

30.3 '09

Alþingi

146. mál

Erindi nr. P 136/1505

komudagur 31.3.2009

## **ATHUGASEMDIR VIÐ FRUMVARP TIL LAGA UM FRÍDLÝSINGU ÍSLANDS FYRIR KJARNORKUVOPNUM OG BANN VIÐ UMFERÐ KJARNORKUKNÚINNA FARARTÆKJA.**

Hér fara athugasemdir Bjarna Más Magnússonar aðjúnks við Háskólann á Akureyri við frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja.

### **1. AÐILD ÍSLANDS AÐ NATO**

Undirritaður telur líklegt að frumvarpið til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja stangist á við skuldbindingar íslenska ríkisins vegna aðildar þess að Atlantshafsbandalaginu.

### **2. SETNING LÖGGJAFAR UM ALÞJÓÐLEG MÁLEFNI EINHLIÐA**

Setja verður út á aðferðarfræði frumvarpsins eins og hún birtist í 2. og 12. gr. frumvarpsins, þ.e. að setja einhliða reglur um atriði sem Ísland hefur að nokkru leyti ekki persónulega eða efnislega lögsögu (l. *ratione materiae* og *ratione personae*) yfir (sjá liði 3 og 6-11) og ætla svo eftir á að afla hinu friðlýsta svæði alþjóðlegrar viðurkenningar. Líklegt er að slík aðferðafræði kalli á neikvæð viðbrögð annarra ríkja.

### **3. ÁKVÆÐI FRUMVARPSINS Í FRAMKVÆMD- FRÍÐHELGI HERSKIPA**

Bagalegt er að í greinargerð með frumvarpinu er hvergi fjallað um hvernig réttast sé að standa að framkvæmd ákvæða þess. Framkvæmdin á efni frumvarpsins getur skapað viss vandamál, sérstaklega á hafi úti. Þau skip sem frumvarpið nær til eru væntanlega í flestum tilvikum herskip. Herskip njóta friðhelgi sbr. 32. og 95. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1982 og eru undanþegin ákvæðum samningsins um verndun og varðveislu hafrýmisins sbr. 236. gr. samningsins. Íslenska ríkið hefur því ekki persónulega lögsögu yfir herskipum. Í þessu samhengi er rétt að benda á að ef strandríki reynir eða beitir framkvæmdavaldslögsögu gagnvart herskipi má líta á slíkt sem hótun um beitingu hervalds eða beitingu hervalds af hálfu strandríkis gagnvart fánaríki herskipsins.

### **4. INNRA ÓSAMRÆMI**

Benda verður á innra ósamræmi í frumvarpinu. Í 2. mgr. 1. gr. kemur fram að umferð kjarnorkuknúinna farartækja sé bönnuð á hinu friðlýsta svæði og einnig flutningur eða losun kjarnakleyfra efna og kjarnorkuúrgangs. Í 8. gr. frumvarpsins kemur hins vegar fram að sérhverju því farartæki, sem að einhverju eða öllu leyti er knúið kjarnorku, sé bannað að koma inn á hið friðlýsta svæði, sbr. þó ákvæði 10. gr. Í 10. gr. kemur fram að heimilt sé að veita undanþágu fyrir friðsamlega umferð eða gegnumferð farartækja án óþarfa viðvalar í eða á sjó eða í lofti á alþjóðlegum leiðum að því marki sem nauðsynlegt er til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum. Það er því innri mótsögn í frumvarpinu á milli 2. mgr. 1. gr. og 8. gr. sbr. 10. gr. frumvarpsins.

### **5. SKORTUR Á SKILGREININGUM**

Í frumvarpinu er ekki að finna skilgreiningar á hugtökunum „kjarnorkuúrgangur“, sem notað er í 1. og 9. gr., eða „hágeislavirkni“ og „lággeislavirkni“ sem notuð eru í 9. gr. Æskilegt væri að slíkar skilgreiningar væru til staðar til að taka af öll tvímæli.

