


Utanríkismálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. nóvember 2022

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um tillögu til þingsályktunar um samning Sameinuðu þjóðanna um bann við kjarnorkuvopnum, 153. löggjafarþing 2022-2023. Þingskjal 86 – 86. mál.

Virðingarfyllt,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri

UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

tillögu til þingsályktunar um samning Sameinuðu þjóðanna um bann við kjarnorkuvopnum.

153. löggjafarþing 2022-2023

Þingskjal 86 – 86. mál

I. Inngangur

Rauði krossinn á Íslandi fagnar því að á ný sé lögð fram þingsályktunartillaga þess efnis að Alþingi álykti að fela ríkisstjórn Íslands, fyrir Íslands hönd, undirritun og fullgildingu samnings um bann við kjarnorkuvopnum sem samþykktur var á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í New York þann 7. júlí 2017.

Eins og hefur komið fram í fyrri umsögnum er Rauði krossinn á Íslandi hluti af stærstu mannúðarhreyfingu veraldar, en eitt af verkefnum félagsins er að breiða út þekkingu á aljóðlegum mannúðarlögum, gera grein fyrir mikilvægi þeirra og aðstoða íslensk stjórnvöld að virða þjóðréttarlega skuldbindingar sínar í samræmi við aðild sína að Genfarsamningunum fjórum frá 1949, viðbótarbókunum við þá frá 1977 og 2005 sem og aðrar skuldbindingar á sviði mannúðarréttar.

Alþjóðaráð Rauða krossins (e. *International Committee of the Red Cross, ICRC*), er verndari Genfarsamningana og viðauka við þá. ICRC leggur mikla áherslu á að ríki fullgildi alþjóðasamninga á sviði mannúðarréttar og hefur frá árinu 1945 vakið athygli á alvarlegum afleiðingum notkunar kjarnorkuvopna og talað fyrir útrýmingu þeirra.

Samningur um bann við kjarnorkuvopnum (e. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, TPNW*) var samþykktur af 122 ríkjum á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í New York þann 7. júlí 2017. Tilurð TPNW er svar við ákalli ICRC um lagalegt bindandi samkomulag á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga og samþykktu, um algjört bann við notkun kjarnorkuvopna sem tryggja skuli eyðingu og afnám slíkra vopna. Samningurinn undirstrikar þá alvarlegu hættu sem stafar af áframhaldandi tilvist kjarnorkuvopna og þeim óafturkræfu og gereyðandi afleiðingum sem slík vopn valda. Samningurinn er skýr um algjört bann á hvers kyns notkun kjarnorkuvopna í samræmi við alþjóðleg mannúðarlög.

Samningurinn tók gildi í janúar 2021 eftir að fimmtíu ríki höfðu fullgilt, staðfest, samþykkt samninginn eða gerst aðilar að honum. Í dag hafa 91 ríki undirritað samninginn og 68 ríki lögfest hann og því nær helmingur ríkja heims sem hefur annaðhvort undirritað eða fullgilt samninginn.

Afstaða Rauða krossins á Íslandi í umsögn um þingsályktunartillögu þessa er í samræmi við afstöðu ICRC til TPNW ásamt grundvallargildum Rauða kross hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Rauða kross hreyfingarinnar og Rauða hálfmánans.

II. Fyrri umsagnir

Rauði krossinn á Íslandi áréttar áður framkomnar athugasemdir sem sendar voru utanríkismálanefnd þann 12. júní 2018, 18. mars 2019 og 14. janúar 2020 vegna samhljóða þingsályktunartillagna sem lagðar voru fram á 148. löggjafarþingi 2017-2018, á 149. löggjafarþingi 2018-2019 og 150. löggjafarþingi 2019-2020 og má finna hér fyrir neðan.

Í umsögn Rauða krossinn á Íslandi frá 12. júní 2018 kemur fram að íslensk stjórnvöld ættu að setja í forgang undirritun og fullgildingu samningsins vegna þeirra skelfilegu afleiðinga sem hvers kyns notkun kjarnorkuvopna hefur á hnattræna vísu og þeirrar vár sem af slíkum vopnum stafar.

