



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Alþingi
Erindi nr. Þ 135/1561
komudagur 26.2.2008

Reykjavík 22. febrúar 2008

Tilvísun: 2008020128

50.03

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10.
150 REYKJAVÍK

Umsögn til utanríkismálanefndar um 331. mál.

Vísað er til bréfs utanríkismálanefndar dags. 7. febrúar 2008 þar sem óskað var umsagnar um frumvarp til varnarmálalaga. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið felur það í sér reglur um þau verkefni og verkþætti sem Íslendingar sinna á sviði varnarmála auk þess sem lagt er til að sett verði á fót stofnun sem fari með framkvæmd þeirra verkefna. Þannig sé verið að setja skýran lagaramma um verkefni íslenskra stjórnvalda á sviði öryggis- og varnarmála og aðskilnað þeirra frá öðrum verkefnum stjórnvalda sem eru borgaraleg í eðli sínu. Helstu athugasemdir ríkislögreglustjóra eru eftirfarandi.

Fyrst skal nefna að eitt af markmiðum laganna er að greina á milli varnartengdra verkefna og borgaralegra. Brýnt er að afmarka með skýrum hætti hvað falli undir varnarmál og tryggja að varnarhugtakið verði ekki útvíkkað til þess að taka til verkefna sem borgaralegar stofnanir sinna. Ekki er hins vegar að finna í frumvarpinu skilgreiningu á hvað falli undir hugtökin varnarmál eða öryggismál. Hugtakið öryggismál er notað hérlendis í samhengi við löggæslu, björgunarmál og almannavarnir.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið segir meðal annars að hér sé settur skýr lagarammi um verkefni íslenskra stjórnvalda á sviði öryggis- og varnarmála og aðskilnað þeirra frá öðrum verkefnum stjórnvalda sem eru borgarleg í eðli sínu, svo sem löggæsla og almannavarnir. Í athugasemdum við 1. gr. laganna kemur fram að með frumvarpinu sé mælt fyrir um skýran aðskilnað, "nokkurs konar lagalegan eldvegg" milli handhafnar varnartengdra og borgaralegra verkefna. Lagagreinin sjálf er einnig skýr um þetta markmið þar sem segir í öðrum málslíð 1. greinar frumvarpsins að lögin taki ekki til verkefna stjórnvalda sem eru borgaraleg í eðli sínu, svo sem löggæslu og almannavarna. Með hliðsjón af ofangreindu veur sérstaka athygli að aðskilnaðurinn virðist ekki vera að öllu leyti skýr því að í athugasemdum með frumvarpinu segir að af gildissviði laganna leiði ***að starfsemi og verkefni Varnarmálastofnunar falli ekki undir þessa takmörkun.***

Eins og fyrr segir er lögunum ætlað að marka skil milli borgaralegra verkefna og hernaðarlegra. Því er ekki fullnægjandi að gera einungis grein fyrir takmörkunum sem eru á aðkomu borgaralegra stofnana að hernaðarlegri starfsemi heldur hlýtur einnig að þurfa að skýra hvaða takmörk eru á aðkomu hernaðarlegs liðsafla að borgaralegum verkefnum.

Umræða á Vesturlöndum hefur fremur miðast við slíka takmörkun og aðkoma hers að löggæsluverkefnum innanlands takmörkuð og jafnvel bönnuð.

Innan vébanda Atlantshafsbandalagsins fer ekki eingöngu fram hernaðarlegt samstarf. Þar fer einnig fram samstarf borgaralegra stofnana aðildarríkjanna á sviði öryggismála og almannavarna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

1. gr.

Samkvæmt greininni gilda lögín um samstarf og samskipti íslenskra stjórnvalda við erlend ríki, hermálafyrirvöld og alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála. Vakin er athygli á því að fjölmargar alþjóðastofnanir sinna verkefnum á sviði öryggismála og innlendar borgaralegar stofnanir taka þátt í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram í inngangskafla að með hugtakinu öryggis- og varnarmál sé vísað til mála sem snúa að samstarfi Íslands við önnur ríki og alþjóðastofnanir á sviði landvarna sem og varna gegn öðrum hættum og ógnum sem steðjað geta að íslensku þjóðinni og íslensku forráðasvæði og eiga upptök sín í hinu alþjóðlega samfélagi.

