

Alþingi  
Erindi nr. P 139/1232  
komudagur 7.2. 2011



RESEARCH FORUM ON SECURITY AND DEFENCE  
RANNSÓKNARVETTVAŊGLR FYRIR ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL

Reykjavík, 7. februar 2011

Utanríkismálanefnd Alþingis  
Nefndasvið skrifstofu Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**EFNI: Umsögn um þingsályktunartillögu um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða. 139. löggjafarþing þingskjal 408, 337. mál.**

NEXUS er rannsóknarhópur sem hefur það að meginmarkmiði að stunda rannsóknir og stuðla að upplýstri umræðu um öryggis- og varnarmál á Íslandi. Hópurinn sameinar einstaklinga, bæði úr stjórnvélum 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.

#### **Almennt:**

Þingsályktunartillagan samræmist vel þeim stefnumiðum sem utanríkisráðherra setti fram í skýrslu sinni til Alþingis árið 2010. Þessi stefnumið eru líkleg til að hljóta stuðning íslensku þjóðarinnar og stuðla að áframhaldandi góðu samstarfi við nágrannaríkin í Norðurskautsráðinu, og þá einkum og sér í lagi Norðurlöndin. Ennfremur leggja þau áherslu á aukið og gott samstarf við Grænland og Færeyjar. Stefnumiðin samræmast vel þeirri þróun sem hefur átt sér stað í stofnanaumhverfinu, ekki hvað síst hjá NATO og Evrópusambandinu. Teljum við þá áherslu sem er á innri samræmingu innan ríkisstjórnarinnar og öðrum viðkomandi aðilum mjög af hinu góða og til þess líkleg að skapa góðan grunn til að taka á öryggismálum Íslands í víðum skilningi.

Það vekur athygli að ekkert skuli sagt um afstöðu Íslands til umsóknar Evrópusambandsins um að hljóta fasta áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu, en gerum við ráð fyrir að það sé með ráðum gert.

Vel mætti hugsa sér að setja inn lið þar sem tekið er fram að Ísland leggur áherslu á að vinna gegn þeim loftslagsbreytingum sem gert er ráð fyrir að skapi þær breytingar á norðurslóðum sem um ræðir. Á þessu

er tekið í samþykktum Evrópuþingsins frá 2008 og þeirri sem samþykkt var í janúar 2011, sem og í ályktun Ráðherraráðsins frá 2009.<sup>1</sup>

### Athugasemdir við þingsályktunina

1) Það markmið sem sett er fram í fyrsta lið krefst þess að rík áhersla verði á málefni norðurskautsins og að þau mál fái jafnframt enn meiri forgang í utanríkisstefnu Íslands. Ef Ísland vill teljast til strandríkis á svæðinu verður landið að hafa mikið fram að færa, og það krefst bæði mannauðs og fjármuna. Æskilegt væri því að Ísland byggði upp eftirsóknaverða þekkingu, aðstöðu eða getu, sem gæti skapað landinu sérstöðu í samningaviðræðum við Norðurskautsríkin.

Fari svo að Ísland verði skilgreint sem strandríki verður ekki hjá því komist að fylgjast gaumgæfilega með hernaðaruppbyggingu, -æfingum og -áætlunum annara ríkja.

2) Þrátt fyrir að tilgangur þessa annars liðs virðist vera sá að Ísland fái sem mest vægi er nauðsynlegt er að skilgreina betur hvað átt er við með *víðtæku svæði*. Þar sem margir sýna svæðinu áhuga, bæði ríki svo sem Kína, Japan og Suður Kórea, sem og stofnanir á borð við Evrópusambandið þarf að skilgreina hugtakið betur og þá sérstaklega í pólitískum, varnar- og öryggistengdum og efnahagslegum skilningi.