Í viðbótarathugasemdom í umsögn Rauða krossins þann 18. mars 2019 kemur fram að afstaða íslenskra stjórnvalda byggir einna helst á aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu (NATO) og Þjóðaröryggisstefnu Íslands sem samþykkt var á Alþingi þann 13. apríl 2016. Sú stefna leggur áherslu á aðild Íslands að NATO og þær skuldbindingar sem af henni leiða. Vísað er til grunnstefnu NATO frá 2010 þar sem fram kemur að kjarnorkuvopn séu hluti af fælingar- og varnarstefnu bandalagsins og TPNW gangi því í berhögg við skuldbindingar Íslands gagnvart NATO.

Rauði krossinn undirstrikar hinsvegar að aðild Íslands að NATO teljist *ekki lagaleg hindrun* fyrir undirritun og fullgildingu TPNW. Í texta Norður-Atlantshafssamningsins frá 1949 er hvergi minnst á kjarnorkuvopn né gerð krafa um að aðildarríki taki þátt í nokkurri starfsemi tengdri kjarnorkuvopnum. Grunnstefna NATO frá 2010 setur fram kjarnorkuáætlun fyrir bandalagið sem felur í sér pólitíska skuldbindingu sem *ekki sé lagalega bindandi* fyrir aðildarríkin og þau því ekki bundin að lögum að styðja fælingar- og varnarstefnu bandalagsins þegar kemur að mögulegri notkun kjarnorkuvopna. Það brýtur því ekki í bága við neina samningsskyldu að Ísland, sem NATO ríki, gangi að TPNW. Þetta hefur verið staðfest af fjölda fræðistofnana og stjórnvöldum margra aðildarríkja.

Með Þjóðaröryggisstefnu sinni hafa íslenskt stjórnvöld gefið út að þau muni beita sér fyrir vitundarvakningu og opinni umræðu um kjarnorkumál og stuðla að afvopnum og friði. Jafnframt að Íslendingar skuli beita sér fyrir vopnatakörkunum og afvopnum, m.a. í flokki kjarnorkuvopna, á vettvangi alþjóðastofnana og í tvíhliða samskiptum við önnur ríki. Ísland hefur þegar fullgilt mikilvæga alþjóðlega sáttmála um bann við þróun, framleiðslu og notkun efnavopna og klasasprengrja. Fullgilding og aðild Íslands að TPNW myndi hinsvegar brúa mikilvægt bil í lagalegu samhengi þar sem samningurinn er afdráttarlaus, skýr og marghliða, þ.e. opinn öllum ríkjum og leggur allsherjarbann við hverskyns notkun kjarnorkuvopna. Því ætti Ísland, sem ábyrgt ríki í alþjóðasamfélaginu, að vera leiðandi í átt að kjarnorkuvopnalausum heimi, sýna fordæmi og fullgilda TPNW sem leggur skýlaust bann við notkun kjarnorkuvopna.

Ljóst þykir að markmiðinu um kjarnorkuvopnalausán heim verði ekki náð með afstöðu þess efnis að kjarnorkuvopn hafi gildi í öryggisstefnu landsins. Tilvísun til sjónarmiða um öryggi og varnarstefnu sem fram komi í grunnstefnu NATO, sem réttlætning á beitingu eða hótun um beitingu kjarnorkuvopna, grafi, að mati Rauða krossins, undan grundvallarlögum mannúðarréttar sem leggi bann við notkun slíkra gereyðingarvopna. Slík sjónarmiðið geti verið hvati fyrir önnur ríki, sem jafnvel standa frammi fyrir knýjandi ógn á öryggi sínu, til kaupa eða jafnvel notkunar á kjarnorkuvopnum með öryggissjónarmið og sjálfsvörn að leiðarljósi. Framangreind sjónarmið um öryggi, fælingu og varnarstefnu í grunnstefnu NATO séu því að mati Rauða krossins, til þess fallin að réttlæta útbreiðslu kjarnorkuvopna. Þá er jafnframt bent á að þrátt fyrir framangreind sjónarmið í grunnstefnu NATO kveði hún einnig á um það markmið að skapa skilyrði fyrir heim án kjarnorkuvopna sem sé *samhjóða grundvallar tilgangi TPNW*.

