



RESEARCH FORUM ON SECURITY AND DEFENCE
RANNSÓKNARVÉTTVANGUR FYRIR ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL.

Reykjavík, 3. nóvember 2010

Utanríkismálanefnd Alþingis
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

EFNI: Umsögn um frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja, þingskjal 18, 18. mál, 139. löggjafarþing.

NEXUS er rannsóknarhópur sem hefur það að megin markmiði að stunda rannsóknir og stuðla að upplýstri umræðu um öryggis- og varnarmál á Íslandi. Hópurinn samelnar einstaklinga, bæði úr stjórnsýslu og fræðasamfélaginu, þar sem ólíkar skoðanir og viðhorf gagnvart öryggis- og varnarmálum fá að njóta sín. Það skal því áréttað að álit það sem hér er lagt fram er þeirra einstaklinga sem undir það rita. Hópurinn sækist einnig eftir því að tryggja áhrif fræðasamfélagsins á stefnumótun og viljum við því þakka fyrir að til hans hafi verið leitað.

Athugasemdir undirritaðar eru af þrennum toga. Í fyrsta lagi eru gerðar athugasemdir við þær hugmyndir er búa að baki frumvarpinu. Í öðru lagi er bent á skuldbindingar Íslands gagnvart Norður Atlantshafsbandalaginu (NATO). Í þriðja lagi eru gerðar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins.

UNDIRLIGGJANDI HUGMYNDIR

Þær meginhugmyndir sem búa að baki frumvarpinu, eins og þær eru settar fram í greinargerð með frumvarpinu, standast sumar hverjar ekki.

Í greinargerðinni kemur fram að á umliðnum árum hafi æ fleiri kallað á friðlýsingu Norðurlandsins fyrir kjarnorkuvopnum og að verði af friðlýsingunni auki það enn á mikilvægi þess að Ísland geri slíkt hið sama, enda færðust flutningsleiðir kjarnorkuvopna þá í einhverjum tilvikum nær landinu en ella. Þó svo að virtir einstaklingar og samtök friðarsinnaðra vísindamanna hafi kallað á friðlýsingu hafa ríki og alþjóðastofnanir ekki gert slíkt og ekki virðist nein þróun í þá áttina. Þar af leiðandi er ólíklegt að flutningsleiðir kjarnorkuvopna færast í einhverjum tilvikum nær landinu af þessum sökum.

Í greinargerðinni kemur fram að Alþjóðadómstóllinn í Haag hafi dæmt á þá leið [a]ð ekki aðeins bryti notkun kjarnorkuvopna gegn alþjóðalögum, heldur líka það að ógna eða hótta því að beita þeim gegn öðru ríki. Þessi fullyrðing er ekki alls kostar rétt. Í fyrsta lagi ber að geta þess að ekki er um dóm Alþjóðadómstólsins að ræða heldur ráðgefandi álit. Í öðru lagi komst dómstóllinn að annarri niðurstöðu. Svar dómstólsins við þeirri spurningu allsherjarþings SP hvort hótun um eða beiting kjarnorkuvopna sé heimil í einhverju tilfelli samkvæmt þjóðarétti¹ var eftirfarandi: Engar réttarheimildir þjóðaréttar heimila sérstaklega beitingu eða hótun um beitingu kjarnorkuvopna; Hvorki er að finna í þjóðaréttarvenju né þjóðréttarsamningum neitt almennt og hnattrænt bann við hótun eða beitingu kjarnorkuvopna; Hótun um beitingu eða beiting kjarnorkuvopna í andstöðu við 4. mgr. 2. gr. sáttmála hinna sameinuðu þjóða og sem uppfyllir ekki skilyrði 51. gr. hans er ólögleg; Hótun eða beiting kjarnorkuvopna skal vera samrýmanleg skilyrðum þjóðaréttarreglna um vopnuð átök, sérstaklega grundvallarsjónarmiðum og reglum alþjóðlegs manniðarréttar, sem og sérstakar samningsskuldbindingar og aðrar skuldbindingar er varða kjarnorkuvopn

¹ AD, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8. júlí 1996, bls. 228, málsgrein 1.

sérstaklega. Að lokum komst dómstóllinn að því að hótun um beitingu eða beiting kjarnorkuvopna væri *almennt* í ósamræmi við reglur Þjóðaréttarins sem gilda í vopnuðum átökum. Dómstóllinn gæti hins vegar ekki ákveðið endanlega hvort hótun eða notkun kjarnorkuvopna sé lögmæt eða ólögmæt í öfgakenndu tilfalli sjálfsvarnar, þar sem sjálf tilvist ríkis væri í húfi.²