## 6. GILDISSVIÐ

Gera verður athugasemdir við gildissvið frumvarpsins. Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins segir að í heiti laganna, og annars staðar þar sem annað kemur ekki fram, merki „Ísland“ íslenskt land, landhelgi, lofthelgi, efnahagslögsögu og landgrunn og allt íslenskt yfirráðsvæði samkvæmt lögum, þjóðarétti og ýrústu fullveldisréttindum í og á landi, á og yfir hafsbotni, í sjó og ofan sjávar og í lofti. Bent skal á að þeir svæðisbundnu samningar sem nefndir eru í greinargerðinu með frumvarpinu hafa mun takmarkaðri skilgreiningu á yfirráðsvæði en skilgreiningin á „Íslandi“ í 2. mgr. 3. gr. Auk þess sem fram kemur í samningunum (nema Tlatelolco samningnum) að ákvæði þeirra hafi ekki áhrif á réttarstöðu eða nýtingu réttar sem ríki njóta samkvæmt þjóðarétti.

## 7. GILDISSVIÐ - MISSKILNINGUR

Benda verður á misskilning sem birtist í 10. gr. frumvarpsins. Meginmisskilningurinn sem birtist í ákvæðinu og skýringar við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu er að meintar undanþágur eru í raun meginreglur. Í ákvæðinu virðist einnig vera sá misskilningur til staðar að það sé til eitthvað sem heitir friðsamleg umferð eða gegnumferð farartækja án óparfa viðdvalar í eða á sjó eða í lofti á alþjóðlegum leiðum í gegnum efnahagslögsöguna. Hér er væntanlega átt við hugtakið friðsamlega ferð (e. *innocent passage*, fr. *passage inoffensiv*). Hugtakið friðsamleg ferð á einungis við um landhelgina. Í þessu samhengi verður jafnframt að benda á, eins og verður útskýrt nánar í lið 10, að siglingar í efnahagslögsögunni eru frjálssar, sbr. 1. tl. 58. gr. sbr. a)-lið 1. tl. 87. gr. hafréttarsamningsins.

## 8. GILDISSVIÐ – MISSKILNINGUR - LOFHELGI

Lofthelgi ríkis nær að ytri mörkum landhelgi þess, sbr. 2. gr. samþykktar um alþjóðleg flugmál frá 1944 (e. *Convention on International Aviation*) og 2. tl. 2. gr. hafréttarsamningsins. Efnahagslögsagan tekur ekki til loftrýmisins. Þar hafa ríki frelsi til lyfirflugs sbr. 1. tl. 58. gr. hafréttarsamningsins. Íslenska ríkið getur því ekki einhliða bannað flug með kjarnorkuvopn, kjarnakleyf efni eða kjarnorkuúrgang yfir efnahagslögsögunni.

## 9. GILDISSVIÐ – MISSKILNINGUR - LANDHELGIN

Í 10. gr. frumvarpsins kemur fram að undanþágur frá ákvæðum 6., 8. og 9. gr. frumvarpsins geti aldrei tekið til svæðisins innan 12 sjómílna marka og lofthelginnar þar upp af.

Í landhelginni njóta ríki fullveldisréttar með einni undantekningu. Ríki mega ekki á friðartímum meina skipum annarra ríkja friðsamlega ferð um landhelgi sína. Í þjóðarétti hefur verið umdeilt hvort erlent herskip þurfi heimild fyrir fram frá viðkomandi strandríki fyrir friðsamlegri ferð í gegnum landhelgi þess eða a.m.k. að tilkynna strandríkinu um slíka ferð. Hvorki Genfarsamningurinn um landhelgi og aðlæga beltið (e. *Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone*) frá 1958 né hafréttarsamningurinn hafa að geyma ákvæði um slíkt.

Þau rök sem helst hafa verið áberandi fyrir því að heimild þurfi fyrir fram frá strandríki eða að tilkynna beri strandríki um friðsamlega ferð erlends herskips byggist einkum og sér í lagi á að annað fyrirkomulag vegna friðsamlegra ferða herskipa séu ósamrýmanleg fullveldi strandríkis þar sem markmiðið með notkun herskipa sé annað en kaupskipa. Þessi rök eiga þó ekki eins mikið við í dag eins og fyrir tilvist hafréttarsamningsins.

