

FNs atomvåpenforbud trer i kraft

Oktober 2020

Introduksjon

Atomvåpenforbudet (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW) trer i kraft 90 dager etter at den femtiende staten har ratifisert forbudsavtalen.¹ Når forbudet trer i kraft, blir det gjeldende for alle statene som har ratifisert (disse kalles statsparter). I tillegg er ikrafttredelsen en milepæl i utviklingen av normen mot atomvåpen, og kan påvirke stater som enda ikke har sluttet seg til forbudet. Dette har tidligere skjedd ved ikrafttredelse av forbud mot andre typer våpen.

Den juridiske betydningen av at forbudet trer i kraft

Så snart FNs atomvåpenforbud trer i kraft blir alle artiklene gjeldende for statene som har ratifisert avtalen. For stater som ratifiserer etter at traktaten har trådt i kraft, blir avtalen gjeldende 90 dager etter ratifisering. Stater som kun har signert, er ikke bundet av traktaten på samme måte som statene som har *ratifisert* den, men kan ikke bryte avtalens formål.² Også før avtalen trer i kraft er stater som har signert og ratifisert avtalen bundet til å ikke bryte avtalens formål.

Atomvåpenforbudet inneholder både positive forpliktelser og forbud som statene må implementere og overholde når forbudet trer i kraft. Etter ikrafttredelse må tilsluttede stater og observatørstater møtes for å overse statspartenes implementering av avtalen. Det første møtet skal finne sted innen ett år fra forbudet trer i kraft.

Positive forpliktelser i FNs atomvåpenforbud

- **Declarations** (Article 2): All states parties must submit a declaration within 30 days of entry into force about its nuclear-weapon status, including if it has nuclear weapons, hosts another states' nuclear weapons on its territory or has eliminated its nuclear weapons and related facilities.
- **Safeguards** (Article 3): All states parties must maintain their current International Atomic Energy Agency (IAEA) safeguards agreement at the time of entry into force and bring into force a comprehensive safeguards agreement at minimum.
- **Elimination and verification** (Article 4): Nuclear-armed states that join the treaty must follow one of the treaty's pathways for the verified elimination of their nuclear weapon programs.
- **Removal** (Article 4): Any state party that has nuclear weapons in its territory or any place under its jurisdiction or control that are owned or possessed by another state must remove those weapons.
- **National Implementation** (Article 5): All states parties must adopt necessary national measures to implement its obligations under the treaty and to prevent and suppress treaty violations by people or on territory under its jurisdiction or control.³
- **Victim Assistance & Environmental Remediation** (Article 6): States parties must provide assistance to individuals under their jurisdiction who have been impacted by nuclear weapons use or testing, as well as "take necessary and appropriate measures" towards the environmental remediation of areas under its control contaminated by nuclear weapons use or testing.⁴
- **International Cooperation and Assistance** (Article 7): All states parties must cooperate with other states parties to implement the treaty. States parties in a position to do so, as well as states parties that have used and tested nuclear weapons, are obliged to help affected states parties with victim assistance and environmental remediation. States parties may also provide support for the development of national implementation measures and reporting on and destruction of nuclear weapon stockpiles.⁵
- **Universalisation** (Article 12): All states parties must urge states not party to join.

Forbud i FNs atomvåpenforbud

Artikkel 1 forbyr statsparter å utvikle, teste, produsere, overføre, oppbevare, lagre, bruke, å true med bruk av atomvåpen, og å tillate atomvåpen på sitt territorium. Artikkel 1 forbyr også statsparter å støtte, oppmuntre eller oppfordre andre stater til forbudte aktiviteter.

Etter ikrafttredelsen av forbudet må alle statsparter sørge for at de til enhver tid overholder alle forbudene under artikkel 1. Det viktigste for de fleste stater, spesielt stater med nære relasjoner til atomvåpenstater, er forbudet mot å oppfordre eller å støtte andre staters deltakelse i forbudte aktiviteter.

