



Utanríkismálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-18
150 Reykjavík

UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Rauðarárstígur 25, 105 Reykjavík
Sími: 545 9900, bréfasími: 562 2373
utn@utn.is, www.utn.is

Reykjavík, 22. nóvember 2022
Tilvísun: UTN22110125/03.G.002
AJó/bjaþ

Utanríkisráðuneytið vísar til erindis nefndasviðs Alþingis sem móttakið var 9. nóvember sl. Með því var ráðuneytinu sent til umsagnar frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja, 91. mál, þskj. 91, á 153. löggjafarþingi. Frumvarpið er nú lagt fram í 17. sinn í nær óbreyttri mynd, en utanríkisráðuneytið veitti umsagnir um frumvarpið er það var lagt fram á 139. löggjafarþingi 2010-2011 (þskj. 18 – 18. mál), 148. löggjafarþingi 2017-2018 (þskj. 301 – 214. mál.) og á 150. löggjafarþingi 2019-2020 (þskj. 242 – 242. mál). Ráðuneytið hefur farið yfir frumvarpið og vill veita eftirfarandi umsögn um það:

Umsögn

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

(Lagt fram á 153. löggjafarþingi 2022-2023. þskj. 91 – 91. mál)

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.

Stefna íslenskra stjórnvalda að leyfa ekki staðsetningu kjarnavopna hér á landi er vel kunn og hefur verið óbreytt um áratuga skeið. Þessi stefna er áréttuð í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, sem samþykkt var á Alþingi 13. apríl 2016. Í stefnunni er að finna sérstakt ákvæði sem kveður á um að Ísland og íslensk landhelgi sé friðlýst fyrir kjarnavopnum, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, í því augnamiði að stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu, sbr. 10. gr. stefnunnar. Þjóðaröryggisstefnan leggur jafnframt áherslu á aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu og tvíhliða varnarsamning við Bandaríkin og þær skuldbindingar sem af þeim leiða, sbr. 3. og 4. gr. hennar.

Allmörg þeirra ákvæða sem er að finna í frumvarpinu hafa þegar verið lögfest eða er að finna

í alþjóðasamningum sem Ísland á aðild að. Aðildin að þeim alþjóðasamningum sem hér eru tilgreindir felur í sér skuldbindingar samkvæmt þjóðarétti. Jafnframt eru tilgreind lög og reglugerðir sem hafa verið lögfest hér á landi og sem finna má samhljóm með í ákvæðum frumvarpsins. Eftirfarandi eru helstu lög og samningar sem um er að ræða.

- Reglugerð nr. 123/2009 um alþjóðlegar öryggisaðgerðir varðandi gereyðingarvopn sem innleiðir 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 fyrirhæli 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 voða.
- 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 sér ekki upp slíkum vopnum eða aðstoða aðra við það. Tekið skal fram að þetta er eini alþjóðasamningurinn, sem felur í sér skuldbindingu allra yfirlýstra kjarnavopnavelda um að ná fram afvopnun á sviði kjarnavopna.

Þjóðréttarskuldbindingar og öryggissjónarmið

Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna

Ákvæði frumvarpsins um bann við flutningi kjarnorkuvopna á íslensku hafsvæði, umferð kjarnorkuknúinna farartækja og umferð farartækja sem flytja kjarnakleyf efni eða kjarnorkuúrgang um það stangast á við ákvæði hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna varðandi landhelgi og efnahagslögsögu 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, en skilyrði fyrir því að för teljist friðsamleg eru útlistuð í samningnum. Í framkvæmd hefur Ísland ekki litið svo á að flutningur efna af því tagi sem hér um ræðir eða ferð kjarnorkuknúinna skipa, hafi brotið gegn ákvæðum 19. gr. hafréttarsamningsins, s.s. um öryggi þess sem strandríkis.

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að veita undanþágu fyrir friðsamlega umferð eða gegnumferð farartækja án óparfa viðdvalar í eða á sjó eða lofti á alþjóðlegum leiðum að því marki sem nauðsynlegt er til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum. Þá hefur verið bætt við málsgrein um að ákvæðið takmarki ekki rétt ríkja til friðsamlegrar ferðar um landhelgina í skilningi hafréttarsamningsins. Hér virðist vera gert ráð fyrir að heimilt sé að binda friðsama för einhvers konar undanþáguheimild, en ákvæði 17. gr. sbr. 19. gr. hafréttarsamningsins heimilar slíka för eins og áður er rakið að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Ekki er gert ráð fyrir að ríki þurfi að sækja sérstaklega um undanþágu til friðsamlegrar farar vegna tiltekins farms eða orkugjafa. Einu kröfurnar sem strandríkjum er heimilt að gera til skipa sem neyta réttarins til friðsamlegrar ferðar er að finna í 22. gr.

hafréttarsamningsins en þar er kveðið á um að strandríki geti krafist þess að skip sigli á ákveðnum siglingaleiðum.