Á þriðju hafréttarráðstefnu Sameinuðu þjóðanna, þar sem hafréttarsamningurinn var saminn, fóru fram kröftugar umræður um hvort erlend herskip þyrftu fyrir fram heimild til friðsamlegrar ferðar frá strandríki eða a.m.k. að tilkynna strandríki um slíka ferð. Stuðningsmenn þessara skilyrða misheppnaðist að tryggja hugmyndum sínum framgang. Niðurstaðan varð því að í hafréttarsamningnum er ekkert ákvæði sem kveður á um að herskip þurfi fyrirfram leyfi frá strandríki til friðsamlegrar ferðar eða a.m.k. að tilkynna um slíka ferð. Hins vegar er ákvæði í samningnum sem kveður á um að strandríki skuli varast að gera kröfur til erlendra skipa sem verða raunverulega til að girða fyrir eða skerða réttinn til friðsamlegrar ferðar.

Þegar tekið er til athugunar hvort erlend herskip þurfi fyrir fram leyfi fyrir friðsamlegri ferð eða a.m.k. að tilkynna um slíka ferð um landhelgi strandríkis verður einkum að gefa 1. og 3. tl. 2. gr., 17.-19. gr. og 1. tl. 24. gr. hafréttarsamningsins gaum. Ef umrædd ákvæði eru skýrð saman fæst eftirfarandi niðurstaða:

Fullveldisréttur strandríkis nær til aðlægs sjávarbeltis sem nefnist landhelgi. Fullveldisréttinum yfir landhelginni er beitt í samræmi við hafréttarsamninginn og aðrar reglur þjóðaréttar. Skip allra ríkja hafa rétt til friðsamlegrar ferðar um landhelgina í samræmi við hafréttarsamninginn (ekki er gerður greinarmunur á herskipum og kaupskipum). Ferð skal almennt vera óslitin og greið. Ferð er friðsamleg svo framarlega sem hún stofnar friði, góðri reglu eða öryggi strandríkisins ekki í hættu (hvað gerir það er talið upp í 2. tl. 19. gr.). Strandríki skal ekki hindra friðsamlega ferð erlendra skipa um landhelgina *nema* samkvæmt hafréttarsamningnum.

Þar sem ekki er kveðið á um að bannað sé að flytja kjarnorkuvopn í gegnum landhelgi strandríkis í hafréttarsamningnum má ekki setja ákvæði um slíkar tálmanir í landsrétt ríkja. Auk þess er rétt að benda á að þar sem ekki er kveðið á um í hafréttarsamningnum að erlend herskip fái fyrir fram leyfi fyrir friðsamlegri ferð eða tilkynni um fyrirhugaða friðsamlega ferð um landhelgi strandríkis er erfitt að draga aðra ályktun en að slík skilyrði séu í andstöðu við samninginn. Taka skal fram að utanríkisráðuneytið hefur aðra afstöðu til síðarnefnda atriðisins.

## 10. GILDISSVIÐ – MISSKILNINGUR – EFNAHAGSLÖGSAGAN

Strandríki njóta ekki fullveldisréttar í efnahagslögsögunni. Strandríkið nýtur hins vegar tiltekinna fullveldisréttinda þar, sbr. 4. gr. 1. nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn og 56. gr. hafréttarsamningsins. Samkvæmt 55. gr. hafréttarsamningsins fer um réttindi og lögsögu strandríkisins og réttindi og frelsi annarra ríkja í efnahagslögsögunni eftir viðeigandi ákvæðum hafréttarsamningsins. Eitt þessara viðeigandi ákvæða er 58. gr. samningsins sem kveður m.a. á um að skip allra ríkja hafi rétt til frjálsra siglinga líkt og gildir á úthafinu sbr. a)-lið 1. tl. 87. gr. samningsins. Strandríkið getur almennt ekki haft nokkur afskipti af erlendum skipum í efnahagslögsögunni nema að því er varðar tiltekna málaflokka, einkum er varða nýtingu fiskistofna og mengun. Strandríki hafa enga almenna heimild til að meina skipum að sigla um efnahagslögsöguna fyrirfram. Í því samhengi skiptir ekki máli hvort skip sé vopnað kjarnorkuvopnum, flytji kjarnorkuvopn eða sé kjarnorkuknúið.