NATO SKULDBINDINGAR

Kjarnorkuvopn hafa gegnt veigamiklu hlutverki í hernaðaráætlunum NATO frá stofnun bandalagsins og gera það enn. Á fundi utanríkisráðherra Norðurlanda í Reykjavík 29. til 30. mars árið 1987 var ákveðið að kanna hvort koma mætti á kjarnorkuvopnalausum svæði á Norðurlöndum. Nefnd háttsettra embættismanna skilaði ítarlegri skýrslu í mars árið 1991 um málið. Í skýrslunni er tekið tillit til minnkandi vægis kjarnorkuvopna og hignunar Sovétríkjanna. Í ljósi þess að kjarnorkuvopn gegna enn veigamiklu hlutverki hjá NATO verður ekki annað séð en að efni skýrslunnar eigi að miklu leyti enn við. Í skýrslunni segir að ýmis NATO-ríki hafi látið í ljós efasemdir um ýmsar útfærslur á kjarnorkuvopnalausum svæðum, ekki einungis á norðurhveli. Efasemdirnar byggist að mestu leyti á að slík svæði eru talin í andstöðu við varnarstefnu bandalagsins, meginregluna um óskiptanleika öryggis og bandalagssamstöðu.³ Í skýrslunni kemur fram að bent hafi verið á að ef norrænu NATO-ríkin ætluðu að halda sig frá kjarnorkuvopnamöguleikanum, gæti fúsleikinn og möguleikinn á að útvega aðstoð á tímum hættuástands og stríðs veikt. Þróun af þessu tagi gæti hætt á að grafið væri undan skuldbindingum NATO gagnvart þessum ríkjum. Með því yrði trúverðugleiki varnarskipulags bandalagsins og fælingarmáttur á norðurhveli skertur.⁴ Skýrsluhöfundar benda á að NATO byggist á sameiginlegri þátttöku og skuldbindingu um samstöðu innan bandalagsins. Merki þess að norræn NATO-ríki væru að skipta um skoðun á aðild að bandalaginu gæti leitt til vandamála í samskiptum þeirra við önnur bandalagsríki. Til að koma í veg fyrir slíkar neikvæðar afleiðingar, hafi norrænu NATO-ríkin lagt á það áherslu að allar breytingar eigi að vera í sátt og samlyndi við önnur NATO-ríki.⁵ Í skýrslunni er auk þess bent á að á meðal aðildarríkja NATO sé það útbreidd skoðun að kjarnorkuvopnalausum svæði sem umlyki norrænu meðlimi bandalagsins myndi hafa skaðleg áhrif á samstöðukraft innan bandalagsins.⁶

Í skýrslunni kemur jafnframt fram að Danmörk, Ísland og Noregur hafi verið meðal stofnríkja NATO og hafi síðan þá verið í skjóli öryggistryggingar bandalagsins. Fyrir ríkin þrjú felist í þessari tryggingu möguleikinn á varnarviðbúnaði sem feli í sér beitingu kjarnorkuvopna, í samræmi við varnarstefnu bandalagsríkja NATO.⁷ Norrænu NATO-ríkin hafi, á mismunandi vegu, ákveðið að heimila ekki staðsetningu kjarnorkuvopna á forráðasvæði þeirra á friðartímum. Hins vegar hafi þau ekki takmarkað að öðru leyti bandalagsskuldbindingar sínar varðandi hernaðarlega aðstoð á tímum stríðs og hættuástands. Ríkin þrjú styðji öll varnarstefnu NATO, sem m.a. getur falið í sér notkun kjarnorkuvopna. Að þessu marki sé kjarnorkuvopnamöguleikinn enn til staðar hjá norrænu ríkjunum.⁸

ÁKVÆÐI FRUMVARPSINS

Of langt mál yrði að útskýra í stuttu máli hvernig og hvers vegna sum ákvæði frumvarpsins (2. mgr. 3. gr., 6. gr., 8. gr., 9. gr., 10. gr., 11. gr. og 12. gr.) fara í bága við meginreglur hafréttarsamningsins Sameinuðu þjóðanna frá 1982 um siglingafrelsi sem og aðrar grundvallarreglur hans. Til að gera langa sögu stutta skal bent á helstu atriði.

- 1) Af 1. tl. 58. gr. sbr. 1. tl. 87. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna leiðir að skip sem sigla undir erlendum fána hafa frelsi til siglinga og yfirflugs í efnahagslögsögu strandríkis. Í hafréttarsamningnum eru hvorki ákvæði sem takmarka vopnaflutninga skipa eða flugvéla í

² Sama heimild, bls. 265-266, málsgrein 105.

³ *Report from the Nordic Senior Official Group assigned to study the prerequisites for a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Nordic Area.* Stokkhólmur 1991, bls. 7.

⁴ Sama heimild, bls. 63.