Ekki er skýrt hvað átt er við með vörnum gegn öðrum hættum og ógnum sem steðjað geta að íslensku þjóðinni og íslensku forráðasvæði og eiga upptök sín í hinu alþjóðlega samfélagi. Ef átt er við hryðjuverkaógn, ógn vegna heimsfaraldra, umhverfisslysa eða annað samsvarandi þá er um að ræða verkefni á sviði borgaralegra stofnana innan lögsögu íslenska ríkisins. Þar sem hugtakið varnarmál er ekki skilgreint í lögnum er hætta á að verkefni hinnar nýju Varnarmálastofnunar fari inn á svið borgaralegrar starfsemi, samanber athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins hér að framan þar sem segir að af gildisviði laganna leiði að starfsemi og verkefni Varnarmálastofnunar falli ekki undir þessa takmörkun. Því er lagt til að hugtakið varnarmál verði skýrt í lögnum og það takmarkist við hernaðarlegar varnir.

3. gr.

Kveðið er á um að utanríkisráðherra beri ábyrgð á gerð hættumats á sviði varnarmála. Í athugasemdum við greinina segir að hugtakið hættumat sé ekki skilgreint sérstaklega í lagatextanum en með því sé átt við mat á þeirri ógn sem Íslandi kann á hverjum tíma að stafa frá óvinveittum öflum, hernaðarumsvifum eða alvarlegu hættuástandi.

Á sviði löggæslu og almannavarna er unnið hættumat vegna skipulagðrar glæpastarfsemi, hryðjuverka, stórslysa, náttúruhamfara, farsóttá, tæknilegra bilana o.fl. Ekki verður betur séð en ákvæði greinarinnar skarast á við lögbundin hlutverk borgaralegra innlendra stofnana, þar sem hugtakið varnarmál er hér látið taka til annarra þátta en hernaðarlegra ógna samkvæmt greinargerðinni. Því er lagt til að ábyrgð utanríkisráðherra á gerð hættumats á sviði varnarmála takmarkist við hernaðarlega ógn. Ákvæðið verði því svohljóðandi: *Utanríkisráðherra mótastefnu um framkvæmd varnarmála innan ramma laga þessara og ber ábyrgð á gerð hættumats á sviði varnarmála um hernaðarlega ógn. Einnig ber utanríkisráðherra ábyrgð á mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi.*

4. gr.

Kveðið er á um að utanríkisráðherra fari með fyrirsvar af hálfu íslenska ríkisins í samskiptum og samstarfi við erlend ríki, hermálafyrvöld og alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála. Ekki liggur fyrir hvaða alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála er átt við. Í inngangi að athugasemdum segir að með hugtakinu öryggis- og varnarmál sé í frumvarpi þessu vísað til mála sem snúa að samstarfi Íslands við önnur ríki og alþjóðastofnanir á sviði landvarna sem og varna gegn öðrum hættum og ógnum sem steðjað geta að íslensku þjóðinni og íslensku forráðasvæði og eiga upptök sín í hinu alþjóðlega samfélagi. Hafa verður í huga að utanríkissamskipti eiga sér stað daglega í öðrum ráðuneytum en utanríkisráðuneytinu og af hálfu stofnana þeirra svo sem við stofnanir Sameinuðu þjóðanna, ESB, NATO og fleiri stofnana sem sinna öryggismálum á sviði sóttvarna, almannavarna, löggæslu o.fl. Um er að ræða verkefni borgaralegra stofnana hérlendis og því er lagt til að orðinu *öryggis-* verði sleppt úr greininni.

5. gr.

Lagt er til að bætt verði inn skilgreiningu á hugtakinu varnarmál sem verði svohljóðandi:

Varnarmál: Öll sú stjórnvæðing og umsvæðing sem unnin er varðandi hervarnir Íslands og fellur ekki undir borgaralega starfsemi á vegum ríkisins.

Samkvæmt skilgreiningu á hugtakinu varnaræfingar er átt við æfingar sem haldnar eru hérlendis, á vegum íslenskra stjórnvalda, til að æfa samræmingu og viðbrögð vegna varna landsins, m.a. með þátttöku Bandaríkjanna, annarra aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins, Samstarfs í þágu friðar eða annarra samstarfsríkja Íslands og innlendra viðbragðsaðila.