## **11. KOMUR KAFBÁTA, HERSKIPA EÐA HERLOFTFARA Í LOFT- OG LANDHELGI**

Spyrja má hvort 1. másl. 11. gr. frumvarpsins standist a)-lið 1. tl. 24. gr. hafréttarsamningsins. Í 1. másl. 11. gr. frumvarpsins segir að aldrei skuli leyfa komu kafbáta, herskipa eða herloftfara inn fyrir 12 sjómílna land- eða lofthelgi eða heimsóknir slíkra farartækja til íslenskra hafna eða flugvalla nema óbyggjandi teljist að í því felist ekki brot á friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum samkvæmt lögum þessum. Í a)-lið 1. tl. 24. gr. hafréttarsamningsins er hins vegar kveðið á um að strandríki skuli ekki hindra friðsamlega ferð erlendra skipa um landhelgina nema samkvæmt samningnum. Við beitingu samningsins eða laga eða reglna, sem settar eru í samræmi við hann, skuli strandríki einkum varast að gera kröfur til erlendra skipa sem verða raunverulega til að girða fyrir eða skerða réttinn til friðsamlegrar ferðar. Líklegt er að regla 1. másl. 11. gr. teljist krafa sem girði fyrir eða skerði réttinn til friðsamlegrar ferðar.

## **12. ÓRAUNHÆF UPPLÝSINGAÖFLUN**

Telja verður 2. másl. 11. gr. frumvarpsins geta orðið töluvert erfiðan í framkvæmd þar sem ríki eru oft á tíðum óviljug til að láta hernaðarlega mikilvægar upplýsingar af hendi.

## **13. SIGLINGAR KJARNORKUKNÚINNA FARARTÆKJA OG FARARTÆKJA SEM FLYTJA KJARNAKLEYF EFNI EÐA KJARNORKUÚRGANG**

Gera verður nokkrar athugasemdir við bannákvæði 8. og 9. gr. frumvarpsins. Í 23. gr. hafréttarsamningsins er fjallað um hvernig friðsamlegri ferð erlendra kjarnorkuknúin skipa og skipa sem flytja kjarnaefni eða önnur efni, eðli sínu samkvæmt hættuleg eða skaðleg í landhelginni skuli háttáð og í 2. tl. 22. gr. samningsins er ákvæði sem tekur sérstaklega til siglinga slíkra skipa í landhelginni. Í alþjóðasamningnum um öryggi mannlífa á hafinu (e. *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS samningurinn)*) frá 1974 eru að finna almenn ákvæði um hvernig siglingar slíkra skipa skuli háttáð, m.a. í efnahagslögsögunni. Erfitt er að sjá hvernig 8. og 9. gr. frumvarpsins samræmast reglum þjóðaréttarins að þessu leyti.

Í ljósi aukins vægis Norður-Íshafsins á næstu árum og áratugum, má spyrja hvort bann við kjarnorkuknúin farartæki sé skynsamlegt. Samhliða opnun siglingaleiða má gera ráð fyrir því að fjöldi ísbrjóta stóruaust. Þeir eru oft knúnir kjarnorku, en gætu ekki nýtt sér neina þjónustu hér á landi, ef frumvarpið yrði samþykkt.

## **14. ATVINNUFRELSI**

Velta má þeirri spurningu upp hvort ákvæði 4. gr. frumvarpsins gangi gegn sjónarmiðum um atvinnufrelsi. Einnig má velja þeirri spurningu upp hvað það nákvæmlega merki að búa til kjarnorkuvopn, veita aðstoð, hjálp eða atbeina til þess að nokkur búi til, afli sér eða hafi undir höndum kjarnorkuvopn. Taka má dæmi af tölvunarfræðingi sem hannar hluta af þeim hugbúnaði sem notaður er í kjarnorkuvopn. Er hann að búa til kjarnorkuvopn?

## **15. RÉTTARÓVISSA – LAGAÓSAMRÆMI**

Benda verður á ákvæði 2. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn og 12. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. 1. nr. 41/1979 fer framkvæmd fullveldisréttarins í landhelginni eftir íslenskum lögum og ákvæðum alþjóðalaga. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. sömu laga skal framkvæmd réttinda og skyldna innan efnahagslögsögunnar vera samkvæmt sérstökum lögum og í samræmi við milliríkjasamninga, sem Ísland er aðili að. Í 12. gr. laga nr.

