

Alþingi
Erindi nr. P 135/1540
komudagur 22.2.2002

Reykjavík, 21. febrúar 2008

Samtök hernaðarandstæðinga (SHA), sem áður hétu Samtök herstöðvaandstæðinga, þakka fyrir að fá tækifæri til að gefa Alþingi álit sitt á frumvarpi til varnarmálalaga.

1. Aðaltillaga SHA varðandi þetta frumvarp er að Alþingi vísi því frá.

Fyrir því eru eftirfarandi rök:

- a) Þegar bandarísk stjórnvöld ákváðu í mars 2006 að kalla herlið sitt heim frá Íslandi og leggja niður herstöðvarnar hefði verið heillavænlegast ef íslensk stjórnvöld hefðu stigið skref í sömu átt og sagt upp varnarsamningnum og öllu hernaðarlegu samstarfi við Bandaríkin og síðan aðildinni að NATO. Ákvörðun bandarískra stjórnvalda byggðist á því að kalda stríðinu, sem var forsenda fyrir varnarsamningnum við Bandaríkin, var lokið og megináherslur þeirra í hernaðarlegum efnum höfðu flust á önnur svæði þar sem enn erfiðara er að rökstyðja þær með varnarþörf en var á Norður-Atlantshafinu á tímum kalda stríðsins. Þannig eru helstu rökinn fyrir þessari hernaðarlegu samvinnu Íslands orðin ekki meir en neðanmálgrein í sögu kalda stríðsins. Að auki hafa Bandaríkin á undanförunum árum haldið upp ákaflega árásargjarnri og umdeildri stefnu sem í sumum efnum brýtur í bága við alþjóðleg lög. Upphaflegu rökinn fyrir nauðsyn NATO eru líka horfin á vit sögunnar en hin nýju rök eru nátengd fyrrgreindri árásargjarnri og í sumum greinum ólögmati stefnu og starfsemi Bandaríkjanna. Allt færir þetta rök að því að Ísland bindi endi á þessa hernaðarlegu samvinnu og sýni fordæmi á alþjóðavettvangi sem herlaust land þar sem ekki er nein hernaðarleg starfsemi.

SHA leggja því til að Alþingi vísi því frumvarpi, sem hér er til umsagnar, frá og taki þess í stað fyrir uppsögn varnarsamningsins og úrsögn Íslands úr NATO.

- b) Þótt Alþingi fallist ekki á rök okkar fyrir uppsögn varnarsamningsins og úrsögn Íslands úr NATO eru önnur rök fyrir því að þetta frumvarp verði lagt til hliðar.

Þegar Ísland gerðist aðili að NATO var það gagnkvæmur skilningur ríkisstjórna Íslands og Bandaríkjanna að aðild Íslendinga væri háð eftirtöldum forsendum:

1. Að ef til ófriðar kæmi, mundu bandalagsþjóðirnar óska svipaðrar aðstöðu á Íslandi og var í síðasta stríði, og það mundi algerlega á valdi Íslands sjálfs hvenær sú aðstaða yrði látin í té.
2. Að allir aðrir samningsaðilar hefðu fullan skilning á sérstöðu Íslands.
3. Að viðurkennt væri að Ísland hefði engan her og ætlaði ekki að stofna her.
4. Að ekki kæmi til greina að erlendur her eða herstöðvar yrðu á Íslandi á friðartímum.

(Sbr. Pétur J. Thorsteinsson, *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál* (1992), I, bls. 346-7)

Að vísu var fljótlega fallið frá þeim skilmála sem birtist í 4. tölulið.

En auk þessara skilmála var sá skilmáli sem kom fram í sérstöku ávarpi sem Bjarni Benediktsson, þáverandi utanríkisráðherra, flutti þegar hann undirritaði Atlantshafssáttmálann fyrir Íslands hönd 4. apríl 1949 í Washington þar sem hann sá ástæðu til að áréttu hvað fólst í sérstöðu Íslands í NATO. Bjarni sagði meðal annars eftirfarandi:

Ísland hefir aldrei farið með hernað gegn nokkru landi, og sem vopnlaust land hvorki getum við nje munum segja nokkurri þjóð stríð á hendur, svo sem við lýstum yfir, er við gerðumst ein af sameinuðu þjóðunum. Staðreynd er að við getum alls ekki varið okkur gegn neinni erlendri, vopnaðri árás. Við vorum þess vegna í vafa um, hvort við gætum gerst aðilar þessa varnarbandalags, en svo getur staðið á, að Ísland hafi úrslitabýðingu um öryggi landanna við Norður-Atlantshaf.

