

30.3 '09

Alþingi

146. mál

Erindi nr. P 136/1505

komudagur 31.3.2009

## **ATHUGASEMDIR VIÐ FRUMVARP TIL LAGA UM FRÍÐLÝSINGU 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 hafrymisins 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 óþarfa 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.

Alþingi  
Erindi nr. P 136/1504  
komudagur 31.3.2009

AMNESTY INTERNATIONAL ÍSLANDSDEILD • ICELAND SECTION  
Hafnarstræti 15 • P.O. Box 618 • 121 Reykjavík  
Tel: +354 511 7900 • Fax: +354 511 7901  
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 136. löggjafarþing 2008-2009)  
Pskj. 163 - 146. mál**

Reykjavík 30.03.2009

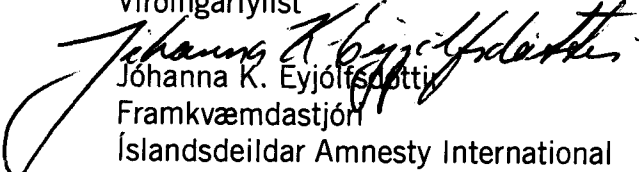
Mannréttindasamtökin Amnesty International tóku á heimsþingi samtakanna árið 2003 ákvörðun um að andmæla notkun, vörslu, framleiðslu og flutningi á kjarnavopnum.

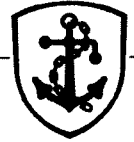
Samtökin hafa mótmælt notkun allra handahófskenndra vopna, svo sem jarðsprengja og klasasprengja. Kjarnavopn falla undir þá skilgreiningu en slík vopn þyrma engum sem fyrir þeim eða geislum frá þeim verður. Einnig hafa samtökin lagt áherslu á að gerður verði alþjóðlegur samningur sem tryggir að ríkara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

Virðingarfyllt

  
Jóhanna K. Eyjólfsdóttir  
Framkvæmdastjóri  
Íslandsdeildar Amnesty International



Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

LHG/049/9,6/DS/sig  
Reykjavík 30. mars 2009

Efni: Umsögn Landhelgisgæslu Íslands um frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja, 146. mál.

Landhelgisgæslan gerir eftirfarandi athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

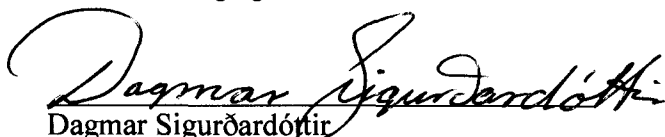
Í 10. gr. frumvarpsins segir að þrátt fyrir ákvæði 6. og 8. gr. og fyrri málsgreinar 9. gr. þessara laga sé heimilt að veita undanþágu fyrir friðsamlega umferð eða gegnumferð farartækja án óþarfa viðvalar í eða á sjó eða í lofti á alþjóðlegum leiðum að því marki sem nauðsynlegt er til að fullnægja alþjóðlegum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

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. Einnig er mikilvægt að sá sem veitir undanþágu hafi þekkingu á siglingum og eða flugi og geti metið hvort um raunverulega neyð er að ræða eða ekki. 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 og undanþáguheimildir verða að vera mjög skýrar og afdráttarlausar.

Það getur verið, svo dæmi sé nefnt, 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 brýna 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.

F. h. Landhelgisgæslu Íslands,

  
Dagmar Sigurðardóttir  
lögfræðingur



Alþingi  
Erindi nr. P 136/1521  
komudagur 3.4.2009



UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Nefndasvið Alþingis  
b/t Stígs Stefánssonar, nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Rauðarárstígur 25, 150 Reykjavík  
Sími: 545 9900, bréfasími: 562 2373  
postur@utn.stjr.is, www.utn.stjr.is

Reykjavík, 30. mars 2009  
UTN09030179/03.G.002; 09.V.001  
PGT/--

Í framhaldi af bréfi utanríkismálanefndar Alþingis, dags. 19. mars s.l., fylgir hjálagt umbeðin umsögn um frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja, 146. mál.

F.r.

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



UmsognFridlysing.doc

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

*(Lagt fram á 136. löggjafarþingi 2008-2009. Þskj. 163 - 146. 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.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 stefnu Íslands varðandi bann við staðsetningu kjarnavopna á Íslandi með þingsályktun 23. maí 1985.

