

HANS CORELL

Juridiska aspekter på ett kärnvapenförbud

HANS CORELL VAR FN:S RÄTTSCHEF 1994–2004. EFTER JUR. KAND. I UPPSALA 1962 TJÄNSTGJORDE HAN I OLIKA DOMSTOLAR OCH UTNÄMNDES TILL HOVRÄTTSRÅD 1980. MELLAN 1972–1984 TJÄNSTGJORDE HAN I JUSTITIEDEPARTEMENTET, DE TRE SISTA ÅREN SOM RÄTTSCHEF. HAN VAR AMBASSADÖR OCH CHEF FÖR UD:S RÄTTSAVDELNING 1984–94. HEMSIDA: WWW.HAVC.SE

I ett temanummer av tidningen Läkare mot Kärnvapen år 2010 bidrog jag med en artikel under rubriken »Kan man förbjuda kärnvapen?«. Jag redovisade då den senaste utvecklingen i ett juridiskt och politiskt perspektiv. Av naturliga skäl fokuserade jag särskilt på den oberoende internationella kommissionen om massförstörelsevapen, *The Weapons of Mass Destruction Commission*, som under ledning av Hans Blix år 2006 hade avlämnat sin rapport *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*.

I artikeln redogjorde jag inledningsvis för Internationella domstolens rådgivande yttrande av den 8 juli 1996, som svar på den fråga som FN:s generalförsamling hade ställt till domstolen: »Är det under några omständigheter enligt internationell rätt

tillåtet att hota med eller använda kärnvapen?».

När det gäller detaljerna hänvisas till vad som sägs i artikeln.¹ Här ska endast återges domstolens avslutande resonemang:

Men med tanke på vad som idag gäller enligt folkrätten och de faktiska omständigheter som är tillgängliga för domstolen, så kan den inte slutgiltigt avgöra huruvida hot om eller användning av kärnvapen skulle vara lagligt eller olagligt i en extrem självförsvarssituation, i vilken en stats överlevnad står på spel.

I sammanhanget hänvisade jag också till domstolens enhälliga uttalande att det finns »en skyldighet att i god anda bedriva och slutföra förhandlingar som leder till kärnvapennedrustning i alla dess aspekter under strikt och effektiv internationell kontroll.«

Mot bakgrund av redovisningen i artikeln ställde jag avslutningsvis frågan varför det är så svårt att skapa det momentum som gör det möjligt för stater att komma samman och förhandla fram ett avtal som förbjuder kärnvapen.

Många av de aktörer som nämnts i artikeln tycks instämma i den åsikt som så klart formulerats av Weapons of Mass Destruction Commission, nämligen att nedrustning och icke-spridning kommer säkrast till stånd genom ett gemensamt internationellt regelverk, tillämpat och genomdrivet via effektiva multilaterala institutioner, med FN:s säkerhetsråd som

den yttersta globala auktoriteten. Mot den bakgrunden uttryckte jag förhoppningen att 2010 års översynskonferens för det *nukleära icke-spridningsavtalet (Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT)* skulle bli ett steg i rätt riktning.

NPT baseras som bekant på en överenskommelse där kärnvapenstaterna enligt avtalet (Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA) åtar sig att nedrusta sina kärnvapen och inte överlåta kärnvapen till andra stater. Icke-kärnvapenstaterna åtar sig att inte utveckla, anskaffa eller sprida kärnvapen. Men alla stater som är parter i avtalet tillerkänns rätten att fredligt utveckla och använda kärnenergi i enlighet med NPT.

Man talar om NPT:s tre pelare: nedrustning, icke-spridning och fredlig användning av kärnenergi. NPT trädde i kraft år 1970, och idag är alla FN:s medlemsstater utom Indien, Israel, Nordkorea, Pakistan och Sydsudan parter i avtalet. Översynskonferenser av avtalet äger rum vart femte år. Hur gick det då år 2010?

Förhoppningarna inför 2010 års konferens var stora, och den får nog anses ha varit en framgång. Man kom överens om ett slutdokument² som också innehåller en handlingsplan med inte mindre än 64 olika aktiviteter.³ En nyhet var att dokumentet innehåller formuleringar om de humanitära aspekterna av kärnvapen, något som inte förekommit tidigare i NPT-sammanhang. Paragraf 80 i dokumentet förtjänar att citeras här:

Konferensen, som välkomnar framgångar i bilaterala och unilaterala minskningar hos några kärnvapenstater, noterar med oro att det totala uppskattade antalet utplacerade och lagrade kärnvapen fortfarande uppgår till flera tusen. Konferensen uttrycker sin djupa oro över den fortsatta risken för mänskligheten som utgörs av möjligheten att dessa vapen kan komma att användas och de katastrofala humanitära konsekvenser som blir följden av att kärnvapen används.

