fredsnasjon.

Kjernefysisk avskrekking

En utredning om et atomvåpenforbud må synliggjøre at Norge i dag belager seg på atomavskrekking og mulige atomvåpenangrep på våre vegne. Mens [omtrent 80 prosent av verdens stater \(155 land\) avviser atomvåpensom del av sin militærstrategi](#), tilhører Norge et mindretall som anser atomvåpen som nødvendige og legitime. Norges uforbeholdne støtte til USAs og NATOs avskrekkingspolitikk er med på å skape grunnlaget for at nedrustning ikke skjer. Ved å anse atomvåpen som legitime stridsmidler, bidrar vi til å legitimere atomvåpen og medvirker til at atomvåpenstater ikke ruster ned, slik de er forpliktet til.

Forholdet til ikkespredningsavtalen

Regjeringen framhever ikkespredningsavtalen (NPT) som det sentrale rammeverket for nedrustning. ICAN vil understreke at det ikke er noe motsetningsforhold mellom ikkespredningsavtalen og forbudstraktaten. Tvert imot utfyller og forsterker de hverandre.

Ikkespredningsavtalen artikkel 6 forplikter stater til å ruste ned og avskaffe atomvåpen, og til å forhandle om en traktat for total nedrustning av atomvåpen. Atomvåpenforbudet er altså en oppfølging av ikkespredningsavtalen, og bidrar til å realisere den og atomvåpenstatenes forpliktelser til å ruste ned og avskaffe atomvåpen.

FNs generalsekretær Antonio Guterres [har nylig framhevet atomvåpenforbudets betydning](#) og understreket at forbudet er fullt kompatibelt med ikkespredningsavtalen.

ICAN mener at atomvåpenforbudet er et viktig og nødvendig tillegg til ikkespredningsavtalen. Sistnevnte har eksistert i 50 år, men ikke ført til nedrustning. Den må suppleres med andre initiativer og rammeverk, og her er atomvåpenforbudet det viktigste instrumentet. Forbudet fører til en ny dynamikk og et forsterket politisk press for nedrustning gjennom å stigmatisere atomvåpen og vise at et flertall av verdens land anser slike våpen som uakseptable og illegitime.

Uakseptable og illegitime våpen

I en tid med økt spenning, hvor atomvåpenstater moderniserer sine arsener og truer med atomkrig, er det desto viktigere at fredelige land som Norge tydelig markerer motstand mot atomvåpen og bidrar til å styrke de internasjonale normene mot dem. Aggressivitet og trusler bør ikke møtes med stillhet og unnvikelse. Klar støtte til forbudet bidrar til å stigmatisere atomvåpen og vil forsterke presset på atomvåpenstatene til å ruste ned og kvitte seg med atomvåpen.

For å oppnå fullstendig og permanent nedrustning, er det nødvendig at Norge og andre land uten atomvåpen sier klart ifra om at masseødeleggelsesvåpen ikke anses som legitime stridsmidler. Norge satser på verifikasjon av kjernefysisk nedrustning, og det er vel og bra, men det er også nødvendig å jobbe for å skape vilje til nedrustning og sterkere press på atomvåpenstatene til å redusere sine våpenarsener. Som et ansvarlig medlem av det internasjonale samfunnet, bør Norge tilslutte seg en ny og forsterket norm mot atomvåpen.

Å si nei til forbudet er ikke en nøytral handling

Å la være å signere forbudstraktaten er ikke en nøytral posisjon. Å stå utenfor forbudstraktaten vil så tvil om Norges oppriktige engasjement for nedrustning og avskaffelse av atomvåpen, og kan bli sett som støtte til et nytt og farlig atomvåpenkappløp. Å si nei til atomvåpenforbudet sender et negativt signal.