Rauði krossinn hvetur því íslensk stjórnvöld til þess að sýna öðrum NATO ríkjum mikilvægt fordæmi og taka skref í átt að fullgildingu TPNW. Með vísan í ofangreint telji Rauði krossinn ljóst að fullgilding TPNW gangi *ekki í berhögg við skuldbindingar Íslands gagnvart NATO*.

III. Umsögn vegna Þingsályktunartillögu 2022

Þingsályktunartillagan undirstrikar mikilvægi samningsins um bann við útbreiðslu kjarnorkuvopna frá 1968 (e. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT*) sem leggur skyldur á ríki sem búa yfir slíkum vopnum að vinna að útrýmingu þeirra. Fram kemur að ráðamenn NATO ríkja telji farsælla

að vinna að kjarnorkuvopnum innan NPT-samningsins og í ljósi þess að viðræður um endurnýjum samningsins sigldu í strand á árinu sé vandséð um að þau rök haldi.

Við ofangreint telur Rauða krossinn nauðsynlegt að bæta að samtökin ICAN hafa m.a. bent á að TPNW stangist ekki á við né grefur undan NPT-samningnum. Ennfremur að TPNW sé fullkominn viðbót við fyrri afvopnunar samninga og sé hannaður sem leið til að innleiða VI grein NPT-samningsins er fjallar um afvopnun. Einnig, að þættir TPNW er varða bann við útbreiðslu kjarnorkuvopna sem og verndarákvæði eru í það minnsta jafn sterk og sannanleg og innan NPT-samningsins.

Fram kemur í þingsályktunartillögu að nær öll aðildarríki NATO hafi ákveðið að sniðganga viðræðurnar um gerð TPNW samningsins, enda byggist hernaðarstefna bandalagsins enn á því að áskilja sér rétt til að beita kjarnorkuvopnum að fyrra bragði.

Í þessu samhengi vill Rauði krossinn nefna að fyrsti fundur aðildarríkja TPNW var haldinn í Vínarborg í júní á þessu ári. Fundinum lauk með samþykkt Vínaryfirlýsingarinnar og aðgerðaáætlunar sem markar stefnu fyrir innleiðingu samningsins og framfarir í átt að markmiði hans um algjöra útrýmingu kjarnorkuvopna. 34 ríki sóttu fundinn sem áheyrnarfulltrúar, þar af fjögur NATO ríki þ.e. Belgía, Þýskaland, Holland og Noregur, ásamt Finnlandi og Svíþjóð sem nú hafa sótt um aðild að NATO. Þessi ríki hafa nú tekið fyrsta skrefið fram á við og sýnt forystu í verki innan NATO og Evrópu í átt að nútímalegri öryggisstefnu. Vonast Rauði krossinn til að íslenska ríkið fylgi í kjölfarið og sýni áframhaldandi frumkvæði innan NATO gagnvart samningnum.

IV. Almennar athugasemdir

Áframhaldandi tilvist kjarnorkuvopna er stærsta ógnin við mannkyn. Notkun þeirra myndi hafa skelfilegar afleiðingar í för með sér fyrir allt lífríki á jörðinni. Engin læknis- eða mannúðaraðstoð er möguleg strax í kjölfar kjarnorkuárásar. Áhættan af slíkri notkun fer vaxandi, bæði hvað varðar líkur og umfang áhrifa. Þau hörmulegu áhrif sem kjarnorkuárás hefur á allt lífríki jarðar ætti að vera lykilhvati ríkja til að lögfesta samninginn um bann við kjarnorkuvopnum.