*

Nästa översynskonferens ägde rum i New York den 27 april-22 maj 2015. Tyvärr skulle den bli ett misslyckande. Staterna lyckades inte ens komma överens om ett ordentligt slutdokument denna gång. En av anledningarna var att det inte gick att nå enighet i frågan om hur arbetet för en massförstörelsevapenfri zon i Mellanöstern ska föras vidare. USA, Storbritannien och Kanada meddelade att de inte godkände slutdokumentet, som måste antas enhälligt.⁴

Besvikelsen över att konferensen inte lyckades bli enig om ett slutdokument var naturligtvis stor. Detta återspeglas också i många av de resolutioner om kärnvapen och nedrustning som FN:s generalförsamling traditionsenligt antog senare samma år. Den 7 december 2015 antog församlingen närmare 30 resolutioner på området. En förteckning över de i sammanhanget mest relevanta resolutionerna bifogas.

I flera resolutioner erinras om att 2015 års översynskonferens mellan parterna i NPT-fördraget inte kunnat komma överens trots intensiva konsultationer om ett slutdokument.

Generalförsamlingen erkänner att det har saknats konkreta resultat av multilaterala förhandlingar om kärnvapennedrustning i FN:s regi under nästan två årtionden. Den säger också att det nuvarande internationella klimatet gör ökad politisk uppmärksamhet på nedrustning och icke-spridning, främjande av multilateral nedrustning och att gå mot en värld utan kärnvapen ännu mera angelägen.

Vidare betonas det starka stöd som uttrycktes vid församlingens högnivåmöte om kärnvapennedrustning som hölls den 26 september 2013: nödvändigheten att vidta brådskande och effektiva åtgärder för att uppnå ett totalt avskaffande av kärnvapen.⁵

Generalförsamlingen uppmanar också de stater som är parter i NPT-fördraget att fullgöra sina skyldigheter rörande kärnvapennedrustning som man kom överens om vid översynskonferenserna åren 1995, 2000 och 2010. Samtidigt understryker generalförsamlingen betydelsen av att arbetet i *FN:s nedrustningskonferens* kommer igång. Ett positivt inslag mitt i all kritiken är konstaterandet att 115 stater nu är parter i avtal om kärnvapenfria zoner.

När det gäller kärnvapnens humanitära konsekvenser kan särskilt framhållas att generalförsamlingen:

- understryker att det är av intresse för mänsklighetens överlevnad att kärnvapen aldrig används igen under några omständigheter;
- betonar att det enda sättet att garantera att kärnvapen aldrig kommer att användas igen är deras totala eliminering;
- betonar att de katastrofala effekterna av en kärnvapenexplosion, antingen till följd av olyckshändelse, felbedömning eller med avsikt, inte kan hanteras på ett tillfredsställande sätt;
- uttrycker sin bestämda övertygelse att medvetenheten om kärnvapnens katastrofala följder måste stödja alla strategier och insatser för kärnvapenedrustning;
- uppmanar alla stater att ta sin del av ansvaret för att förhindra att kärnvapen används, för att förhindra att de sprids vertikalt och horisontellt och för att leda till kärnvapenedrustning;
- uppmanar medlemsstaterna att göra alla ansträngningar för att helt eliminera hotet från dessa massförstörelsevapen.

Resolutionerna innehåller också flera hänvisningar till Internationella domstolens enhälliga uttalande att det finns en skyldighet att i god anda bedriva och slutföra förhandlingar som leder till kärnvapennedrustning i alla dess aspekter under strikt och effektiv internationell kontroll.

I resolutionerna uttrycks också besvikelse över den fortsatta avsaknaden av framsteg mot multilaterala förhandlingar om kärnvapennedrustning i nedrustningskonferensen, trots ständiga ansträngningar av medlemsstaterna i detta syfte, och bristen på konkreta resultat av de multilaterala förhandlingarna om kärnvapennedrustning inom FN:s ram.