Møter i FNs atomvåpenforbud

Innen ett år fra avtalen trer i kraft, og annethvert år etter det, skal statsparter og observatørstater møtes for å vurdere og ta avgjørelser om implementeringen av avtalen.⁶ På det første statspartsmøtet skal statspartene bestemme tidsfrist for ødeleggelse av atomvåpen for atomvåpenstater som slutter seg til avtalen.⁷ Hvilke rettigheter observatørstatene vil ha avgjøres når statspartene setter forretningsorden på det første statspartsmøte. Fem år etter ikrafttredelsen og hvert sjettede år etter dette, skal statspartene og observatørstatene komme sammen for en konferanse for å gjennomgå avtalens fremgangsmåte og fremgang mot avtalens formål.⁸ Stater som ikke er part i avtalen, så vel som relevante institusjoner og ikke-statlige organisasjoner, kan observere møtene og konferansene til statspartene etter at avtalen har trådt i kraft.⁹

Ikrafttredelsen av FNs atomvåpenforbud vil påvirke stater som enda ikke har sluttet seg til

Ikrafttredelse av FNs atomvåpenforbud styrker normen mot atomvåpen. Selv om forbudene og forpliktelsene i avtalen bare gjelder statsparter, kan denne normen påvirke andre staters oppførsel og bygge opp press for at også de slutter seg til forbudet. Ikrafttredelsen av tidligere våpenforbud, inkludert forbudet mot landminer og forbudet mot klasevåpen, har ført til endringer i etterlevelsen av avtalenes forbud og positive forpliktelser, også hos stater som ikke har sluttet seg til avtalene. Her er noen eksempler på dette:

- **Produksjon:** Siden forbudet mot klasevåpen (CCM) trådte i kraft i 2010 og minekonvensjonen (MBT) i 1999, har produksjon av de forbudte våpnene nesten stoppet opp, også i stater som ikke har sluttet seg til forbudene. Det er antatt at tre stater produserer landminer og at ti stater produserer klasevåpen.¹⁰ Textron og Orbital ATK, to selskaper som produserer klasevåpen i USA (som ikke er part i CCM) har sluttet å produsere klasevåpen etter at CCM trådte i kraft.¹¹ Stater som ikke er part i MBT, som for eksempel Egypt, har vedtatt egne regler mot produksjon av landminer etter at traktaten trådte i kraft.¹²
- **Innvestering:** Finansinstitusjoner velger ofte å ikke investere i «*kontroversielle våpen*», som typisk er våpen som er forbudt etter folkeretten. Når FNs atomvåpenforbud trer i kraft plasserer atomvåpen tydelig i denne kategorien. Det vil trolig føre til at flere finansinstitusjoner trekker seg ut av atomvåpenindustrien.¹³ Etter at CCM trådte i kraft, ekskluderte fondet Eventide Asset Management, som holder til i USA (som ikke er part i CCM), klasevåpen fra sine investeringer.¹⁴ I tillegg kan statsparter sende direktiver til finansinstitusjoner under deres jurisdiksjon om å trekke ut investeringer fra selskaper som produserer forbudte våpen i stater som ikke er en del av avtalen. Noen finansinstitusjoner, inkludert ABP - et av verdens fem største pensjonsfond, har allerede i påvente av at FNs atomvåpenforbud trer i kraft, valgt å trekke investeringene sine ut av atomvåpenindustrien.¹⁵
- **Politikk mot bruk og overførsel:** Før minekonvensjonen trådte i kraft eksporterte ca. 34 stater landminer. Siden forbudet trådte i kraft har det ikke vært registrert overførsel av landminer.¹⁶ Veldig få stater har brukt landminer eller klasevåpen etter at forbudstraktatene har trådt i kraft. I 2014 annonserte USA at de ikke lenger vil bruke landminer utenfor den koreanske halvøy, eller støtte eller oppfordre andre stater til å bruke, lagre, produsere eller overføre antipersonellminer utenfor Korea.¹⁷ Denne politikken har blitt endret under Trump-administrasjonen, men mer enn 100 kongressmedlemmer protesterte på endringen i et felles brev.¹⁸ Siden CCM trådte i kraft har USA bare brukt klasevåpen én gang; i et isolert tilfelle i Jemen i 2009. I 2016 bestemte USA å stoppe overføringen av klasevåpen til Saudi-Arabia.¹⁹
- **Internasjonalt samarbeid og assistanse:** Selv om USA ikke er part til minekonvensjonen, er landet en av de fem største donorene som støtter implementeringen av forpliktelser under MBT, inkludert landminerydding og støtte til ofre.²⁰

I tillegg til konkrete politiske endringer og endret oppførsel, kan ikrafttredelsen av FNs atomvåpenforbud øke stigmatiseringen av atomvåpen blant stater som ikke har sluttet seg til forbudet, blant annet ved å:

- **Fremme videre debatt:** Ikrafttredelsen kan skape nye diskusjoner i parlamenter og i media i stater som ikke har sluttet seg til forbudet. Byer og kommuner, inkludert hovedsteder i atomvåpenstater som Paris og Washington D.C, har bedt regjeringer i eget land slutte seg til forbudet.²¹
- **Institusjonalisering:** Etablering av infrastruktur for å støtte opp under forbudets formål, som en konferanse for å promotere universalisering, kan øke påvirkningskraften utover statspartene.²² I tillegg, har forbudet, som et nytt juridisk instrument, allerede blitt referert til i flere internasjonale fora der stater som ikke har sluttet seg til forbudet deltar, inkludert i FNs generalforsamling²³
- **Påvirkning på allianser:** Innad i en militærallianse kan statsparter til atomvåpenforbudet påvirke sine allierte ved at samarbeidet må justeres som et resultat forpliktelser i forbudet. For eksempel kan NATO-medlemmer slutte seg til forbudet, men de må gi avkall på at andre stater kan bruke på deres vegne.²⁴ Alle statsparter er forpliktet til å oppfordre andre stater til å slutte seg til forbudet, også allierte.

Det finnes flere eksempler på at stater som i utgangspunktet har vært mot internasjonal avtaler har sluttet seg til disse etter ikrafttredelse, blant annet som et resultat av økende politisk og normativt press.²⁵ Gitt den overveldende offentlige støtten for atomvåpenforbudet i mange land som enda ikke har sluttet seg til (79% av australiere, 79% av svensker, 78% av nordmenn, 75% av japanere, 84% av finner, 70% av italienere, 68% av tyskere, 67% av franskmenn, 64% av belgiere og 64,7% av amerikanere), er det ikke utenkelig at flere av disse statene slutter seg til forbudet i årene som kommer.²⁶

¹Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Artikkel 15

²Wien-konvensjonen om traktatrett, <https://www.oas.org/legal/english/docs/Vienna%20Convention%20Treaties.htm>.

³Ett eksempel på et slik nasjonalt lovverk er Irlands *Prohibition of Nuclear Weapons Act*, signert til lov i desember 2019, tilgjengelig på: <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2019/60/>. Se også Den internasjonale Røde Kors-komiteen, "Model Law for the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons," mars 2019, tilgjengelig på: <https://www.icrc.org/en/document/model-law-treaty-prohibition-nuclear-weapons-0>

⁴Harvard Law School International Human Rights Clinic, "Victim Assistance and Environmental Remediation in the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons," april 2019, http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2019/05/TPNW_Myths_Realities_April2019.pdf

⁵Bonnie Docherty, "A 'light for all humanity': the treaty on the prohibition of nuclear weapons and the progress of humanitarian disarmament," *Global Change, Peace & Security*, 2018, DOI: 10.1080/14781158.2018.1472075

⁶Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Artikkel 8, 11

⁷Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Artikkel 4

⁸Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Artikkel 8

⁹Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Artikkel 8; Sverige og Sveits har formelt forpliktet seg til å observer. Se: "The Federal Council Decides Not to Sign the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons at the present time," Sveits Forbundsråd, 15 august 2018, <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-71821.html>; "The Government's continued work for nuclear disarmament," Det svenske Utenriksdepartementet, 12 juli 2019, <https://www.government.se/articles/2019/07/the-governments-continued-work-for-nuclear-disarmament/>.

¹⁰Cluster Munitions Monitor 2019, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/cluster-munition-monitor-2019/cluster-munition-ban-policy.aspx>; Landmine Monitor 2019, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/landmine-monitor-2019/ban-policy.aspx>.

¹¹Worldwide Investment in Cluster Munitions, PAX, desember 2018, <https://www.paxforpeace.nl/publications/all-publications/worldwide-investment-in-cluster-munitions-2018>.

¹²"Egypt: Mine Ban Policy," *Landmine and Cluster Munitions Monitor*, 9 oktober 2018, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2018/egypt/mine-ban-policy.aspx#ftn7>; "United States: Mine Ban Policy," *Landmine and Cluster Munitions Monitor*, 18 desember 2019, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/united-states/mine-ban-policy.aspx#:~:text=%5B13%5D%20The%202020%20Trump%20administration,countries%20between%201969%20and%201992>.