Í síðasta stríði tók Bretland að sjer varnir Íslands, og síðan gerðum við samning við stjórn Bandaríkjanna um hervarnir Íslands meðan á stríðinu stóð. Aðild okkar að Norðuratlantshafssamningnum sýnir, að bæði sjálfra okkar vegna og annarra viljum við svipaða skipan og þá á vörnum landsins, ef ný styrjöld brýtst út, sem við vonum og biðjum að ekki verði.

(sjá: http://www.mbl.is/serefni/nato/bjarni_ben_1949)

Þannig gerðist Ísland ekki að fullu aðili að 5. grein Atlantshafssáttmálans, stofnsáttmála NATO. Í samræmi við það tók Ísland ekki þátt í störfum hermálanefndar NATO fyrr en borgarlegur áheyrnarfulltrúi tók að sækja fundi nefndarinnar á 9. áratugi síðustu aldar. Færð hafa verið rök fyrir að Alþingi hafi aldrei samþykkt breytingu á upphaflegum fyrirvara Íslands hvað þetta varðar. (Sjá grein Vigfúsar Geirdals sagnfræðings, *Hugleiðing um sérstöðu Íslands í Nato og 5. grein Atlantshafssáttmálans*, <http://fridur.is/herinnognato/grein5>).

Með því frumvarpi, sem hér er til umsagnar, er gert ráð enn frekari þátttöku Íslands í starfsemi NATO en gert var ráð fyrir þegar aðild Íslands var samþykkt á sínum tíma, m. a. þátttöku í starfi „herstjórnarmiðstöðvar bandalagsins“ (7. gr. 7. liður). Það má segja að með þessu frumvarpi sé stigið lokaskrefið til fyrirvaralausrar aðildar Íslands að NATO.

Frumvarpið einkennist einnig af meiri hernaðarhyggju en Íslendingar hafa átt að venjast fyrr en á síðustu árum og ólýðræðislegu fyrirkomulagi þar sem miklu valdi, bæði til stefnumótunar og framkvæmda, er komið fyrir í höndum utanríkisráðherra en aðkomu Alþingis mikil takmörk sett. Nánari grein er gerð fyrir þessu í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins. Stofnun Varnarmálastofnunar er grundvallaratriði í þessu frumvarpi. Búast má við að stofnunin hafi tilhneigingu til að réttlæta tilveru sína og umsvif og muni þannig festa hernaðarhyggjuna frekar í sessi og ýta undir hernaðarleg umsvif og hernaðarleg útgjöld og eru þau umsvif og útgjöld, sem gert er ráð fyrir í þessu

frumvarpi, þó ærin.

Breytingu í þessa veru á aðild Íslands að NATO ber að gera sérstaklega og að undangenginni ítarlegri umræðu. Í því sambandi skal minnt á eftirfarandi atriði í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar: „Ríkisstjórnin mun fylgja markaðri stefnu í öryggis- og varnarmálum og koma á fót samráðsvettvangi stjórnsmálaflokkanna um öryggismál. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að allar meiriháttar ákvarðanir um utanríkismál verði teknar í samráði við utanríkismálanefnd Alþingis.“ Þessum samráðsvettvangi hefur ekki enn verið komið á. Með þessu frumvarpi er því verið að byrja á öfugum enda.

Hver er hin raunverulega öryggisþörf Íslendinga? Að mati SHA er þar um að ræða verkefni sem kyrfilega liggja á verksviði borgaralegra stofnana og starfsemi á borð við björgunarsveitir, landhelgisgæslu, jarðskjálftavarnir, almenna löggæslu, tollgæslu og sjúkraaðhlyningu. Þar er með öðrum orðum um að ræða viðfangsefni sem falla undir verksvið dómsmála-, umhverfis- og heilbrigðisráðuneytis. Stofnun sérstaks embættis á vegum utanríkisráðuneytisins er því síst til þess fallið að efla öryggi landsmanna.

2. Fallist Alþingi ekki á ofangreind rök SHA fyrir því að því frumvarpi, sem hér er til umsagnar, verði vísað frá, gera samtökin eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

1. gr.