Í efnahagslögsögunni hafa strandríki tiltekin fullveldisréttindi, m.a. varðandi verndun og nýtingu lífrænna og ólífrænna náttúruauðlinda, og lögsögu að því er varðar verndun og varðveislu hafrýmisins, 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 efnahagslögsögu annarra ríkja samkvæmt 58. gr. hafréttarsamningsins. Frelsi þetta er sambærilegt frelsinu til siglinga á og yfirflugs yfir úthafinu og hefur strandríkið mjög þröngar heimildir til takmörkunar þess, mun þrengri en hvað landhelgina varðar.

Atlantshafsbandalagið

Í öryggisumhverfi nútímans er grundvallargildi kjarnavopna pólitískt. Notkun þeirra er talin nánast óhugsandi og markvisst hefur verið unnið að fækkun þeirra á undanförmum árum. Þannig hefur kjarnavopnum undir stjórn Atlantshafsbandalagsins fækkað um rúmlega 90% frá því kalda stríðið stóð sem hæst.

Flest ríki heims eru aðilar að samningnum um bann við útbreiðslu kjarnavopna (NPT), en lokamarkmið hans er að útrýma öllum kjarnavopnum. Engu að síður eru kjarnavopn enn 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.

Ný grunnstefna Atlantshafsbandalagsins frá júní 2022 kveður á um að stefnt skuli að heimi án kjarnavopna. Aftur á móti tilgreinir grunnstefnan kjarnavopn sem hluta af fælingar- og varnarstefnu bandalagsins á meðan kjarnavopn fyrirfinnast. Frumvarpið gengur því í berhögð við skuldbindingar Íslands gagnvart Atlantshafsbandalaginu. Í slíkri stefnu felst hins vegar ekki velþóknun á kjarnavopnum og hið endanlega markmið er skýrt, þ.e. að fækka kjarnavopnum og skapa þau skilyrði að þeim verði hægt að eyða. Þessi afstaða til kjarnavopna hefur ítrekað verið áréttuð á leiðtogafundum Atlantshafsbandalagsins, síðast á fundinum í Madrid í júní 2022.

Einnig er rétt að minnast þess að utanríkisráðherrar Norðurlanda ákváðu, á fundi sínum í Reykjavík 29.-30. mars 1987, að kanna hvort koma mætti á kjarnavopnalausni 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, og að ekki verði séð að slík friðlýsing þjóni öryggishagsmunum þeirra.

Friðsamleg nýting kjarnorku

Með samþykkt frumvarpsins yrði flutningur kjarnakleyfra efna og kjarnorkuúrgangs m.a. bannaður innan efnahagslögsögu og landhelgi. Óheimilt yrði að þjóðarétti að framfylgja slíkum ákvæðum, sem fyrr segir. Flutningur slíkra efna er algengur í alþjóðasamskiptum og oft nauðsynlegur þáttur í eyðingu kjarnorkuúrgangs og til að koma kjarnakleyfum efnum í örugga vörslu.

Einnig er til þess að líta að ekki er útilokað að kjarnorka verði í auknum mæli orkugjafi skipa í framtíðinni. Ísbrjótar eru að jafnaði knúnir kjarnorku og kjarnorkuknúin kaupskip hafa lengi verið í þróun.

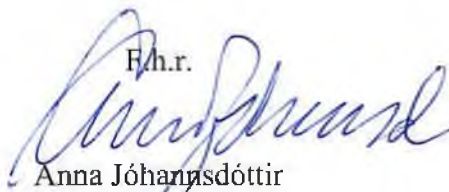
EES-samningurinn

Þær takmarkanir sem felast í frumvarpinu á innflutningi og flutningi á kjarnakleyfum efnum og kjarnorkuúrgangi, sem og á ferðum kjarnorkuknúinna farartækja geta m.a. snert reglur EES-samningsins um frjáls 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 yrði að berast stofnuninni áður en það yrði að lögum og gefa verður stofnuninni þriggja mánaða tíma til meðferðar áður en frumvarpið væri 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 og beitt sér fyrir afvopnun á alþjóðavettvangi í samræmi við ákvæði þjóðaröryggisstefnunnar. Enn fremur styðja íslensk stjórnvöld gerð samnings 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 meginráttum í samræmi við yfirlýsta stefnu stjórnvalda en að óbreyttu stangast frumvarpið þó á við skuldbindingar íslenskra stjórnvalda samkvæmt þjóðarétti eins og fyrr er lýst.

F.h.r.

Anna Jóhannsdóttir
skrifstofustjóri