Þar sem ekki er skilgreint hvað teljist til varna landsins má misskilja greinina í þá veru að hún taki einnig til löggæslu- og almannavarnaæfinga sem innlendir viðbragðsaðilar kynnu að halda hérlendis. Því er lagt til að í stað þess að nota orðið *varna* verði notað orðið *hervarna*.

Í ljósi þess markmiðs laganna að greina á milli varnartengdra verkefna og borgaralegra vakna spurningar um ákvæði greinarinnar um æfingar annarra samstarfsríkja Íslands og innlendra viðbragðsaðila. Greinina má skilja á þann veg að æfingar sem til dæmis Landhelgisgæslan heldur í samvinnu við dönsku eða norsku strandgæsluna eigi nú að vera undir hatti varnaræfinga. Með sama hætti mætti skilja ákvæðið þannig að samæfingar norrænna lögreglufyrivalda og sérsveita lögreglu á Norðurlöndunum um varnir við hryðjuverkum eigi að falla undir varnaræfingar.

Þekkt er að hernaðarlegur liðsaflaðstoði við björgunarstörf og almannavarnir og fyrir liggur að borgaraleg verkefni svo sem landhelgisgæsla er í sumum ríkjum rekin af hermálafyrvöldum. Slík verkefni eru hins vegar almennt á forræði viðkomandi ráðuneytis sem fer með borgaralega ábyrgð innanlands en ekki varnarmálaráðuneyti viðkomandi lands. Þá er einnig þekkt að hernaðarleg samtök standi fyrir æfingum um borgaraleg verkefni svo

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

sem björgunarstörf og almannavarnir. Innan íslenska ríkisins er hins vegar ekki eðlilegt að hernaðarsamtök æfi slíkan viðbúnað nema undir stjórn innlendra borgaralegra stofnana sem lögum samkvæmt bera ábyrgðina.

Lagt er til að síðasti málslíður greinarinnar verði felldur niður; eða annarra samstarfsríkja Íslands og innlendra viðbragðsaðila. Skilgreiningin verði því svohljóðandi:

Varnaræfingar: Æfingar sem haldnar eru hérlendis, á vegum íslenskra stjórnvalda, til að æfa samræmingu og viðbrögð vegna hervarna landsins, m.a. með þátttöku Bandaríkjanna, annarra aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins eða Samstarfs í þágu friðar.

7. gr.

Í greininni eru talin upp helstu verkefni Varnarmálastofnunar. Í þeirri upptalningu er ekki tekið tillit til þess að innan NATO fer ekki einvörðungu fram hernaðarsamstarf heldur einnig borgaralegt samstarf varðandi öryggismál og almannavarnir. Því er gerð athugasemd við 6. og 7. tölulið um rekstur gagnatenginga og þátttöku í starfi nefnda og undirstofnana Atlantshafsbandalagsins. Ríkislögreglustjóri hefur um árabíl haft gagnatengingar við NATO vegna öryggismála og almannavarna og tekið þátt í starfi Special Committee og Senior Civil Emergency Planning Committee. Um er að ræða borgaralegar nefndir sem borgaralegar stofnanir NATO ríkjanna sækja. Ríkislögreglustjóri annast þetta samstarf af hálfu Íslands í umboði utanríkisráðuneytisins.

Ákvæði frumvarpsins má skilja á þann veg að þessi verkefni færist til Varnarmálastofnunar sem gengur þvert á yfirlýst markmið þess. Því er lagt til að í 6. tölulið verði kveðið á um rekstur hermálalegra gagnatenginga og í 7. tölulið hermálalegt starf. Ákvæðin verði því svohljóðandi:

6. Rekstur hermálalegra gagnatenginga við upplýsingakerfi Atlantshafsbandalagsins og undirstofnana þess sem Ísland hefur aðgang að og úrvinnsla upplýsinga úr slíkum kerfum.

7. Þátttaka í hermálalegu starfi nefnda og undirstofnana Atlantshafsbandalagsins, þ.m.t. herstjórnarmiðstöðvar bandalagsins, samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðherra.

20. gr.

Í samræmi við athugasemdir við 5. gr. er lagt til að í stað orðsins *varnaræfinga* verði notað orðið *hervarnaræfinga*.

23. gr.