¹³ICAN, "Divestment and Nuclear Weapons," april 2020, https://www.icanw.org/divestment_and_nuclear_weapons.

¹⁴Worldwide Investment in Cluster Munitions.

¹⁵"ABP, The Netherlands" Don't Bank on the Bomb, <https://www.dontbankonthebomb.com/abp/> ABP, "Verslag Duurzaam en verantwoord beleggen 2017" (Sustainable and Responsible Investment Report 2017), s. 21, <https://www.abp.nl/images/verslag-duurzaam-en-verantwoord-beleggen%202017.pdf>.

¹⁶Landmine Monitor 2019.

¹⁷"Fact Sheet: Changes to the U.S. Anti-Personnel Landmine Policy," Det hvite hus, 23 september 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/fact-sheet-changes-us-anti-personnel-landmine-policy>.

¹⁸Brev fra senator Leahy til forsvarsminister Esper, 6 mai 2020, <https://www.leahy.senate.gov/imo/media/doc/kf%20ac%20Questions%20for%20SecDefense%20Final.pdf>.

¹⁹John Hudson, "Exclusive: White House Blocks Transfer of Cluster Bombs to Saudi Arabia" *Foreign Policy*, 27 mai 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/05/27/exclusive-white-house-blocks-transfer-of-cluster-bombs-to-saudi-arabia/>.

²⁰Landmine Monitor 2019.

²¹ICAN, "Cities Appeal," <https://cities.icanw.org/>.

²²Kina, ikke statspart til Prøvestansavtale, uttalte seg om CTBT's Artikkel XIV under konferansen for å oppnå avtalens ikrafttredelse. Se: <https://www.ctbto.org/the-treaty/article-xiv-conferences/>.

²³For eksempel, se FN's generalforsamlings resolusjon A/C.1/74/L.19 "Nuclear Disarmament," tilgjengelig på: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com19/resolutions/L19.pdf> og NPT/CONF.2020/PC.III/CRP.4/Rev.1, the Recommendations for the 2020 Review Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, tilgjengelig på: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom19/documents/CRP4Rev1.pdf>.

²⁴Harvard Law School International Human Rights Clinic "Nuclear Umbrella Arrangements and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons," juni 2018 http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/06/Nuclear_Umbrella_Arrangements_Treaty_Prohibition.pdf.

²⁵For eksempel, Frankrike tilsluttet seg ikke Ikkespredningsavtalen før juni 1992, 22 år etter avtalen trådte i kraft. Frankrike signerte ikke den delvise prøvestansavtalen, som ble signert i 1963; og fortsatte å utføre prøvesprengninger til 1996. Nå er Frankrike en statspart og en aktiv deltaker i både NPT og Prøvestansavtalen, som fulgte den delvise prøvestansavtalen.

²⁶“Polls: Public opinion in EU host states firmly opposes nuclear weapons,” ICAN, https://www.icanw.org/polls_public_opinion_in_eu_host_states_firmly_opposes_nuclear_weapons/; “75 years after Hiroshima, here are 4 things to know about nuclear disarmament efforts,” 6 august 2020 <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/08/06/75-years-after-hiroshima-bombing-here-are-4-things-know-about-nuclear-disarmament-efforts/>; Ipsos Public Opinion Poll, “Support for the UN Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons,” 13 november 2018; Olof Palme International Center, “The Swedish people are in favor of a nuclear ban,” 12 juni 2019, <https://www.palmecenter.se/svenska-folket-ar-for-ett-karnvapenforbud/>; “Survey: 8 out of 10 Labor voters support a nuclear ban,” Dagsavisen, 2 april 2019, <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/undersokelse-8-av-10-ap-velgere-stotter-atomvapenforbud-1.1459213>; Rauhanliitto, “The vast majority of Finns are in favor of banning nuclear weapons,” 7 november 2019, <https://rauhanliitto.fi/rauhanliitto/ajankohtaista/tiedotteet/laaja-enemmisto-suomalaisista-kannattaa-ydinaseiden-kieltamista>; Le Mouvement de la Paix, “76 % are for France’s commitment in the nuclear weapons elimination process,” 5 juli 2018, https://www.mvtpaix.org/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/CP-05.07.2018-Sondage-TIAN_EN.pdf.