⁵ Sama heimild, bls. 62 og 95.

⁶ Sama heimild, bls. 96.

⁷ Sama heimild, bls. 94.

⁸ Sama heimild, bls. 61.

efnahagslögsögunni né siglingar kjarnorkuknúinna skipa og skipa sem flytja kjarnaefni. Geta strandríki því ekki bannað erlendum skipum eða flugvélum að flytja kjarnorkuvopn um eða yfir efnahagslögsöguna með einhliða hætti. Ákvæði 6. gr. frumvarpsins brýtur því væntanlega í bága við umræddar reglur hafréttarsamningsins. Benda má á að löggjöfinn sem lýsir Nýja Sjáland kjarnorkulaust svæði bannar ekki flutninga kjarnorkuvopna í efnahagslögsögu sinni.

- 2) Af 3. tl 2. gr., sbr. 17-19. gr., 21., 22, og 24. gr. hafréttarsamningsins leiðir að skip sem sigla undir fána erlendis ríkis í landhelgi strandríkis skuli njóta réttarins til friðsamlegar ferðar um landhelgina sem ekki má stöðva nema slíkt samræmist samningnum. Erfitt er að túlka hafréttarsamninginn á þann veg að heimilt sé að meina skipum sem flytja kjarnorkuvopn að nýta sér þann rétt. Fer 6. gr., lokamálsliður 10. gr. og 11. gr. því væntanlega í bága við reglur þjóðaréttar um friðsamlega ferð. Benda má á að 12. gr. laganna sem lýsa Nýja Sjáland kjarnorkulaust svæði kemur fram að ekkert í lögnum skuli notað eða túlkað sem takmörkun á frelsi nokkurs skips til friðsamlegrar ferðar (í samræmi við þjóðarétt) um nýsjálenska landhelgi.
- 3) Í 23. gr. hafréttarsamningsins er fjallað sérstaklega um skip sem flytja kjarnaefni. Í greininni kemur eftirfarandi fram:

Þegar erlend kjarnorkuknúin skip og skip, sem flytja kjarnaefni eða önnur efni, eðli sínu samkvæmt hættuleg eða skaðleg, neyta réttarins til friðsamlegrar ferðar um landhelgina skulu þau vera með skjöl og gera sérstakar varúðarráðstafanir svo sem ákveðið er vegna þessara skipa í alþjóðasamningum.

Erfitt er að sjá hvernig algert bann 8. gr. og 9. gr. frumvarpsins við siglingum kjarnorkuknúinna skipa og skipa sem flytja kjarnaefni innan landhelginnar standist ofangreitt ákvæði hafréttarsamningsins.

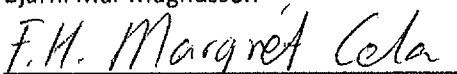
- 4) Af 10. gr., sbr. 14. gr. frumvarpsins að dæma virðast höfundar þess telja að utanríkisráðherra geti veitt undanþágur frá bannákvæðum frumvarpsins í efnahagslögsögunni fyrir friðsamlega umferð eða gegnumferð farartækja án óþarfa viðdvalar á alþjóðlegum leiðum til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum. Slíkar undanþáguheimildir í efnahagslögsögunni eru ekki til staðar fyrir strandríki að þjóðarétti. Hér er um að ræða hreinan hugarburð.
- 5) Að lokum skal bent á að þrátt fyrir ríkjum, tvö eða fleiri, sem aðilar eru að hafréttarsamningnum sé heimilt að gera með sér samninga sem breyta ákvæðum hans sín á milli er það gert að skilyrði að þessir samningar skuli ekki hafa áhrif á beitingu grundvallarreglnanna, sem hann geymir, og að ákvæði þessara samninga hafi ekki áhrif á beitingu annarra aðildarríkja á réttindum sínum né rækslu þeirra á skyldum sínum, sbr. 3. tl. 311. gr. samningsins. Ein af þeim grundvallarreglum sem hafréttarsamningurinn hefur að geyma er siglingafrelsi. Slíkt frelsi er jafnframt eitt af markmiðum samningsins. Það er því nokkuð líklegt að þeir samningar sem Íslenska ríkið hugsanlega gerði á grundvelli 12. gr. frumvarpsins um viðurkenningu á hinu friðlýsta svæði, eins og því er lýst í 2. mgr. 3. gr. þess færu í bága við 3. tl. 311. gr. hafréttarsamningsins.

Ítarlegri greining á hvort hægt sé að friðlýsa Ísland fyrir kjarnorkuvopnum er að finna í 2. tbl. Tímarits Lögfræðinga frá 2009 (bls. 123-164).

Virðingarfyllt



Bjarni Már Magnússon



Vera Knútsdóttir