3) Orðalagið í þriðja lið er vel úthugað, þar sem tekið er fram að Norðurskautsráðið ætti að vera mikilvægasti samráðsvettvangurinn um málefni norðurslóða, en ekki sá eini. Það er Íslandi vissulega í hag að leggja megináherslu á Norðurskautsráðið í þessum efnum, sér í lagi þar sem það hefur sýnt sig að smærri ríki og hagsmunaaðilar geti vel komið sínum hagsmunum á framfæri á þeim vettvangi. Ísland hefur hins vegar margvíslegar áherslur er varðar málefni Norðurslóða og tekur þátt í margskonar

---

<sup>1</sup> Council 2009

'The Council considers that an EU policy on Arctic issues should be based on:– Effective implementation by the international community of adequate measures to mitigate climate change that are required to preserve the unique characteristics of the Arctic region'.

**Parliament 2008**

'The European Parliament...is deeply concerned at the effects of climate change on the sustainability of the indigenous peoples on the region, in terms of both the general environment (melting icecap and permafrost, rising sea levels and flooding) and the natural habitat (the retreating icecap poses problems for polar bears' feeding habits), and underlines that any international decisions relations to these issues must fully involve and take into account of all peoples and nations of the Arctic'.

**Parliament 2011**

**24.** Acknowledges that the EU, like other developed areas of the world, contributes substantially to climate change and hence bears special responsibility and must play a leading role in combating climate change;

**25.** Acknowledges that the best protection for the Arctic is a long-term and ambitious global climate agreement, but realises that the rapid warming of the Arctic makes it necessary, in addition, to work on possible further short-term measures to limit Arctic warming;

**26.** Regards the Arctic as a sensitive region where the effects of climate change are especially visible, having serious repercussions on other regions in the world; supports therefore the Council Conclusions on increased cooperation with the UNFCCC and the Sustaining Arctic Observing Networks (SAON) and the efforts to realise the Svalbard Integrated Observation System (SIOS) and the Arctic components of the European Multidisciplinary Seafloor Observatory (EMSO), since those initiatives ensure a unique European contribution to understanding climate and environment change in the Arctic region;

**27.** Recognises the disproportionately large Arctic warming impact caused by black carbon emissions from the EU and other regions in the northern hemisphere, and stresses the need for inclusion of black carbon emissions in the relevant UNECE and EU regulatory framework, such as the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution and the National Emissions Ceilings Directive;

samstarfi þar að lútandi. Þá er sátt um að deilur skuli leystar á grunni Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Nýlegt samkomulag um samstarf á sviði leitar og björgunar sýnir að Norðurskautsráðið hefur möguleika á að styrkjast og víkka út svið sitt. Ísland ætti því að leita allra leiða til að styrkja Norðurskautsráðið ennfrekar, það mætti til að mynda gera með því að taka undir nýlegar tillögur Finna þess efnis.

Að sama skapi er mikilvægt að lýsa andstöðu við fundi hinna fimm strandríkja, sem hafa átt sér stað tvisvar, á Iliulissat á Grænlandi árið 2008 og í Chelsea í Kanada árið 2010. Það er þó óvíst hvort grundvöllur sé fyrir fleiri slíkum fundum á næstunni, eftir að Bandaríkin lýstu óánægju sinni með fyrirkomulagið.

4) Fjórði liður gefur til kynna að Ísland muni ekki styðja einhverskonar Norðurskautssáttmála, á borð við þann sem er í gildi fyrir Suðurskautið. Æskilegt er að byggja á hafréttarsáttmálanum í stað þess að reyna að skapa samning í líkingu við þann sem gildir um Suðurskautið enda aðstæður að mörgu leyti ólíkar á Suðurskautinu og Norðurskautinu. Slík samningsgerð myndi einnig opna á mörg viðkvæm deiluefni sem útkljáð voru við gerð hafréttarsáttmálans. Þar að auki samræmist slík stefna stefnu Norðurlandþjóðanna, stærri Norðurskautsríkjanna og Evrópusambandsins.