I stedet for å frykte polarisering, bør økt press om nedrustning fra stater uten atomvåpen ønskes velkommen. Historisk sett har [perioder med polarisering gitt mer framgang](#) i arbeidet med nedrustning og ikkespredning. Norge bør støtte opp om atomvåpenforbudet, som er det viktigste nye instrumentet i det internasjonale nedrustningsregimet.

Sterk støtte i befolkningen

Et stort flertall i den norske befolkningen støtter atomvåpenforbudet. Åtte av ti mener at Norge bør undertegne FN-traktaten som forbyr atomvåpen, ifølge [en spørreundersøkelse utført av Respons Analyse](#) høsten 2017. 83 prosent av dem mener Norge bør undertegne selv om vi blir det første NATO-landet som gjør det.

Forholdet til Norges NATO-forpliktelser

Norsk NATO-medlemskap står ikke i veien for å støtte atomvåpenforbudet. [En fersk artikkel fra Harvard Law School](#) slår fast at det ikke er noen juridiske hindre for at NATO-land tilslutter seg forbudstraktaten. Norge kan fortsette å være i militærallianse med atomvåpenstater, så lenge vi reserverer oss mot at det trues med å bruke masseødeleggelsesvåpen på våre vegne.

Tilslutning til atomvåpenforbudet krever at Norge ikke gir sin uforbeholdne støtte til NATO-dokumenter som sier at alliansens sikkerhet bygger på kjernefysisk avskrekking. Vi må markere at andre land ikke kan true med bruk av atomvåpen på våre vegne. Det er en lang tradisjon i NATO for å ta inn fotnoter med reservasjoner og presiseringer, og det er ikke nødvendig å nedlegge veto mot dokumentene som omtaler dette.

Allerede i dag har NATO-land ulike posisjoner på atomvåpenområdet. Norge aksepterer ikke atomvåpen på norsk jord i fredstid. Andre NATO-land har bestemt at det samme skal gjelde også i krig. Det har ofte vært splid innad i NATO om hvordan FN-resolusjoner om atomvåpen skal møtes. Atomvåpenstatene har lagt sterkt press på andre medlemsland om å støtte deres linje, men det finnes en lang rekke eksempler på at de har valgt avvikende standpunkt og reservasjoner, tross sterk motstand. Også når det gjelder andre våpentyper har andre NATO-land ofte utfordret USAs posisjon, blant annet ved å jobbe aktivt for forbud mot klasevåpen og landminer. Atomvåpenstatenes motstand mot forbudstraktaten bør ikke være avgjørende for hvilket standpunkt Norge tar. NATO er og må fortsette å være en allianse som gir rom for medlemslands ulike verdier og interesser.

Atomvåpenforbudet står ikke i veien for å være i militærallianse med land som har atomvåpen. New Zealand, Thailand og Kazakhstan er eksempler på land som er i allianse med atomvåpenstater og som samtidig støtter atomvåpenforbudet.

Andre våpenforbud

Norge har en lang tradisjon for å jobbe for nedrustning og fred, og har hatt en lederrolle i tidligere prosesser med å forby inhumane våpen som rammer sivile. ICAN mener Norge bør underskrive atomvåpenforbudet, slik vi tidligere har signert internasjonale konvensjoner som forbyr biologiske våpen, kjemiske våpen, landminer og klasebomber. Tidligere våpenforbud har ført til stigmatisering, og bidratt til ikke-bruk og nedrustning, også for land som står utenfor avtalene.

Norge ledet an i arbeidet med det «humanitære initiativet» på atomvåpen, og prosessen som ledet fram til at et flertall av verdens land vedtok å forby atomvåpen. Å støtte atomvåpenforbudet er en naturlig videreføring av Norges engasjement for kjernefysisk

nedrustning. Ved å tilslutte seg atomvåpenforbudet, vil Norge styrke sin posisjon til å påvirke andre land til å fremme atomnedrustning og ikkespredning.

Atomvåpen har lenge vært det eneste masseødeleggelsesvåpenet som ikke er forbudt, til tross for at det har de mest ødeleggende konsekvensene. Atomvåpenforbudet fyller et rettslig tomrom.