Rétt er að taka fram að hinar almennu markmiðssetningar laganna, sem fram koma í 1. gr., eru SHA mjög að skapi. Því miður reyndist hins vegar lítil innistæða fyrir mörgum þessara markmiða þegar rýnt var í meginmálið. Þannig er í d-lið 1. gr. sagt að markmið laganna sé „að auðvelda lýðræðislegt eftirlit með varnartengdri starfsemi“. Þegar að er gáð felst þetta lýðræðislega eftirlit ekki í öðru en tilkynningaskyldu til utanríkismálanefndar (20., 23. og 25. gr.) en utanríkisráðherra er falin stefnumótun (3. gr.) (sbr. einnig 2. gr.).

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir þverpólískri nefnd um öryggismál: „Ríkisstjórnin mun fylgja markaðri stefnu í öryggis- og varnarmálum og koma á fót samráðsvettvangi stjórnsmálaflokkanna um öryggismál. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að allar meiriháttar ákvarðanir um utanríkismál verði teknar í samráði við utanríkismálanefnd Alþingis.“ Framlagning þessa stefnumótandi frumvarps (sbr. 1. lið þessarar umsagnar) er í hróplegu ósamræmi við þetta fyrirheit stjórnarsáttmálans.

Að mati SHA verður þessum markmiðum ekki náð nema með gjörbreyttri nálgun stjórnvalda. SHA gera það að tillögu sinni að efnt verði til sérstaks varnarmálaþings annað hvert ár, með t. d. umhverfismálaþing að fyrirmynd, þar sem sérfræðingum og áhugamannasamtökum á sviði friðar- og afvopnunarmála gæfist tækifæri til að koma að stefnumótuninni. Án slíkrar stofnunar er hætt við að þetta tiltekna ákvæði verði marklaust með öllu.

Raunar eru fleiri ákvæði í frumvarpinu sem gefa tilefni til að ætla að hlutur lýðræðisins verði fyrir borð borinn ef það verður að lögum. Þannig er ráðherravaldinu samkvæmt lögnum falin öll stefnumótum. Alþingi er ekki ætlað að koma að mótun stefnunnar, nema þá helst í gegnum kynningu utanríkisráðherra á efni ársskýrslu Varnarmálastofnunnar, skv. 25. grein. Ekki er einu sinni að sjá að gert sé ráð fyrir því að nefndin fái sjálfa skýrsluna í hendur.

2. gr.

Ráðherravaldið er ríkt í frumvarpi þessu. Raunar má segja að utanríkisráðherra sé falið alræðisvald með 2. gr. frumvarpsins, sem gefur honum fjálsar hendur um að víkja frá málsmeðferðarreglum „ef brýnir varnarhagsmunir krefjast“. Ekki er þó hirt um að skilgreina hvað teljist brýnir varnarhagsmunir, sem telja verður meiriháttar brotalöm á frumvarpinu. Skemmst er að minnst þess hvernig íslenskir ráðamenn léku sér að hinu óskilgreinda hugtaki „friðartímar“ á dögum kalda stríðsins, þar sem hálfra aldar stríðsástand og herseta í Kóreu var notuð sem réttlætning fyrir hersetu Bandaríkjamanna hér á landi.

3. gr.

Í hæsta máta er óeðlilegt að utanríkisráðherra (framkvæmdarvaldinu) sé falin ábyrgð á stefnumótun (sbr. aths. við 1. gr.).

5. gr.

Ákvæði frumvarpsins um öryggisvottun starfsmanna, sem fram koma í 18. lið 5. greinar, 9. gr. og 24. gr. hafa öll einkenni skoðanakúgunar og eru með öllu óviðunandi.

6. gr.

Skv. þessari grein er gert ráð fyrir að ríkið starfræki sérstaka stofnun, Varnarmálastofnun sem sinnir verkefnum á sviði varnarmála. SHA vara við því að sett verði á fót sérstök stofnun til að sinna þessum málum. Best fer á að þessi málaflokkur, varnarmál í þeirri mynd sem gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi, þ. e. hernaðarmál, verði sem umfangsminnstur, ef á annað borð þarf að gera ráð fyrir honum. Það er hins vegar hætt við að stofnunin muni leitast við að viðhalda sjálfri sér og skapa grundvöll fyrir jafnvel auknum umsvifum á sínum vegum. Frekari ætt að leitast við að halda þessum málaflokki innan þeirra marka að í mesta lagi þyrfti að halda utan um hann með sérstakri deild eða skrifstofu innan utanríkisráðuneytisins, eins og verið hefur.