52/2006 er kveðið á um að Landhelgisgæslan skuli virða ákvæði alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að þegar erlend skip eða hafstöðvar eiga í hlut. Sérfræðingar í stjórnskipunarrétti telja að í þeim tilfellum sem íslensk lög vísa til þjóðréttarreglna séu þær orðnar að íslenskum réttarheimildum á því sviði sem löggin taka til. Segja má því að þessi ákvæði innleiði að vissu leyti reglur þjóðaréttarins, t.a.m. hafréttarsamninginn, inn í íslenskan rétt.

Eins og sýnt hefur verið fram á hér á að framan er frumvarpið að nokkru leyti í ósamræmi við gildandi þjóðaréttarreglur. Þar sem frumvarpið inniheldur ákvæði sem eru að öllum likindum í ósamræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands og vegna fyrrgreindra ákvæða í l. nr. 41/1979 og 52/2006 getur frumvarpið leitt til réttaróvissu um hvernig skýra eigi umrædd lagaákvæði í l. nr. 41/1979 og 52/2006 til samræmis við ákvæði frumvarpsins.

#### **16. GREINARGERÐIN - ÓRÖKSTUDDAR FULLYRÐINGAR**

Nokkrar fullyrðingar í texta greinargerðarinnar með frumvarpinu orka tvímælis eða eru ekkert rökstuddar t.a.m.: „Langflest ríki viðurkenna þó hættuna sem stafar af slíkum [kjarnorku]vopnum og hafna kenningunni um gagnkvæmt ógnarjafnvægi sem er löngu orðin úrelt ef hún hefur þá nokkurn tímann átt við.“

#### **17. GREINARGERÐIN - SVEITASTJÓRNIR OG UTANRÍKISMÁL**

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að yfirgnæfandi meirihluti sveitarfélaga hér á landi hafi lýst því yfir að landsvæði þeirra skuli vera friðlýst fyrir kjarnorkuvopnum. Rétt er að ítreka það sem kemur reyndar fram í greinargerðinni að sveitastjórnir fara ekki með utanríkismál og yfirlýsingar þeirra er varða utanríkismál hafa ekkert lagalegt gildi.

#### **18. GREINARGERÐIN - RÁÐGEFANDI ÁLIT ALÞJÓÐADÓMSTÓLSINS Í HAAG**

Í greinargerðinni með frumvarpinu er minnst á dóm Alþjóðadómstólsins í Haag um beitingu kjarnorkuvopna og ógnun þess. Rétt er að benda á að umræddur dómur er ekki dómur heldur ráðgefandi álit (e. *advisory opinion*). Auk þess er rétt að benda á að ekki er minnst á mikilvægt atriði álitinu. Í álitinu stendur skýrum stöfum að dómstóllinn geti ekki ákveðið endanlega hvort hótun eða notkun kjarnorkuvopna sé lögmæt eða ólögmæt í öfgakenndu tilfelli sjálfsvarnar, þar sem sjálf tilvist ríkis er í húfi (e. *The court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme case of self-defence, in which the very survival of the State would be at stake*).

#### **19. GREINARGERÐIN - HÆTTAN AF KJARNORKU**

Í greinargerð með frumvarpinu er hvergi útskýrt hver hættan af kjarnorku er, kjarnorkuvopnum eða kjarnorkuknúnum farartækjum.

#### **20. HVERJIR VERÐA BUNDIR AF LÖGUNUM?**

Af grundvallarreglum þjóðaréttar leiðir að einungis þau ríki sem fallast á ákvæði frumvarpsins, sem eru í andstöðu við meginreglur þjóðaréttar, verða bundin af ákvæðum frumvarpsins, önnur ríki ekki. Í þessu samhengi er rétt að benda á að af almennum reglum þjóðaréttar leiðir einnig að íslenska ríkið mun ekki geta mótmælt sambærilegri löggjöf annarra ríkja ef frumvarpið verður að lögum.

## **21. NIÐURSTAÐA**

Undirritaður telur að ákvæði frumvarps til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja fari í bága við skuldbindingar Íslands vegna aðildarinnar að NATO, reglur hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, það geti skapað réttaróvissu vegna ákvæða í lögum nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn og lögum nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands og fari auk þess í bága við hagsmuni íslenska ríkisins og borgara þess.