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. 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 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 úthafmu og hefur strandríkið mjög þröngar heimildir til takmörkunar þess, mun þröngri 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 undanförunum 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 felst í gereyðingarmætti þeirra 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 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. 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 efnunum í örngga 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 hljótist 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 frjáls vörn- og þjónustuviðskipti. Þar sem um viðskiptahindrun væri að ræða þyrfti líklega 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.

**Stefna stjórnvalda.**

Yfirlýst stefna stjórnvalda er í megindráttum í samræmi við markmið frumvarpsins. Stefnan 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. 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.

Áréttað skal að umræður fara fram innan Atlantshafsbandalagsins um endurmat á kjarnavopnastefnu þess eftir því sem ástæða þykir til. 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. Íslensk stjórnvöld vonast til að árangur náist á endurskoðunarráðstefnu NPT-samningsins á næsta ári. Ennfremur styðja íslensk stjórnvöld gerð samnings um bann við framleiðslu kjarnakleyfra efna til sprengjugarðar (FMCT).

Að því er varðar varnir gegn kjarnaslysum á sjó skal þess getið að nú fer fram skoðun á vegum utanríkisráðuneytisins til hvaða aðgerða mætti hugsanlega grípa í samvinnu við aðrar þjóðir í því samhengi.

*Utanríkisráðuneytinu, 31. mars 2009.*

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Alþingi  
Erindi nr. P 136/1506  
komudagur 3/3. 2009

Varnarmálastofnun Íslands, 30. mars 2009

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

(Lagt fram á 136. löggjafarþingi 2008-2009. Þskj. 163 - 146. mál).

Efnisatriði frumvarpsins eru að miklu leyti í samræmi við stefnu Íslenska ríkisins og sambærileg ákvæði er þegar að finna í íslenskum lögum eða alþjóðasamningum sem Ísland á aðild að.

- 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 alþjóðlegar 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. stofnskrá 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.
- Samningurinn um bann við útbreiðslu í 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.

### **Kjarnorkuvopn**

Sem aðili að samningnum um bann við útbreiðslu kjarnavopna (NPT) styður Ísland útrýmingu allra kjarnavopna og 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 sprengjugerðar (FMCT).

Stefna íslenskra stjórnvalda hefur lengi verið að leyfa ekki staðsetningu kjarnavopna hér á landi. Sú stefna birtist 1980 í yfirlýsingu þáverandi utanríkisráðherra, sem lýsti því yfir að bannið ætti jafnt við um varanlega og tímabundna staðsetningu kjarnavopna sem og 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 bandalagsríki þess hafi ætíð virt þessa friðlýsingu. Þessi stefna var áréttuð af Alþingi með þingsályktun 23. maí 1985.

Það leiðir af ofangreindu að ýmiss ákvæði frumvarpsins, sem hér um ræðir, eða hliðstæð ákvæði, er að finna í alþjóðasamningum, sem Ísland á aðild að, eða felast í stefnu landsins út á við eða innanlandslöggjöf. Aðildin að þeim alþjóðasamningum sem hér eru tilgreindir felur í sér skuldbindingar samkvæmt þjóðarétti. Stefna Íslands í málum, er varða staðsetningu kjarnavopna hér á landi eða flutning þeirra um íslenska lögsögu, hefur ekki verið lögfest enda samrýmist það ekki þátttöku Íslands í Atlantshafsbandalaginu.

Utanríkisráðherrar Norðurlanda ákváðu, á fundi sínum í Reykjavík 29.-30. mars 1987, að kanna hvort koma mætti á kjarnavopnalaus 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 þar sem hún myndi draga úr samheldni innan samtakanna.

Í breyttu öryggisumhverfi nútímans er grundvallargildi kjarnavopna einkum pólitískt. Notkun þeirra er nánast óhugsandi og markvisst hefur verið unnið að fækkun þeirra á undanförunum 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 talin nauðsynleg í varnarstefnu Atlantshafsbandalagsins. Fælingin sem felst í geryðingarmætti þeirra hefur pólitískt vægi, m.a. gagnvart sameiginlegum varnarskuldbindingum aðildarríkja, samstöðu aðildarríkja og þeim grundvelli bandalagsins að öryggi og varnir bandalagsins skuli ná yfir öll aðildarríki. Innan Atlantshafsbandalagsins er hins vegar gerður skýr greinarmunur á yfirlýstri stefnu, líkt og Ísland hefur viðhaft, og á lögfestingu slíkrar stefnu.