Alþjóðaráð Rauð krossins vinnur innan Rauða kross hreyfingarinnar, með fulltrúum ríkja og samtökunum ICAN að því að kynna 12. grein TPNW þar sem aðildarríkjum er skylt að gera ráðstafanir til að hvetja önnur ríki til að gerast aðilar að samningnum með það að markmiði að öll ríki heims taki þátt.

Í ljósi ofangreinds, vill Rauði krossinn á Íslandi koma á framfæri tveimur myndböndum frá ICRC „*Live or die: what would you choose in a nuclear attack*“ og „*What if We Nuke a City*“¹ og voru gefin út árið 2019. Í myndböndunum er greint frá átakanlegum staðreyndum í kjölfar kjarnorkuárásar. Tengil á myndböndin má finna hér neðst á síðunni.

Rauði krossinn vill enn og aftur benda á að könnun á vegum samtakanna ICAN sem gerð var á Íslandi leiddi í ljós að 86% þeirra sem spurðir voru eru hlyntir gildistöku TPNW hér á landi. Jafnframt eru 75% hlyntir því að Ísland verði fyrst NATO ríkja til að skrifa undir og fullgilda samninginn. Sambærilegar kannanir voru gerðari í Belgíu, Danmörku, Hollandi, Ítalíu og á Spáni og leiddu í ljós að nálægt eða yfir

¹ Hægt er að horfa á myndbandið með því að smella á eftirfarandi slóð: [Future of nuclear weapons | ICRC](https://www.youtube.com/watch?v=5iPH-br_eJQ)https://www.youtube.com/watch?v=5iPH-br_eJQ

80% eru fylgjandi samningnum og endurspegla þannig yfirgnæfandi stuðning almennings í þessum ríkjum gagnvart samningnum og gildistöku hans.²

Að lokum vill Rauði krossinn á Íslandi koma því á framfæri við utanríkismálanefnd að félagið sendi nýverið sameiginlega áskorun 19 landsfélaga Rauða krossins til sinna ríkisstjórna, ásamt fylgibréfi, til að hvetja íslensk stjórnvöld til að styðja ályktanir er varða TPNW sem lagðar voru fram til samþykktar á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna á dögnum.

Ályktanirnar bera heitið: „*Humanitarian consequences of nuclear weapons*“ og „*Treaty on the Prohibition of nuclear weapons*“.

V. Lokaorð

Rauði krossinn telur það geta rýrt trúverðugleika íslenskra stjórnvalda á því markmiði að stuðla að kjarnorkuvopnalausum heimi að svara ekki ákalli Sameinuðu þjóðanna um algjört bann við notkun kjarnorkuvopna sem og vilja almennings um að skrifa undir og fullgilda samninginn.

Í ljósi þeirra skelfilegu afleiðinga sem kjarnorkuárás hefur fyrir mannkyn allt telur Alþjóðaráð Rauða krossins afar ólíklegt að notkun slíkra vopna geti verið í samræmi við alþjóðlegt mannúðarlög en skýr afstaða þess kemur fram í formála TPNW. Aðild Íslands að TPNW stuðlar að vernd almennra borgara, lífríkis og náttúru til framtíðar og styrkir enn fremur stöðu þeirra alþjóðlegu samninga um kjarnorkuvopn sem Ísland á nú þegar aðild að.

Með því að stíga skref í átt að fullgildingunni á TPNW sýna íslensk stjórnvöld frumkvæði og ýta undir uppbyggingu alþjóðlegra viðmiða gegn kjarnorkuvopnum, styrkja hindranir gegn útbreiðslu slíkra vopna, draga úr þrýstingi á kjarnorkuvopnakapphlaup, opna leiðir til framfara í afvopnunarmálum og taka þannig skref í átt að alheimsmarkmiði um kjarnorkuvopnalausum heim.

Rauði krossinn vill koma því á framfæri að fulltrúar félagsins eru tilbúnir að hitta utanríkismálanefnd til þess að ræða framangreindar athugasemdir og svara spurningum sé þess óskað.

² Nánari upplýsingar um ICAN og skoðanakönnunina: https://www.icanw.org/nato_poll_2021