5) Aukið samstarf við Grænland og Færeyjar er mjög rökrétt í dag og það samstarf ætti að styrkja óháð því hvort stjórnarskrárleg staða ríkjanna gagnvart Danmörku muni breytast í framtíðinni. Þetta ætti þó ekki að vera lokað samstarf. Til að mynda er sérfræðiþekking Norðmanna á sviði olíu- og gasvinnslu er öllum ríkjunum þremur afar mikilvæg.

Minnst er á samstarf á sviði menntunnar í þessu vest-norræna samhengi, en gott hefði verið að leggja meiri áherslu á slíkt samstarf, bæði á sviði menntunnar og rannsókna. Ísland hefur upp á margt að bjóða í þeim efnum og hefur Háskóli Íslands reynt að fylgja því eftir, en skortir frekari fjármuni til þess.

6) NEXUS hefur engar athugasemdir við sjötta tölulið.

7) Sjöundi liður fellur vel að hugmyndum um leiðir fyrir smáriki til að hafa áhrif. Viljum við sjá ríka áherslu á samvinnu Íslands við önnur ríki, bæði tvíhliða og innan stofnana og jafnframt á að alþjóðasamninga beri að virða.

8) Í áttunda lið er fjallað um öryggi í víðum skilningi og möguleika Íslands á að taka þátt í að stuðla að auknu öryggi íbúa á Norðurslóðum, án hernaðaraðgerða. Það samræmist vel gildum íslenskrar utanríkisstefnu. Hugmyndir af þessu tagi eru líklegar til að draga úr áhættu og efla traust á milli þeirra aðila sem hafa verið í hernaðaruppbyggingu á svæðinu og geta jafnframt stuðlað að því að draga úr áhrifum hernaðar á vistkerfið.

Í því tilliti má nefna að ekki væri úr vegi að styrkja Landhelgisgæsluna og sjá til þess að hún sé vel í stakk búin að takast á við öll þau verkefni sem að höndum hennar ber á Norðurslóðum í framtíðinni.

Það eru viss vonbrigði að nýja stefna Atlantshafsbandalagsins frá síðastliðnu ári skuli ekki minnst á Norðurslóðir, en það er aftur á móti ekkert sem útilokar nánara samstarf meðal ákveðinna hópa innan bandalagsins til að tryggja að aðkoma bandalagsins á svæðinu verði jákvæð og friðsöm. Noregur,

Danmörk og Ísland eiga sameiginlegra hagsmuna að gæta í því tilliti og í því samhengi má einnig minnst á mögulegt samstarf norðlægra NATO ríkja sem funduðu í Lundúnum fyrr á árinu.

Skortur er á nánari útlítingu á stefnu Íslands gagnvart tillögum Thorvald Stoltenbergs um norrænt samstarf um málefni Norðurslóða í febrúar 2009.

Þrátt fyrir að Ísland sé herlaust friðelskandi ríki er nauðsynlegt að fylgjast náið með hernaðaruppbyggingu á svæðinu, sem vissulega á sér stað og fæst ekki að fullu réttlætt með því að vísa til borgaralegrar notkunar á hernaðarbúnaði. Í því tilliti skal einnig halda til streitu þeirri stefnu að byggja upp gagnkvæmt traust á svæðinu, og virðingu fyrir alþjóðasáttmálum og –stofnunum, til viðbótar við að hvetja til sem víðtæks samstarfs.

Þó svo að dregið hafi úr áherslu á hernaðarlegt öryggi í alþjóðasamskiptum frá lokum Kalda stríðsins er því sjaldan haldið utan við umræðu um öryggismál. Skilja má áttunda lið tillögunnar á þann hátt að Ísland skilgreini öryggi á Norðurslóðum sem umhverfis-, samfélags- og auðlindaöryggi. Sé þessi skilningur réttur ætti efnahagslegt öryggi einnig að vera í fyrirrúmi þar sem efnahagshagsmunir Íslands eru ótvírætt tengdir auðlindum þess og umhverfi. Þá er vart hjá því komist að taka til greina að hernaðarlegt öryggi er hluti af þeim veruleika sem er og verður á Norðurslóðum. Í það minnsta ber að gera ráð fyrir að önnur Norðurskautsríki, þó ef til vill ekki öll, muni í framtíðinni nýta herafla sinn á einhvern hátt til þess að gæta hagsmuna sinna, - sum þeirra hafa nú þegar hafið slíkar aðgerðir. Það ber þó ekki að túlka sem eindreginn vilja þessara ríkja til átaka, enda er það eindreginn og yfirlýstur vilji allra aðila að leysa deilur á friðsamlegan hátt, og auka samstarf og samráð sín á milli.