Varnarmálastofnun telur því að lögfesting frumvarpsins samrýmist ekki aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu.

### **Losun kjarnorkuúrgangs eða annarra geislavirkra efna**

Losun kjarnakleyfra efna og kjarnorkuúrgangs er nú þegar bönnuð samkvæmt lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004. 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.

Geislavirk efni eru einkum notuð í heilbrigðiskerfinu við greiningu og meðferð sjúkdóma, en einnig í iðnaði og menntakerfinu svo og á rannsóknarstofum. Meðferð þessara efna, þ.m.t. förgun, er undir eftirliti Geislavarna ríkisins, Varnarmálastofnun hefur ekki forsendur til að meta hvort ástæða sé til að takmarka losun þeirra efna meira en gert er. Áhugavert þykir að ekki virðist hafa verið óskað eftir umsögn Geislavarna ríkisins eða Umhverfisstofnunar vegna frumvarpsins, frekar en hagsmunadila á borð við Samtök iðnaðarins, heilbrigðisstofnana o.fl. Ljóst er þó að frekari takmarkanir á losun munu hafa kostnaðarauka í för með sér sem hefur ótvírætt hamlandi áhrif á viðkomandi starfssemi.

### **Flutningur geislavirks úrgangs og umferð kjarnorkuknúinna farartækja**

Flutningur geislavirks úrgangs tengist friðsamlegri nýtingu kjarnorku og er algengur í alþjóðasamskiptum og oft nauðsynlegur þáttur í að koma kjarnorkuúrgangi í örugga vörslu. Bann við slíkum flutningi gæti kallað á gagnaðgerðir af hálfu annarra ríkja gegn Íslandi eða bandalagsríkjum þess, auk þess sem óheimilt yrði að þjóðarrétti að framfylgja því.

Ákvæði frumvarpsins um bann við flutningi kjarnavopna á íslensku hafsvæði, komu kjarnorkuknúinna farartækja þangað og umferð farartækja sem flytja kjarnakleyf efni eða kjarnorkuúrgang um það stangast á við ákvæði hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna um 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“. Ljóst er að ekki er nægilegt að sjávarfar hafi að geyma efni sem valdið geta mengun, eins og t.d. kjarnavirk efni, til þess að för þess um landhelgi teljist stofna öryggi strandríkis í hættu. Samningurinn hefur að geyma ákvæði sem segir að þegar erlend kjarnorkuknúin skip og skip, sem flytja kjarnaefni eða önnur efni, sem eðli sínu samkvæmt eru hættuleg eða skaðleg, neyta réttarins til friðsamlegrar ferðar um landhelgina, skuli þau vera með skjöl og gera sérstakar varúðarráðstafanir, sem ákveðið er vegna þessara skipa í alþjóðasamningnum, sbr. 23. gr. samningsins. Að auki kveður 22. gr. samningsins á um að strandríki geti krafist þess að erlend skip, sem neyta réttarins til friðsamlegrar ferðar um landhelgi þess, sigli á ákveðnum siglingaleiðum. Í ljósi þessa færi bann við för skipa, sem hafa að geyma geislavirk eða önnur hættuleg efni um landhelgina, í bága við ofangreind ákvæði hafréttarsamningsins. Hið sama á væntanlega við ef strandríki krefst þess að sótt sé um leyfi fyrir för skipa sem hafa að geyma slík efni um landhelgina. Dæmi eru reyndar um að strandríki geri slíka kröfu en önnur ríki 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, sbr. þó síðar.

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 þó taka tillit til réttinda annarra ríkja og fara að á þann hátt er samrýmist ákvæðum hafréttarsamningsins. 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 úthafinu og yfirflugs yfir það og hefur strandríkið mjög þröngar heimildir til þess að takmarka það, 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. Ástæða er þó til að benda á að 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 hljótist af.

Virðingarfyllst,

F.h. Varnarmálastofnunar

*Guðmundur Ljótsson*

