

**Umsögn  
um frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum  
og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja.**

*(Lagt fram á 139. löggjafarþingi 2010-2011. Þskj. 18 - 18. mál).*

**Stutt lýsing**

Í frumvarpinu eru ákvæði um bann við staðsetningu, geymslu og flutningi kjarnavopna, sem og við umferð kjarnorkuknúinna farartækja, flutningi og losun kjarnakleyfra efna og kjarnorkuúrgangs innan efnahagslögsögunnar og 12 sjómílna land- og lofthelgi, sem og heimsóknum slíkra farartækja til íslenskra hafna eða flugvalla. Bannið tekur til sérhverrar losunar geislavirkra efna innan svæðisins.

**Gildandi reglur**

Allmörg þeirra ákvæða sem er að finna í frumvarpinu hafa þegar verið lögfest eða er að finna í alþjóðasamningum sem Ísland á aðild að. Eftirfarandi eru helstu lög og samningar sem um er að ræða.

- Lög um framkvæmd sammingsins um allsherjarbann við tilraunum með kjarnavopn nr. 25/2001, sbr. samningurinn um allsherjarbann við tilraunum með kjarnavopn frá 10. september 1996.
- Lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða nr. 93/2008 innleiða ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1540 (2004) sem bannar öðrum en ríkjum þróun, framleiðslu, öflun, söfnun, notkun, útvegum, eignarhald, flutning, miðlun, viðskipti með og vörslu kjarnavopna, sbr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 26. júní 1945. Ályktunin heimilar öryggisráðinu m.a. að gefa aðildarríkjum fyrirmæli sem miða að því að varðveita heimsfrið og öryggi.
- Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 banna losun kjarnakleyfra efna og kjarnorkuúrgangs.
- Lög um geislavarnir nr. 44/2002 kveða á um meðferð geislavirkra efna hér á landi, þ.á m. förgun þeirra, en um hana gilda strangar reglur.
- Hegningarlög nr. 19/1940 banna að taka við, hafa í vörslu sinni, nota, flytja, breyta, losa eða dreifa kjarnakleyfum efnum og stofna með því lífi manna, heilsu eða eignum í háska.
- Samningurinn um bann við útbreiðslu kjarnavopna frá 1. júlí 1968 (NPT) kveður á um að aðildarríki sem ekki eiga kjarnavopn fyrir, skuldbindi sig til að koma sé ekki upp slíkum vopnum eða aðstoða aðra við það.

Sú stefna íslenskra stjórnvalda að leyfa ekki staðsetningu kjarnavopna hér á landi er vel kunn og hefur svo verið um áratuga skeið. Í ágúst 1980 lýsti Ólafur Jóhannesson, þáverandi utanríkisráðherra, því yfir að bannið ætti við um varanlega sem og tímabundna staðsetningu kjarnavopna og jafnframt flutninga kjarnavopna um Keflavíkurflugvöll og lofthelgi Íslands. Geir Hallgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, útfærði þessa stefnu enn frekar þegar hann lýsti því yfir, í apríl 1985, að bannið ætti einnig við um herskip sem kæmu í hafnir hérlendis eða sigldu um íslenska lögsögu. Íslensk stjórnvöld hafa enga ástæðu til að

ætla annað en að önnur ríki hafi ætíð virt þessa friðlýsingu. Alþingi áréttaði þessa stefnu Íslands varðandi bann við staðsetningu kjarnavopna á Íslandi með þingsályktun 23. maí 1985 og sú afstaða hefur verið óbreytt allar götur síðan.

Það leiðir af ofangreindu að mörg ákvæði frumvarpsins, sem hér um ræðir, eða hliðstæð ákvæði, er að finna í alþjóðasamningum, sem Ísland á aðild að, stefnu landsins út á við eða innanlandslöggjöf. Aðildin að þeim alþjóðasamningum sem hér eru tilgreindir felur í sér skuldbindingar samkvæmt þjóðarétti.

### **Þjóðréttarskuldbindingar og öryggissjónarmið**

#### *Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna*

Ákvæði frumvarpsins um bann við flutningi kjarnorkuvopna á íslensku hafsvæði, komu farartækja sem knúin eru kjarnorku þangað og umferð farartækja sem flytja kjarnakleyf efni eða kjarnorkuúrgang um það stangast á við ákvæði hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna varðandi landhelgi og sérefnahagslögsögu ríkja.