Í fyrstu málsgrein er kveðið á um að Varnarmálastofnun annist úrvinnslu upplýsinga úr upplýsingakerfum Atlantshafsbandalagsins og erlendra samstarfsaðila sem stofnunin hefur aðgang að. Í samræmi við athugasemd við 7. gr. er lagt til að bætt verði inn orðinu *hermálalegum*.

Einnig skal stofnunin leitast við að skilgreina hættur sem kunna að steðja að íslensku

yfirráðasvæði og íslenskum ríkisborgurum, m.a. vegna hernaðarumsvifa eða sambærilegs alvarlegs hættuástands. Vísað er til umsagnar við 3. gr. um hlutverk innlendra borgaralegra stofnana. Lagt er til að notað verði orðið *hernaðarógnir* í stað orðsins *hættur* og að bætt verði inn orðinu *erlendis* á eftir orðinu ríkisborgurum.

Málgreinin verði því svohljóðandi:

Varnarmálastofnun annast úrvinnslu upplýsinga úr hermálalegum upplýsingakerfum Atlantshafsbandalagsins og erlendra samstarfsaðila sem stofnunin hefur aðgang að. Stofnunin skal leitast við að skilgreina hernaðarógnir sem kunna að stöðja að íslensku yfirráðasvæði. Hún skal einnig leitast við að skilgreina ógnir gegn íslenskum ríkisborgurum erlendis, m.a. vegna hernaðarumsvifa eða sambærilegs alvarlegs hættuástands.

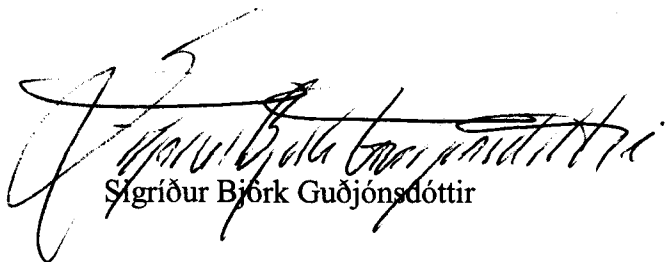
24. gr.

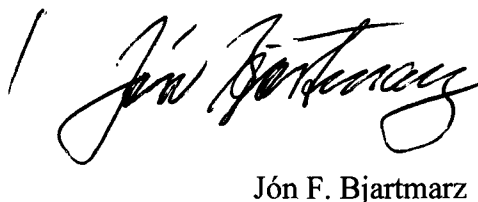
Samkvæmt greininni ber Varnarmálastofnun ábyrgð á útgáfu öryggisvottunar samkvæmt lögnum. Í athugasemd við greinina kemur fram að þau framkvæmdaratriði, tengd öryggisvottunum, sem fram hafa farið í utanríkisráðuneytinu muni flytjast til Varnarmálastofnunar. Útgáfa öryggisvottana hefur um árábil verið í höndum ríkislögreglustjóra fyrir utanríkisráðuneytið og þar áður hjá lögreglustjóranum í Reykjavík. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkislögreglustjóri annist hins vegar áfram bakgrunnsathuganir þannig að um tvíverknað gæti verið að ræða. Loks skal vakin athygli á því að í lagagreininni kemur fram að við vinnslu bakgrunnsskoðunar vegna öryggisvottunar sé m.a. heimilt að afla upplýsinga um viðkomandi úr skráum lögreglu og sakaskrá. Í greinargerðinni segir hins vegar í lok 1. mgr. að framkvæmd bakgrunnsskoðunar vegna öryggisvottunar mundi einkum felast í að kanna sakaferil og fjárhagsstöðu viðkomandi. Að mati ríkislögreglustjóra væri heppilegra að kveða á um það í lagagrein að við bakgrunnsskoðanir skuli fjárhagsstaða viðkomandi skoðuð, sé það ætlunin.

28. gr.

Vakin er athygli á að í greinargerð með frumvarpinu hafa athugasemdir við 27. gr. um reglugerðarheimildir og 28. gr. um viðurlög víxlast. Því má varpa fram hvort ákvæði 28. gr., um viðurlög sé ekki of víðtæk og of almennt orðuð refsíheimild.

F.h. RLS


Sigríður Björk Guðjónsdóttir


Jón F. Bjartmarz