7. gr.

Með frumvarpi þessu er gengið lengra en í nokkurri annarri íslenskri löggjöf í að lögbinda þann gjörning þegar Ísland gekk í Atlantshafsbandalagið 1949, og raunar er gengið mun lengra í frumvarpinu en íslenskir ráðamenn kusu að gera við NATO-inngönguna, því að hernaðarleg samvinna og hernaðarlegt hlutverk Íslands gagnvart NATO er lögbundin skv. þessu frumvarpi. Vert er að minn á áður tilvitnaðan fyrirvara þáverandi utanríkisráðherra Íslands, Bjarna Benediktssonar við NATO-inngönguna, þess efnis að Ísland myndi – þrátt fyrir aðildina – ekki taka þátt í stríðsrekstri gegn öðrum

Þjóðum. 7. liður 7. greinar frumvarpsins gengur í berhögg við þennan fyrirvara þar sem beinlínis er gert ráð fyrir þátttöku í herstjórnarmiðstöð bandalagsins.

Það er ekki einungis starfið í herstjórnarmiðstöðinni sem leitast er við að lögbinda í frumvarpi þessu, heldur einnig framkvæmd heræfinga á íslenskri grund, sbr. 20. grein frumvarpsins. Við þetta ákvæði verður ekki unað. Heræfingar eiga hér ekkert erindi.

9. gr.

(Sjá aths. við 5. gr.)

12. og 13. gr.

Með því að Bandaríkin lögðu niður herstöðvar sínar hefði átt að afnema öll hernaðarleg öryggissvæði eða svokölluðu varnarsvæði. Að því ætti að stefna og fella þessar greinar niður.

14. gr.

SHA telja aðskilnaði hernaðarlegra og borgaralegra verkefna verulega ábótavant í frumvarpinu. Hér er gert ráð fyrir að Varnarmálastofnun taki yfir starfsemi Ratsjárstofnunar, sbr. 29. gr. og ákvæði til bráðabirgða. Með því er starfsemi hennar skilgreind hernaðarleg en ætti þess í stað að skilgreinast sem borgaraleg starfsemi undir stjórn flugmálastjórnar. Jafnframt yrði hætt annarri ratsjárþjónustu en þeirri sem hefur beinan borgaralegan tilgang.

18.-20. gr.

Sjá aths. við 7. gr. Varðandi 20. gr., sjá einnig aths. við 1. gr.

23. gr.

Þessi grein frumvarpsins vekur upp ýmsar spurningar, en þar er rætt um að Varnarmálastofnun annist úrvinnslu upplýsinga úr upplýsingakerfum Atlantshafsbandalagsins og erlendra samstarfsaðila sem stofnunin hefur aðgang að. Því verður traúðla trúað að ætlunin sé að setja á stofn litla íslenska leyniþjónustu. Þess í stað leggja SHA til að þessi grein frumvarpsins verði felld niður með öllu, enda téðar upplýsingar allar þess eðlis að rétt sé að beina þeim til borgaralegra stofnana.

24. gr.

(Sjá aths við 5. gr.)

25. gr.

Sjá aths. við 1. gr.

Sem fyrr segir leggja SHA til að frumvarpinu verði vísað frá í heild sinni, enda vart á vetur setjandi. Kjarni þess er hernaðarhyggja – grímulausari en sést hefur í íslenskri löggjöf til þessa. Með þessu frumvarpi er verið að lögfesta eða setja lagalegan ramma um þátttöku Íslands í þeirri hernaðarstefnu- og starfsemi sem nú fer vaxandi víðsvegar um heim og veldur friðelskandi fólki æ meiri áhyggjum.

Vert er að hafa í huga að á sama tíma og fjármunum er ausið í málaflokka þá, sem nú eru skilgreindir sem varnarmái, er fé skorið niður til þeirra þátta sem fremur snúa að öryggi almennings, svo sem almennrar löggæslu og almannavarna. Íslenskum stjórnvöldum væri nær að hlúa að þeim þáttum en að leggja fram réttnefnt hermálafrumvarp með tilheyrandi útgjaldaliðum.

Virðingarfyllt,

Stefán Pálsson

f.h. Samtaka hernaðarandstæðinga