Ísland nýtur, eins og önnur strandríki, fullveldisréttar innan landhelgi sinnar sbr. 2. gr. hafréttarsamningsins. Erlendum skipum er þó heimilt að fara um landhelgina að því tilskildu að ferðin sé friðsamleg sbr. 17. gr. samningsins. Í 19. gr. samningsins segir að ferð sé friðsamleg „svo framarlega sem hún stofnar friði, góðri reglu eða öryggi strandríkisins ekki í hættu“. Hafréttarsamningurinn hefur að geyma ákvæði sem segir að þegar erlend kjarnorkuknúin skip og skip sem flytja kjarnaefni eða önnur hættuleg eða skaðleg efni, neyta réttarins til friðsamlegrar ferðar um landhelgina skuli þau vera með skjöl og gera sérstakar varúðarráðstafanir samkvæmt alþjóðasamningum sbr. 23. gr. samningsins. Að auki kveður 22. gr. samningsins á um að strandríki geti krafist þess að slík skip, sem neyta réttarins til friðsamlegrar ferðar um landhelgi þess, sigli á ákveðnum siglingaleiðum. Í ljósi þessa verður að líta svo á að réttur slíkra skipa til friðsamlegrar ferðar um landhelgina sé viðurkenndur í hafréttarsamningnum svo fremi ofangreind skilyrði séu uppfyllt. Í framkvæmd hefur Ísland ekki litið svo á að flutningur efna af þessu tagi, eða ferð skipa knúin kjarnorku, hafi brotið gegn ákvæðum 19. gr. Hafréttarsamningsins, s.s. um öryggi þess sem strandríkis. Dæmi eru þó um að strandríki (t.d. Egyptaland, Jemen, Malasía, Malta, Óman og Sádí Arabía) hafi gert kröfu um að sótt sé um leyfi fyrir för slíkra skipa um landhelgina en önnur ríki, einkum vestræn, hafa mótmælt því.

Hið sama á ekki við um loftrýmið yfir landhelginni. Fullveldisréttur strandríkja nær til þess, sbr. 2. gr. hafréttarsamningsins. Réttur til friðsamlegrar ferðar nær ekki til ferða erlendra loftfara um loftrými yfir landhelgi strandríkja og er þar af leiðandi unnt að banna ferðir loftfara, m.a. loftfara með hættulegan farm ef vilji er til þess.

Hvað varðar sérefnahagslögsöguna hefur strandríki fullveldisréttindi m.a. varðandi verndun og nýtingu lífrænna sem ólífrænna náttúruauðlinda og hefur lögsögu að því er varðar verndun og varðveislu hafrymisins, sbr. 56. gr. hafréttarsamningsins. Þegar strandríki fer með réttindi sín skal það taka tillit til réttinda annarra ríkja samkvæmt ákvæðum hafréttarsamningsins. Í því sambandi verður að hafa í huga að erlend skip hafa frelsi til siglinga í og erlend loftför hafa frelsi til yfirflugs yfir sérefnahagslögsögu annarra ríkja samkvæmt 58. gr. hafréttarsamningsins. Frelsi þetta er svipað frelsinu til siglinga á og yfirflugs yfir úthafinu og hefur strandríkið mjög þröngar heimildir til takmörkunar þess, mun þrengri en hvað landhelgina varðar.

Rétt er að taka fram að á innsævinu, þ.m.t. hafnir, hefur strandríki nær ótakmarkaðan fullveldisrétt og hefur því heimild til þess að banna þar för sjávar- og loftfara.

#### *Atlantshafsbandalagið*

Í öryggisumhverfi nútímans er grundvallargildi kjarnavopna pólitískt. Notkun þeirra er talin nánast óhugsandi og markvisst hefur verið unnið að fækkun þeirra á undanföllum árum. Flest ríki heims eru aðilar að samningnum um bann við útbreiðslu kjarnavopna, en lokamarkmið hans er að útrýma öllum kjarnavopnum (NPT). Engu að síður eru kjarnavopn ennþá þáttur í varnarstefnu Atlantshafsbandalagsins. Fælingin sem í þeim felst er af hálfu Atlantshafsbandalagsins talin hafa pólitískt vægi, m.a. gagnvart sameiginlegum varnarskuldbindingum aðildarríkja, samstöðu aðildarríkja og þeim grundvelli bandalagsins að öryggi og varnir bandalagsins skuli ná yfir öll aðildarríki.