Avsluttende bemerkninger

I tillegg til at vi mener Norge må støtte en forsterket internasjonal norm mot atomvåpen, etterlyser vi en ordentlig satsing på sivilsamfunn og forskning på atomnedrustningsfeltet. Det «humanitære initiativet» på atomvåpen, som tidligere var en betydelig satsing fra norske myndigheter, er i dag sterkt svekket og nærmest gruslagt.

Det er fortsatt et stort behov for å produsere og spre kunnskap om blant annet humanitære, utviklingsmessige og miljømessige konsekvenser av atomvåpen. ICAN etterlyser budsjettsatsinger som viser at kunnskap om og folkelig engasjement for kjernefysisk nedrustning fortsatt er en prioritet for norske myndigheter.

Ta gjerne kontakt hvis dere har spørsmål eller ønsker mer informasjon.

Med vennlig hilsen

på vegne av Leger mot atomvåpen og ICAN Norge

(sign.)

Mari Seilskjær

Daglig leder Leger mot atomvåpen

Koordinator ICAN Norge

(sign.)

Saima Naz Akhtar

Styreleder Leger mot atomvåpen

Oversikt over relevante rapporter og notater:

- «Nuclear Umbrella arrangements and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons» IHRC, Harvard. http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/06/Nuclear_Umbrella_Arrangements_Treaty_Prohibition.pdf
- «The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons and its compatibility with Sweden's security arrangements» Bonnie Docherty, IHRC. http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/05/Sweden_TPNW.pdf
- «Victim assistance under the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons» IHRC, Harvard. <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/04/Victim-assistance-short-4-8-18-final.pdf>
- «Environmental remediation under the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons» IHRC, Harvard. <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/04/Environmental-Remediation-short-5-17-18-final.pdf>
- «Nuclear Weapons Ban Monitor» ICAN/Norsk Folkehjelp. <http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2018/05/Nuclear-Weapons-Ban-Monitor.pdf>
- «A ban on nuclear weapons and the NPT. Ambiguity, polarization and the fear of mass withdrawal». Kjølsv Egeland, Torbjørn Graff Hugo, Magnus Løvold og Gro Nystuen. (Ligger ikke åpent ute på nett. Fysisk eksemplar levert i møte med UD 14.6.2018)
- «A ban on nuclear weapons: what's in it for NATO?» ILPI, Stein-Ivar Lothe Eide <http://nwp.ilpi.org/?p=2296>
- «Understanding Nuclear Weapon Risks» John Borrie, Tim Caughley and Wilfred Wan. 106 sider <http://undir.org/files/publications/pdfs/understanding-nuclear-weapon-risks-en-676.pdf>
- «A Harmful Legacy - the lingering humanitarian impacts of nuclear weapons testing» John Borrie. ILPI-UNIDIR 8 sider <http://undir.org/files/publications/pdfs/a-harmful-legacy-en-617.pdf>
- «Nuclear Famine: two billion people at risk?» Ira Helfand. 23 sider <https://www.psr.org/wp-content/uploads/2018/04/two-billion-at-risk.pdf>
- «Too Close for Comfort: cases of near nuclear use and options for policy» Chatham House Report (Patricia Lewis blant andre) 38 sider https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20140428TooCloseforComfortNuclearUseLewisWilliamsPelopidasAghlani.pdf
- «Humanitarian Impact of Nuclear Weapons» ILPI. 16 sider. <https://ilpi.org/wp-content/uploads/2013/07/20130730-Humanitarian-impact-of-nuclear-weapons-SILE-TGH-CHR-.pdf>

Kommer:

- The TPNW and its implications for Norway. [Folkerettsinstituttet / Norwegian Academy of International Law](http://www.folkerettsinstituttet.no/) ved Torbjørn Graff Hugo, Kjølsv Egeland, Gro Nystuen (september 2018)