Vidare uttrycks oro för att de långsiktiga planerna med modernisering av kärnvapenarsenaler strider mot åtaganden och skyldigheter när det gäller kärnvapennedrustning och leder till uppfattningen om ett obegränsat innehav av dessa vapen. Kärnvapenstaterna uppmanas att omedelbart upphöra med moderniseringen, utvecklingen, produktionen och lagringen av kärnstridspetsar och deras leveranssystem.

Generalförsamlingen upprepar också sitt krav på ett tidigt ikraftträdande av det övergripande *fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT)*. Vidare upprepar församlingen sin uppmaning till nedrustningskonferensen så snart som möjligt och som högsta prioritet, inrätta en ad

hoc-kommitté om kärnvapenedrustning och att inleda förhandlingar om ett program för stegvis kärnvapenedrustning som leder till det totala avskaffandet av kärnvapen inom en angiven tidsram. Den begär också att en internationell konferens på hög nivå om kärnvapenedrustning sammankallas av FN senast år 2018 för att granska de framsteg som gjorts i detta avseende.

Av särskilt intresse är resolution 70/57 i vilken generalförsamlingen antar en *Allmän förklaring om att uppnå en kärnvapenfri värld*. Följande punkter kan framhållas särskilt:

4. Vi bekräftar att all användning av kärnvapen kommer att vara i strid med andan i Förenta nationernas stadga och kommer att vara ett brott mot den internationella rätten, särskilt internationell humanitär rätt, och upprepar också att kärnvapen utgör ett allvarligt hot mot mänsklighetens överlevnad.

6. Vi upprepar vår djupa oro över de katastrofala humanitära konsekvenserna av användning av kärnvapen, och uppmanar i detta sammanhang alla stater att hela tiden följa gällande internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt.

11. Vi betonar behovet av effektiva åtgärder för kärnvapenedrustning, vilket har högsta prioritet, och uppmanar alla stater som har kärnvapen att eliminera alla typer av sina kärnvapen och under tiden minska kärnvapens roll i säkerhetspolitiken och undvika aktiviteter som hämmar att vi uppnår en värld fri från kärnvapen.

När det gäller FN:s fördrag om fullständigt förbud mot kärnsprängningar (CTBT), som alltså ännu inte trätt i kraft 20 år efter att det antogs år 1996, är det för närvarande åtta stater på listan i bilaga 2 till fördraget som fortfarande måste ratificera det för att det ska bli rättsligt bindande. Dessa är Kina, Nordkorea, Egypten, Indien, Iran, Israel, Pakistan och USA. Generalförsamlingen uppmanar alla stater som ännu inte har undertecknat fördraget, särskilt de vars ratificering krävs för ikraftträdandet, att underteckna och ratificera det så snart som möjligt.

I detta sammanhang bör särskilt uppmärksammas resultatet av en serie om tre internationella konferenser om de humanitära konsekvenserna av kärnvapen. De hölls i Norge i mars 2013, i Mexiko i februari 2014 och i Österrike i december 2014. Baserat på de övertygande bevis som lagts fram vid dessa konferenser presenterades *Austrian pledge* av Österrike den 9 december 2014. Under 2015 fick denna utfästelse namnet *Humanitarian Pledge* – en humanitär utfästelse – där de stater som stöder och/eller skriver under utfästelsen gör långtgående åtaganden för att lägga fram fakta och arbeta för att kärnvapnen avskaffas.⁶ Det avslutande stycket i utfästelsen förtjänar att citeras här:

Vi förbinder oss att samarbeta med alla berörda parter, stater, internationella organisationer, Internationella Röda Korset och Röda Halvmånen, parlamentariker och det civila samhället, i arbetet med att stigmatisera,

förbjuda och eliminera kärnvapen mot bakgrund av deras oacceptabla humanitära konsekvenser och därmed förbundna risker.

Som framgår av förteckningen i bilagan togs denna fråga upp i generalförsamlingens resolution 70/48. Av de 168 stater som deltog i omröstningen var 139, däribland Sverige, positiva.⁷ Sverige har dock inte formellt anslutit sig till utfästelsen. Folkrätts- och nedrustningsdelegationen som tillsattes i december 2015 har behandlat denna fråga. Den är känslig eftersom många västländer, särskilt NATO-stater, röstade nej till resolutionen. För närvarande har 127 stater skrivit under Humanitarian Pledge.