Útanríkisráðherrar Norðurlanda ákváðu, á fundi sínum í Reykjavík 29.-30. mars 1987, að kanna hvort koma mætti á kjarnavopnalausum svæði á Norðurlöndum. Nefnd embættismanna skilaði skýrslu í mars 1991. Í niðurstöðum hennar segir m.a. að slíku svæði verði aðeins komið á í samráði við Atlantshafsbandalagsríkin. Ekki verði séð að slík friðlýsing þjóni öryggishagsmunum samtakanna.

#### *Friðsamleg nýting kjarnorku*

Með samþykkt frumvarpsins yrði flutningur kjarnakleyfra efna og kjarnorkuúrgangs m.a. bannaður innan efnahagslögsögunnar og landhelgi. Óheimilt yrði að þjóðarétti að framfylgja slíkum ákvæðum, sem fyrir segir. Einnig yrði flutningur efnanna óheimill í lofthelgi. Hins vegar er flutningur slíkra efna algengur í alþjóðasamskiptum og oft nauðsynlegur þáttur í eyðingu kjarnorkuúrgangs og til að koma kjarnakleyfum efnum í örugga vörslu.

#### *Sjávarháski*

Ef frumvarpið yrði að lögum mætti t.d. ekki heimila skipi sem flytur kjarnakleyf efni eða kjarnorkuúrgang í tengslum við friðsamlega nýtingu kjarnorku og óskar að leita vars vegna óveðurs, að koma inn fyrir 12 mílna mörkin og draga þar með úr líkum á að skip farist og mengunarslys hljótt af.

#### *Geislavirk efni sem tengjast heilbrigðisþjónustu*

Algjört bann við þeirri litlu losun geislavirkra efna sem eru hérlendis myndi fela í sér alvarlegar hömlur á beitingu þeirra við greiningu og lækningu sjúkdóma.

#### *EES-samningurinn*

Þær takmarkanir sem felast í frumvarpinu á innflutningi og flutningi á kjarnakleyfum efnum og kjarnorkuúrgangi og á ferðum kjarnorkuknúinna farartækja geta m.a. snert reglur EES-samningsins um fjáls vöru- og þjónustuviðskipti. Þar sem um viðskiptahindrun væri að ræða þyrfti að tilkynna reglurnar til Eftirlitsstofnunar EFTA samkvæmt tilskipun 98/34 (EB), sem setur reglur um tilhögun upplýsingaskipta vegna tæknilegra staðla og reglugerða, sbr. lög nr. 57/2000 um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vörur og fjarþjónustu. Vakin er athygli á að texti frumvarpsins verður að berast stofnuninni áður en það verður að lögum og gefa verður stofnuninni þrjú mánaða tíma til meðferðar áður en frumvarpið verði samþykkt, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2000.

#### **Niðurstaða**

Stefna stjórnvalda í þeim málaflokki sem frumvarpið kveður á um hefur m.a. verið mörkuð með það fyrir augum, jafnframt því að samrýmast skuldbindingum gagnvart hafréttarsamningnum og Atlantshafsbandalaginu, að hún uppfylli réttmætar kröfur um öryggi umhverfis og auðlinda. Sem aðili að samningnum um bann við útbreiðslu kjarnavopna (NPT)

styður Ísland útrýmingu allra kjarnavopna. Ísland hefur verið meðflytjandi að tillögum þar að lútandi á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Ennfremur styðja íslensk stjórnvöld gerð sammings um bann við framleiðslu kjarnakleyfra efna til sprengjugar (FMCT). Stefna Íslands í málefnum er varða staðsetningu kjarnavopna hér á landi eða flutning þeirra um íslenska lögsögu hefur ekki verið lögfest enda samræmist það ekki aðild landsins að Atlantshafsbandalaginu.

**Markmið frumvarpsins er í megindráttum í samræmi við yfirlýsta stefnu stjórnvalda en að óbreyttu stangast frumvarpið þó á við skuldbindingar íslenskra stjórnvalda samkvæmt þjóðarétti einsog fyrr er lýst.**

*Utanríkisráðuneytinu, 31. október 2010.*