9) NEXUS hefur engar athugasemdir við níunda tölulið.

10) Háskóli Íslands er meðal þeirra háskóla og rannsóknarstofnana sem hvetja til rannsókna og umræðu um málefni Norðurslóða og fer fjöldi þeirra nemenda sem vinna lokaverkefni á því sviði ört vaxandi. Skref hafa verið tekin til að auka samstarf við Háskólann á Akureyri um málefni Norðurslóða. Hvetja ætti til frekara samstarfs skólanna, þar sem það starf sem unnið er í skólunum fer vel saman og eru skólarnir vel til þess fallnir að bæta hvorn annan upp. Slíkt samstarf þarf að byggja á grunni hvatningar, virðingar og vinsemdar, en ekki þvingunnar.

11) Jákvætt er að sjá hið víða samráðssvið sem lýst er í ellefta lið, en þar mætti þó einnig nefna fjölmiðla og mikilvægi þess að miðla upplýsingum til almennings.

#### **Varðandi bakgrunnsupplýsingarnar:**

Bakgrunnsupplýsingar þær sem Valur Ingimundarson tók saman eru vel unnar og góðar og greinargóðar, en í samantekt hans um Evrópusambandið (ESB) hefði þó mátt vísa í ályktun ráðherraráðs ESB um málefni norðurslóða frá 8. Desember 2009.<sup>2</sup> Ályktun þessi er mjög ýtarleg og felur í sér áætlanir um margvísleg verkefni. Hún fer vel saman við stefnu íslenskra stjórnvalda að því leyti að hún minnst til að mynda ekki á sérstakan Norðurkautssáttmála, bann við sela- og hvalveiðum eða langtíma fiskveiðibann, - eingöngu er fjallað um bráðabirgða fiskveiðibann á nýjum fiskveiðisvæðum. Aukið samstarf á milli

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/arctic\\_council\\_conclusions\\_09\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/arctic_council_conclusions_09_en.pdf)

Íslands og ESB á vettvangi Norðlægu víddarinnar (Northern Dimension), Barentsráðsins (BEAC) og með beinu samstarfi er því vel hugsanlegt, óháð því hvort Ísland gangi í ESB.

Í ályktuninni fer ráðherraráðið fram á það við framkvæmdastjórn ESB að kynna nýja áfangaskýrslu er varðar málefni Norðurslóða um mitt árið 2011.

Þá má einnig nefna til viðbótar að þann 20. Janúar 2011 samþykkti Evrópuþingið ályktun þar sem skýrari stefna er mörkuð í málefnum Norðurskautsins, - ekki ólíkt því sem á sér stað á Íslandi í dag. Hin nýsamþykkt ályktun sker sig töluvert frá síðustu ályktun þingsins um málefni Norðurslóða frá árinu 2008, þar sem nú er fjallað um hugsanleg viðskiptatækifæri og reynt er að færa sterk rök fyrir því að ESB eigi að hafa vægi þegar kemur að ákvörðunartöku um málefni norðurskautsins sem og hvernig sambandið eigi að marka sér sérstöðu í þessu sambandi.

### Nánara um hættur og möguleika fyrir Ísland:

Aukin skipaumferð á hafsvæðinu umhverfis Ísland felur í sér tækifæri en einnig hættur og ógnanir. Fjöldi skemmtiferðaskipa á Norður-Atlantshafi hefur aukist jafnt og þétt undanfarin ár. Umferð olíu- og gasflutningaskipa vestur um haf, til markaða í Norður-Ameríku hefur einnig aukist. Árið 2015 mun alit að 50 milljón tonn af olíu, í 500 ferðum olíuflutningaskipa, sigla í gegnum íslenska efnahagslögsögu.<sup>3</sup> Því er mikilvægt að íslensk stjórnvöld búi yfir getu og búnaði til að greina aðstæður og bregðast við, ef slys ber að höndum.

Þessir flutningar auka líkunar á óhöppum, hvort sem um er að ræða slys eða skemmdarverk. Stór olíuleki í hafsvæðinu umhverfis Ísland myndi hafa afdrifaríkar afleiðingar fyrir efnahagslegt öryggi landsins, enda byggir stór hluti útflutningstekna Íslendinga á sölu sjávarafurða. Erfitt yrði að viðhalda hreinni ímynd íslensks sjávarfangs á erlendum mörkuðum ef mikið magn olíu bærist í lífríki fiskistofna. Eins og sakir standa búa íslensk stjórnvöld ekki yfir getu til að bregðast við stórum olíuleka utan hafna. Eitt íslenskt varðskip (V/S Þór) er fært um að draga stórt olíuflutningaskip í öruggt skjól, ef upp kæmi bilun eða það steytti á skerri. Aftur á móti er talið að þörf sé á þrem slíkum skipum til að veita fullnægjandi öryggisviðbúnað.<sup>4</sup>

Með auknu samstarf við nágrannaþjóðir, sem hafa sameiginlega hagsmuna að gæta á Norður-Atlantshafi, geta íslensk stjórnvöld dregið sér ytri styrk til að takast á við hættur og ógnanir sem leiða af auknum siglingum. Samkomulag Íslands við Noreg, Bretland og Kanada um aukið samstarf í varnarmálum er til marks um það. Samkomulag ríkjanna er grundvallað á aðild þeirra að NATO og tilgangur þess er að staðfesta sameiginlega hagsmuni og framtíðarsýn ríkjanna varðandi öryggismál á Norður-Atlantshafi.

Haustið 2006 tóku íslensk stjórnvöld yfir gisti – og notendaríkisskuldbindingar NATO mannvirkja og búnaðar af Bandaríkjunum þar með skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að viðhalda mannvirkjum og búnaði bandalagsins hér á landi á sinn kostnað.<sup>5</sup> Mörg þessara mannvirkja hafa verið í lítilli notkun eftir

<sup>3</sup> Valur Ingimundarson, "Iceland's Security Policy and Geopolitics in the North," birt í Kjetil Skogrand, ritstj., *Emerging from the Frost, Security in the 21<sup>st</sup> Century Arctic* (Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies, 2008), bls. 85.

<sup>4</sup> Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir (Utánríkisráðuneytið, 2009), bls. 99.

<sup>5</sup> Varnarskuldbindingar Íslands: Greinargerð Varnarmálastofnunar (Varnarmálastofnun, 2010), bls. 62-64.

brotthvarf Bandaríkjanna. Ísland gæti hugsanlega markað sér stöðu innan NATO sem björgunarmiðstöð Norður-Atlantshafsins. Önnur NATO- ríki, sem hafa hagsmuna að gæta á Norður-Atlantshafi, gætu sent til landsins skip, þylur og annan búnað til að mæta öryggisþörf á hafsvæðinu umhverfis landið. Ísland myndi einnig taka þátt með þeim búnaði sem það býr yfir og leggja fram þau NATO mannvirki og búnað sem íslensk stjórnvöld reka nú þegar á sinn kostnað.

Virðingarfyllt,

*FH. Margrét Cella*  
Alyson Bailes

*Jakob Þór Kristjánsson*  
Jakob Þór Kristjánsson

*FH. Margrét Cella*  
Bjarni Már Magnússon

*Margrét Cella*  
Margrét Cella

*Gústav Pétursson*  
Gústav Pétursson /

*FH. Margrét Cella*  
Vilborg Ása Guðjónsdóttir