Genomgången i det föregående visar att inte mycket positivt har hänt på nedrustningsområdet sedan år 2010, varken politiskt eller juridiskt. Ett steg i rätt riktning är naturligtvis Humanitarian Pledge*. Men det motverkas av kärnvapenmakernas negativa attityd mot denna och det faktum att nästan samtliga innehavare av kärnvapen inte bara bibehåller sina arsenaler utan också modifierar och utvecklar dem. I själva verket har utvecklingen på det politiska planet gått i fel riktning.

*

Mot denna bakgrund konstaterar jag att slutsatserna i min artikel från år 2010 alltså står sig och att de i själva verket kan upprepas med ännu större eftertryck idag:

Därför måste nu de permanenta medlemmarna visa vägen genom att till fullo leva upp till sina skyldigheter och böja sig för lagen.

För att få detta att ske är det emellertid viktigt att det civila samhället engagerar sig ännu mera aktivt för att övertyga dem som fattar besluten i huvudstäderna om att detta är den enda vägen framåt. Det är i ett sådant sammanhang man ska föra fram argumentet att dagens kärnvapenarsenal utgör ett oerhört hot mot hela mänskligheten.

Efter andra världskriget har stater med kärnvapen än så länge avstått från att använda dem. Men vem vet hur länge detta kommer att vara? Dessutom finns den ytterligare risken att kärnvapen hamnar i händerna på terrorister. Om det sker kan vi inte räkna med den återhållsamhet som stater hittills visat. Terrorister kommer helt enkelt att använda dem.

Sett ur detta perspektiv finns ingen annan väg framåt om vi vill skydda oss själva och vår planet som en boplats för människor än att se till att kärnvapen förbjuds och förstörs.⁸

⁸ Sedan texten skrevs har FN:s stater röstat igenom en resolution om att år 2017 starta förhandlingar om att förbjuda kärnvapen.

-
1. Corell, H., Is it Possible to Outlaw Nuclear Arms? *Läkare mot Kärnvapen*, Nummer 120, 2010.
 2. 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, *Final Document*, Volume I, s. 19-31.
 3. 2010 NPT Review Conference Action Plan.
 4. Rauf, T., *The 2015 NPT Review Conferenc: setting the record straight*, 2015.
 5. A/RES/68/32 *Follow-up to the 2013 high-level meeting of the General Assembly on nuclear disarmament*. I resolutionen bekräftar generalförsamlingen det breda stöd som uttryckts vid högnivåmötet för en allomfattande konvention om kärnvapen. Vidare bestämde generalförsamlingen att den 26 september ska vara Internationella dagen för eliminerandet av kärnvapen.
 6. The Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons 8-9 December 2014. www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abrestung/HINW14/HINW14vienna_Pledge_Document.pdf.
 7. Humanitarian Pledge, december 2014. Se www.icanw.org/pledge.
 8. Corell, H., Kan man förbjuda kärnvapen? (Översättning från engelska), *Läkare mot Kärnvapen*, Nummer 119, 2010.

BILAGA

Resolutioner rörande kärnvapenedrustning antagna av FN:s generalförsamling den 7 december 2015

A/RES/70/25

Conclusion of effective international arrangements to assure non-nuclear-weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons

A/RES/70/28

2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and its Preparatory Committee

A/RES/70/33

Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations

A/RES/70/34

Follow-up to the 2013 high-level meeting of the General Assembly on nuclear disarmament

A/RES/70/37

Reducing nuclear danger

A/RES/70/38

Follow-up to nuclear disarmament obligations agreed to at the 1995, 2000 and 2010 Review Conferences of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons

A/RES/70/39

Treaty banning the production of fissile material for nuclear weapons or other nuclear explosive devices

A/RES/70/40

United action with renewed determination towards the total elimination of nuclear weapons

A/RES/70/45

Nuclear-weapon-free southern hemisphere and adjacent areas

A/RES/70/47

Humanitarian consequences of nuclear weapons

A/RES/70/48

Humanitarian pledge for the prohibition and elimination of nuclear weapons

A/RES/70/50

Ethical imperatives for a nuclear-weapon-free world

A/RES/70/51

Towards a nuclear-weapon-free world: accelerating the implementation of nuclear disarmament commitments

A/RES/70/52

Nuclear disarmament

A/RES/70/56

Follow-up to the advisory opinion of the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons

A/RES/70/57

Universal Declaration on the Achievement of a Nuclear-Weapon-Free World

A/RES/70/62

Convention on the Prohibition of the Use of Nuclear Weapons

A/RES/70/73

Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty