

Alþingi
Erindi nr. P 139/5
komudagur 21.10.2010

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL ÍSLANDSDEILD • ICELAND SECTION
Þingholtið 27 • P.O. Box 618 • 121 Reykjavík
Tel: +354 511 7900
amnesty@amnesty.is • www.amnesty.is

**Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International
um
frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð
kjarnorkuknúinna farartækja
(Lagt fyrir Alþingi 139. löggjafarþing 2010-2011)
Þskj. 18 - 18. mál**

Reykjavík 20.10.2010

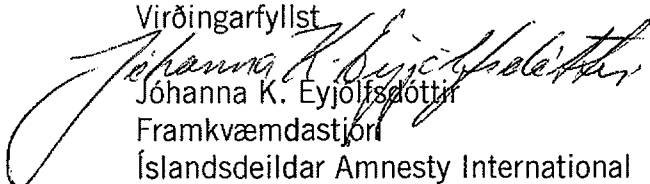
Mannréttindasamtökin Amnesty International tóku á heimsþingi samtakanna árið 2003 ákvörðun um að andmæla notkun, vörslu, framleiðslu og flutningi á kjarnavopnum.

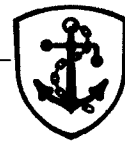
Samtökin hafa mótmælt notkun allra handahófskenndra vopna, svo sem jarðsprengja og klasasprengja. Kjarnavopn falla undir þá skilgreiningu en slík vopn þyrma engum sem fyrir þeim eða geislum frá þeim verður. Einnig hafa samtökin lagt áherslu á að gerður verði alþjóðlegur samningur sem tryggir að ríkara eftirlit verði með sölu og dreifingu vopna, með það að markmiði að koma í veg fyrir að vopn séu seld til landa þar sem hætta er á að þeim verði beitt í andstöðu við alþjóðleg mannréttinda- og mannúðarlög.

Íslandsdeild Amnesty International fagnar því framkomnu frumvarpi sem hefur það m.a. að markmiði að gera allt íslenskt yfirráðasvæði kjarnorkuvopnalaust og að stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu.

Íslandsdeild Amnesty International vill að gefnu tilefni hvetja Alþingi og ríkisstjórn til að taka með virkum hætti þátt í gerð alþjóðlegs vopnaviðskiptasamnings á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og tryggja að samningurinn endurspeglar alþjóðlega viðurkennd mannréttinda- og mannúðarlög.

Virðingarfyllt


Jóhanna K. Eyjólfsdóttir
Framkvæmdastjóri
Íslandsdeildar Amnesty International



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

LHG/084/9,6/DS/sig
Reykjavík 3. nóvember 2010

Efni: Umsögn Landhelgisgæslu Íslands um frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja, 18. mál, þskj. 18.

Landhelgisgæslan gerir eftirfarandi athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í 10. gr. frumvarpsins segir að þrátt fyrir ákvæði 6. og 8. gr. og fyrri málsgreinar 9. gr. þessara laga sé heimilt að veita undanþágu fyrir friðsamlega umferð eða gegnumferð farartækja án óþarfa viðdvalar í eða á sjó eða í lofti á alþjóðlegum leiðum að því marki sem nauðsynlegt er til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum. Slíkar undanþágur geti þó aldrei tekið til svæðisins innan 12 sjómílna marka og lofthelginnar þar upp af.

Ekki er kveðið á um hvaða stofnun getur veitt undanþágu. Mikilvægt er að sá sem veitir undanþágu hafi þekkingu á siglingum og eða flugi og geti metið í ljósi aðstæðna, með tilliti til veðurs, sjólags og fl. hvort ástæða er til að veita undanþágu m.a. í öryggisskyni. Vald til að veita undanþágu verður að vera í höndum stofnunar eða ráðuneytis sem er með vakt allan sólarhringinn þar sem neyðartilfelli geta komið upp öllum stundum. Undanþáguheimildir verða að vera mjög skýrar og afdráttarlausar. Landhelgisgæslan getur annast þennan þátt en hún er með stjórnstöð opna allan sólarhringinn þar sem siglingafróðir menn eru að störfum en stöðin er jafnframt björgunarstjórnstöð (JRCC-Ísland).

Það er alvarlegt ef lögin girða algerlega fyrir að hægt sé að veita undanþágu innan 12 sjómílna landhelgi og lofthelgi. Það getur t.d. verið hættulegt ef skip með geislavirkan úrgang fær ekki að koma inn fyrir 12 sjómílnur í neyð ef um bilun er að ræða eða slæmt veður. Það getur, svo dæmi sé nefnt, verið meiri hættu fólgin í því að vera með skip með geislavirkan úrgang rétt utan við 12 sjómílna mörkin þar sem hættu er á að gámar fari í sjóinn vegna slæms veðurs og sjólags heldur en að hleypa því inn fyrir 12 sjómílnur til að komast í var. Ísland er auk þess alþjóðlega skuldbundið til að veita afdrep og skjól og tryggja öryggi mannlífa. Sömu rök hljóta að eiga við um flug, þ.e. að flugvél sem lendir í neyð fái að lenda á íslensku yfirráðasvæði ef brýn nauðsyn krefur.

Mikilvægt er að lög þessi fari ekki í bága við alþjóðasamninga um öryggi mannlífa á hafinu (SOLAS), hafréttarsamninginn (UNCLOS), alþjóðasamning um varnir gegn mengun frá skipum (MARPOL) og fleiri alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að t.d. á sviði flugmála. Bjarni Már Magnússon hefur skrifað fróðlega grein um þetta efni í Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 2009, en hún nefnist: **Friður og fælingarmáttur - er hægt að friðlýsa Ísland fyrir kjarnorkuvopnum?**



Hann hefur einnig skrifað netgrein í vefritið Deigluna undir heitinu „Friðlýsingarhugmyndir stangast á við hafréttarsamning SP”¹.

Í 14. gr. frumvarpsins segir að utanríkisráðherra skuli hafa samráð við Alþingi og utanríkismálanefnd um allar meiri háttar ákvarðanir sem tengjast framkvæmdinni. Spurningin er hvort undanþáguveitingar skv. 10. gr. teljist meiri háttar ákvarðanir? Ef svo er, þá myndi slíkt samráð vera alltof umfangsmikið og tímafrekt með tilliti til skipa og flugvéla sem eiga leið framhjá eða yfir Ísland þegar neyðartilfelli kemur upp. Þá verður að vera hægt að bregðast skjótt við því annars vinna lögin gegn hagsmunum þjóðarinnar. Of ströng framkvæmd laganna gæti valdið alvarlegu mengunarslysi sbr. það sem fjallað er um hér að framan í athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins.

Í 14. gr. frumvarpsins segir að utanríkisráðherra geti falið samgönguráðherra, umhverfisráðherra eða öðrum ráðherrum, sem aðstæður kunna að mæla með, að fara með einstaka hluta framkvæmdarinnar í samráði við sig. Kunnugt er að samgönguráðherra verður innanríkisráðherra um áramótin. Einnig er spurning hvort þetta orðalag ákvæðisins kemur í veg fyrir að innanríkisráðherra geti falið, t.d. Landhelgisgæslunni að annast eftirlit og undanþáguveitingar. Heppilegt er ef heimilt er að kveða á um í reglugerð í hvaða tilfellum má veita undanþágur vegna flugs og siglinga.

F. h. Landhelgisgæslu Íslands,


Dagmar Sigurðardóttir
lögfræðingur.

¹ <http://deiglan.com/index.php?itemid=12593>



Menningar- og friðarsamtökin MFÍK

26. október 2010

Mál 18

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

Friðlýsing Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja hafa verið eitt af baráttumálum Menningar- og friðarsamtakanna MFÍK til margra ára og því fagna forsvarsmenn samtakanna þessu frumvarpi til laga. Mikilvægt er að Ísland njóti alþjóðlegrar viðurkenningar sem friðlýst svæði og leggi sitt af mörkum til afvopnunar og friðar í heiminum.

Menningar- og friðarsamtökin MFÍK gera athugasemd við 3. gr. frumvarpsins og leggja til að seinni hluti málsgreinarinnar þar sem segir: „**en tekur ekki til flutningstækja eða útbúnaðar sem koma á sprengjunni eða vopninu í skotmark ef tækið eða búnaðinn má skilja frá sprengjunni eða vopninu**“ verði felldur í burtu, þannig að eftir standi: „**Í lögum þessum merkir „kjarnorkuvopn“ hvers kyns vopn eða sprengju þar sem kjarnorka er leyst úr læðingi við notkun hvort sem það er samsett eða ósamsett að nokkru eða öllu leyti.**“

Samtökin gera einnig athugasemd við 10. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um undanþágu fyrir friðsamlegri umferð eða gegnumferð farartækja án óþarfa viðvalar og telja að 12 sjómílna mörk séu of lítil og leggja til að þetta atriði verði endurskoðað.

Virðingarfyllst,

stjórn Menningar- og friðarsamtakanna MFÍK.



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 færist 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 mannúðarréttar, 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 tilfelli 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 hnignunar 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 kjarnorkuvopnalaus 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 friðsamlegrar 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 lögunum 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

F.H. Margrét Cella

Bjarni Már Magnússon

F.H. Margrét Cella

Vera Knútsdóttir

Alþingi
Erindi nr. þ 139/69
komudagur 1.11.2010

Umsögn um lagafrumvarp nr. 18 á 139. Löggjafarþingi: Friðlýsing Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja

Í febrúar á síðasta ári bárust fregnir af árekstri tveggja kjarnorkukafbáta á Atlantshafi. Betur fór þar en á horfðist, en var atburðurinn þörf áminning um þá hættu sem stafar af umferð kjarnorkufleyja og hversu nálæg ógnin af kjarnorkuslysum í heimshöfunum er. Ekki þarf að fjölyrða um hversu skaðlegt slys í Norðurhöfum gæti reynst Íslendingum og afkomu þeirra.

Að þessu tilefni minntu Samtök hernaðarandstæðinga á hið gamla baráttumál sitt að Ísland og íslensk lögsaga yrði friðlýst hið fyrsta fyrir umferð og geymslu kjarnavopna. Er það eitt brýnasta öryggis- og hagsmunamál þjóðarinnar.

Frumvarp það sem nú er lagt fram til umsagnar er í fullu samræmi við þessi baráttumál SHA, sem styðja markmið þess heilshugar. Samtökin vísa í góða reynslu Nýja Sjálands af slíku banni og hljóta menn að horfa til þeirrar fyrirmyndar við lagasetningu þessa.

Þá taka SHA undir hvatningu Landssambands íslenskra útvegsmanna, sem brugðust við fregnunum af árekstrinum í febrúar í fyrra, með því að hvetja íslensk stjórnvöld til að berjast á alþjóðavettvangi fyrir alþjóðlegu banni við siglingum með kjarnorkuvopn.

Reykjavík, 1.nóv. 2010
Samtök hernaðarandstæðinga

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 samningsins 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.a.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 hérlandis 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 Sádi 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 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 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.

Utanríkisráðherrar 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 fyrr 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 hljóti 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 þrígga 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 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 einsog fyrr er lýst.

Utanríkisráðuneytinu, 31. október 2010.