

# Tillaga til þingsályktunar

## um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

(Lögð fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að fylgja eftirfarandi stefnu um þjóðaröryggi sem tryggir sjálfstæði, fullveldi og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins.

Stefnan byggist á tillögum þingmannanefndar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland sem Alþingi fól utanríkisráðherra að setja á fót með þingsályktun nr. 45/139 frá 16. september 2011.

Stefna stjórnvalda um þjóðaröryggi byggist á þeim skuldbindingum sem felast í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og hafi grunnildi þjóðarinnar að leiðarljósi, lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála. Grundvallarforsenda stefnunnar sé staða Íslands sem fámennrar eyþjóðar sem hvorki hefur burði né vilja til að ráða yfir her og tryggir öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana.

Stefnan taki til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta og felist í virkri utanríkisstefnu, almannaöryggi og varnarsamstarfi við önnur ríki.

Þjóðaröryggisstefnan feli í sér eftirfarandi áherslur:

- Að horft verði sérstaklega til öryggishagsmuna Íslands á norðurslóðum í alþjóðasamvinnu og innlendum viðbúnaði.
- Að aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu verði áfram lykilstoð í vörnum Íslands og meginvettvangur vestrænnar samvinnu sem Ísland tekur þátt í á borgaralegum forsendum til að efla eigið öryggi og annarra bandalagsríkja.
- Að varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna frá 1951 tryggi áfram varnir Íslands og áfram verði unnið að þróun samstarfsins á grundvelli samningsins þar sem tekið verði mið af hernaðarlegum ógnum, sem og öðrum áhættuþáttum þar sem gagnkvæmir varnar- og öryggishagsmunir eru ríkir.
- Að efla og þróa enn frekar norræna samvinnu um öryggis- og varnarmál og annað grannríkjasamstarf sem lýtur að svæðisbundnum hagsmunum og þátttöku í alþjóðasamstarfi á því sviði.
- Að tryggja víðtæka öryggishagsmuni Íslands með virku alþjóðasamstarfi á grundvelli alþjóðalaga og með friðsamlega lausn deilumála, afvopnun, virðingu fyrir mannréttindum og réttarríkinu, jafnrétti kynjanna og baráttu gegn ójöfnuði, hungri og fátækt að leiðarljósi.

6. Að tryggja að í landinu séu til staðar varnarmannvirki, búnaður, geta og sérfræðipækning til að mæta þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir í öryggis- og varnarmálum og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.
7. Að stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum, sem mótuð er af almannavarna- og öryggismálaráði, sé hluti af þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.
8. Að stuðla að auknu netöryggi með áframhaldandi uppbyggingu á eigin getu og í samstarfi við önnur ríki.
9. Að Ísland og íslensk landhelgi sé friðlýst fyrir kjarnavopnum, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, í því augnamiði að stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu.
10. Að sett verði á laggirnar með sérstökum lögum þjóðaröryggisráð sem meti ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum með reglulegum hætti, hafi eftirlit með framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar og standi fyrir endurskoðun hennar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Hinn 16. september 2011 samþykkti Alþingi þingsályktun um að setja á fót þingmannanefnd með fulltrúum allra flokka sem þá sátu á Alþingi til að vinna tillögur að þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Valgerður Bjarnadóttir alþingismaður veitti nefndinni formennsku og var tillögunum skilað til utanríkisráðherra hinn 20. febrúar 2014 ásamt bókunum einstakra þingflokka. Tillögur nefndarinnar, sem þingsályktunartillaga þessi byggist á, marka tímamót því með þeim er í fyrsta skipti frá lýðveldisstofnun tekin markviss skref í þá átt að marka heildstæða stefnu um þjóðaröryggismál.

Nefndin hélt sextán formlega fundi. Verklag hennar var í grófum dráttum þríþætt. Í fyrsta áfanga var áhersla lögð á efnistösk og upplýsingaöflun, í öðrum áfanga fór fram úrvinnsla og efnisflokkun, og í þriðja áfanga vann nefndin að mótun tillagna. Á fyrstu mánuðunum voru ýmis gögn lögð fram til grundvallar og leitað var til sérfræðinga, innlendra sem erlendra. Meðal annars voru þjóðaröryggisstefnur Eistlands, Austurríkis, Bretlands, Finnlands og Noregs skoðaðar sérstaklega sem og fyrirkomulag öryggis- og varnarmála í smárikjum sem ekki hafa her á að skipa. Alls tók nefndin á móti um tuttugu sérfræðingum á ólíkum sviðum sem snerta flesta þætti öryggismála eins og þeir eru skilgreindir í áhættumatsskýrslu fyrir Ísland frá árinu 2009. Enn fremur áttu formaður nefndarinnar og einstakir fulltrúar hennar fleiri óformlega fundi með innlendum sem erlendum viðmælendum.

Þá heimsótti nefndin öryggissvæðið á Keflavíkurlflugvelli í tengslum við loftrýmisgæslu á vegum Atlantshafsbandalagsins og kynnti sér varnartengda starfsemi á Íslandi. Nefndin hélt í kynnisferð til Noregs í boði norskra stjórnvalda. Nefndarmenn áttu fundi í ráðuneytum utanríkis- og varnarmála og norska Stórþinginu, kynntu sér starfsemi norsku rannsóknarstofnunarinnar á sviði utanríkis- og öryggismála (NUPI) í Osló og heimsóttu aðgerðarstöðvar almannavarna og norska hersins í Bødo í Norður-Noregi. Þá skoðaði nefndin varðskipið Þór í Reykjavíkurlhöfn í boði Landhelgisgæslu Íslands og heimsótti samhæfingarstöð almanna- varna og stjórnstöð leitar og björgunar í Skógarhlíð.

Ein af frumskyldum stjórnvalda hvers ríkis er að tryggja öryggi og varnir lands og þjóðar – að tryggja þjóðaröryggi. Með þjóðaröryggi er átt við öryggi fyrir ógnum sem kunna að valda borgurum, stjórnkerfi og grunnvirkjum samfélagsins stórfelldum skaða, hvort sem um er að ræða innri eða ytri ógnir, af mannavöldum eða vegna náttúruhamfara.

Íslendingar lýstu yfir ævarandi hlutleysi í sambandslagasamningnum við Dani árið 1918, en hernám Íslands árið 1940, hververndarsamningurinn við Bandaríkin ári síðar, aðildin að

Sameinuðu þjóðunum árið 1946, stofnaðild að Atlantshafsbandalaginu árið 1949 og varnarsamningurinn við Bandaríkin árið 1951 fólu í sér endalok hlutleysisstefnunnar og upphaf þátttöku Íslands í alþjóðlegu öryggis- og varnarsamstarfi. Skiptar skoðanir voru um aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu og veru bandaríska varnarliðsins hér á landi sem settu mark sitt á stjórnáttátt landsins seinni helming síðustu aldar.

Við lok kalda stríðsins tóku öryggismál í heiminum miklum breytingum. Stríð blossuðu upp á Balkanskaga á tíunda áratug síðustu aldar og í byrjun 21. aldar beindu hryðjuverkaárásir í Bandaríkjunum og í Evrópu sjónum að nýjum ógnum og fjarlægari heimshlutum. Öryggisumhverfi Evrópu hefur tekið miklum breytingum frá stofnun bandalagsins og vestræn samvinna er jafnmikilvæg og áður. Atburðir síðustu ára, t.d. í Líbíu, Sýrlandi og Úkraínu, sýna að fljótt skipast veður í lofti í öryggismálum og hættuástand getur farið úr böndum fyrirvaralaust og breiðst út með hraði. Óhæfuverk hryðjuverkasamtaka eru til þess fallin að valda óstöðugleika á alþjóðavettvangi sem getur haft beinar afleiðingar fyrir Ísland líkt og önnur ríki.

Íslendingar hófu virka þátttöku í friðargæsluáðgerðum á erlendri grundu á tíunda áratug síðustu aldar og heima við dró umtalsvert úr viðveru bandaríska varnarliðsins. Herstöð Bandaríkjahers í Keflavík var að endingu lokað haustið 2006 og enn á ný blasti við nýtt umhverfi í varnarmálum sem kallaði á aukna ábyrgð og frumkvæði íslenskra stjórnvalda í öryggis- og varnarmálum. Íslensk stjórnvöld brugðust við breyttum aðstæðum m.a. með því að óska eftir því að Atlantshafsbandalagið sinnti reglulegri loftrýmisgæslu umhverfis Ísland í samræmi við þá stefnu bandalagsins að öll aðildarríki þess njóti slíkrar gæslu. Stjórnvöld hafa jafnframt unnið markvisst að því að efla öryggis- og varnarsamstarf við helstu grannríki, m.a. á vettvangi norrænnar samvinnu og með tvíhliða samningum við Noreg, Danmörku, Bretland og Kanada.

Í gegnum tíðina hefur viðhorf til öryggismála innanlands einnig tekið breytingum. Í fyrstu lögnum um almannavarnaviðbúnað sem sett voru árið 1962 var fyrst og fremst tekið mið af viðbrögðum við afleiðingum hernaðarógna en með breytingum á lögum nr. 30/1967 voru náttúruhamfarir og önnur vá felld undir starfsemi almannavarna. Árið 1971 var farið að huga að neyðaráætlunum í samvinnu við almannavarnanefndir á landsbyggðinni sem taka skyldu mið af nauðsynlegum viðbúnaði og viðbrögðum gegn vá sem ógnað gæti öryggi hins almenna borgara.

Í lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, er komið á almannavarna- og öryggismálaráði þar sem ráðherrar, önnur stjórnvöld og viðbragðsaðilar vinna saman og tryggja þannig heildarsýn og markvissar samhæfðar aðgerðir og auka um leið vægi málaflokksins. Komið er á sérstakri stjórnstöð til að takast á við einstök atvik, hvort heldur um er að ræða leit og björgun á lofti, láði eða legi. Kveðið er á um að almannavarna- og öryggismálaráð marki stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum til þriggja ára í senn. Þar skal gera grein fyrir ástandi og horfum í almannavarna- og öryggismálum í landinu, fjalla um áhersluatriði varðandi skipulag almannavarna- og öryggismála, forvarnastarf, nauðsynlegar birgðir til að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum, endurreisn eftir hamfarir og aðrar aðgerðir sem ráðið telur nauðsynlegar.

Varnarmálalög, nr. 34/2008, voru fyrsta heildstæða löggjöfin um varnarmál og var málaflöknum þar með komið í fastan farveg með skýrum lagaramma um verkefni íslenskra stjórnvalda á sviði öryggis- og varnarmála og aðskilnað þeirra frá borgaralegum verkefnum. Utanríkisráðherra ber ábyrgð á mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu Íslands og í

lögnum er fest í sessi að stefnan grundvallist á samstarfi Íslands við önnur ríki og alþjóðastofnanir.

Innanríkisráðherra og utanríkisráðherra skrifuðu undir samning í júlí 2014 þar sem embætti ríkislögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands er falið að sinna framkvæmd verkefna á grundvelli varnarmálalaga. Allt frá byrjun árs 2011 hafa Landhelgisgæslan og ríkislögreglustjóri haft með höndum daglega framkvæmd öryggis- og varnartengdra verkefna hér á landi samkvæmt varnarmálalögum en með samningnum er komið á varanlegri skipan þessara mála innan íslenska stjórnkerfisins.

### **Ógnir og áhættuþættir.**

Haustið 2007 fól utanríkisráðherra þverfaglegum starfshópi að taka saman áhættumat um Ísland og var skýrslu þess efnis skilað til ráðherra í mars 2009. Í áhættumatsskýrslunni er litið til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta og er öryggishugtakið skilgreint með heildrænum hætti og þjóðaröryggi skilgreint út frá því. Áhættumatið tilgreinir sérstaklega fimmtán áhættuþætti. Í fyrsta lagi fjallar það um áhættuþætti er geta falið í sér tilvistarógn, þ.e. efnahagsógnir, farsóttir, náttúruhamfarir, hernað, beitingu geryðingarvopna og hryðjuverk. Í öðru lagi er sjónum beint að skipulagðri glæpastarfsemi og mansali sem grefur undan samfélagsöryggi, öryggi einstaklinga og réttarríkinu. Í þriðja lagi er fjallað um áhættuþætti sem snerta öryggi grunnvirkja, loft og landhelgi, þ.e. netöryggi, öryggi orkukerfisins, borgaralegt flugöryggi, siglingaöryggi og mengunarvarnir, matvæla- og vatnsöryggi, vegaöryggi og fjarskiptaöryggi. Allir þessir áhættuþættir eru sem fyrr í fullu gildi.

Í niðurstöðum starfshópsins eru 23 almennar ábendingar varðandi stefnumótun í öryggismálum þar sem í fyrsta lið er kallað eftir mótun skýrrar þjóðaröryggisstefnu sem taki mið af útvíkkaðri skilgreiningu öryggis þar sem tekið er tillit til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuflokka og einnig til samþættingar og innri tengsla öryggisþátta.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar frá febrúar 2014 kemur fram að Ísland búi við stöðugleika og öryggi og hið sama gildi um hafsvæðið í kringum landið. Í skýrslunni er ógnum og áhættuþáttum ekki forgangsraðað með beinum eða línulegum hætti. Þar er hins vegar gerð grein fyrir helstu hættum sem kunna að steðja að og notast við sveigjanlegri aðferð í því tilliti sem byggist á þremur flokkum. Í flokki eitt er að finna þær hættur sem nefndin telur að helst beri að setja í forgang með hliðsjón af viðbúnaði og fjármunum. Í flokki tvö er að finna ógnir sem nefndin setur skör lægra en þarfnast engu síður fullrar athygli og í þriðja flokki er að finna hættur sem ólíklegt er að hér steðji að en mundu á hinn bóginn vega að fullveldi og sjálfstæði landsins með slíkum hætti að nauðsynlegt sé að gera ráðstafanir gegn þeim.

Í ljósi þróunar í öryggisumhverfi Evrópu á síðustu tólf mánuðum hefur verið lagt nýtt mat á hernaðarógn við gerð þingsályktunartillögunnar. Byggt á greiningum Atlantshafsbandalagsins og aðildarríkja þess er talin vera takmörkuð hætta á hernaðarógn á norðurslóðum. Þróun mála í grannríkjum Íslands staðfestir þó að sýna þarf ítrustu árvekni við mat á hernaðarógn og tryggja öflugan viðbúnað og varnargetu til að þjóðaröryggi sé ekki teft í tvísýnu. Við reglulegt áhættumat á komandi misserum verður því skoðað sérstaklega hvort hækka þurfi áhættuflokkun hernaðarógnar.

Þá gaf embætti ríkislögreglustjóra hinn 20. febrúar 2015 út uppfært mat á hættu af völdum hryðjuverka og öðrum stórfelldum árásum. Embættið skipar hættustigi í fjóra flokka, lágt, í meðallagi, hátt og hæst. Í matinu kemur fram að óvissa um hryðjuverkaógn á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndunum fer vaxandi. Hættustig á Íslandi er metið í meðallagi, sem

er hækkan um einn flokk frá fyrra mati. Samkvæmt þessu er talið að ekki sé hægt að útiloka hættu á hryðjuverkum vegna ástands innanlands eða í heimsálum.

Í samræmi við mat embættis ríkislögreglustjóra er ástæða til að hækka hryðjuverkaógn úr lægsta flokki í annan flokk samkvæmt skilgreiningum í skýrslu þingmannanefndarinnar um ógnir og áhættuþætti. Hryðjuverk teljist því til ógna sem þarfnist fullrar athygli.

Ekki er ástæða til að endurmeta flokkun á öðrum áhættuþáttum sem eru tilgreindir í skýrslu þingmannanefndarinnar.

Í ljósi ofangreinds raðast ógnir og áhættuþættir með eftirfarandi hætti við gerð þings-ályktunartillögunnar:

Flokkur 1. Hættur sem ber að setja í forgang með hliðsjón af viðbúnaði og fjármunum:

- Umhverfisvá eða slys vegna aukinna umsvifa á norðurslóðum.
- Netógnir og skemmdarverk á innviðum samfélagsins.
- Náttúruhamfarir.

Flokkur 2. Ógnir sem þarfnast fullrar athygli:

- Skipulögð glæpastarfsemi.
- Fjármála- og efnahagsöryggi.
- Fæðu- og matvælaöryggi.
- Heilbrigðisöryggi og farsóttir.
- Hryðjuverk.

Flokkur 3. Hættur sem ólíklegt er að steðji að Íslandi en mundu vega að fullveldi og sjálfstæði landsins:

- Hernaðarógn.

## 1.

Mikilvægi norðurslóða hefur aukist á síðastliðnum árum og má búast við að sú þróun halda áfram. Norðurslóðir eru víðfeðmt svæði í vistfræðilegum, efnahagslegum, pólitískum og öryggistengdum skilningi og því ber að skoða málefni svæðisins frá víðu sjónarhorni.

Áhrif loftslagsbreytinga sem sjást hvað gleggst í hraðri bráðnun jökla og hafíss hafa beint augum alþjóðasamfélagsins að möguleikum tengdum auknu aðgengi að svæðinu og þeim hugsanlega efnahagslega ábata sem því gæti fylgt. Opnun áður lokaðra hafsvæða hefur leitt til aukinnar umferðar og um leið umgengni manna á svæðinu. Fjölgun skipaferða á norðurslóðum, bæði kaupskipa og skemmtiferðaskipa, sem og umferð í tengslum við olíu- og gasvinnslu og vinnslu annarra jarðefna kallar á árvekni íslenskra stjórnvalda gagnvart nýjum öryggisáskorunum.

Vegna legu landsins á norðurslóðum skiptir Ísland máli í þessum heimshluta og mikilvægt er að stjórnvöld tryggi sér stöðu í hópi þeirra ríkja sem mest áhrif hafa á framtíðarþróun á svæðinu. Standa verður vörð um efnahagslega hagsmuni, umhverfis- og öryggishagsmuni í samvinnu við önnur ríki og hagsmunaaðila eins og samtök atvinnulífs og borgarasamtök. Þessir hagsmunir Íslands eru varðaðir í stefnu íslenskra stjórnvalda í norðurslóðamálum frá 2011 sem miðar að því að festa í sessi stöðu Íslands sem strandríkis innan norðurskautssvæðisins.

Samkvæmt norðurslóðastefnunni leggja íslensk stjórnvöld áherslu á eflingu almenns öryggis á norðurslóðum á borgaralegum forsendum og vinna gegn hvers konar hervæðingu

norðurslóða. Efla beri samstarf við önnur ríki um viðbúnað til eftirlits, leitar og björgunar og mengunarvarna. Þar er enn fremur ítrekuð nauðsyn þess að efla og styrkja Norðurskautsráðið sem mikilvægasta samráðsvettvang um málefni norðurslóða.

Áfram verður unnið að því að framfylgja norðurslóðastefnunni í samstarfi hlutaðeigandi ráðuneyta og stofnana og var stofnun ráðherranefndar um málefni norðurslóða í október 2013 rökrétt framhald til að treysta pólitíska yfirsýn á æðsta stigi og skerpa á framkvæmd stefnunnar.

Tryggja þarf að Atlantshafsbandalagið og aðildarríki þess búi yfir nauðsynlegri þekkingu á aðstæðum á Íslandi og hafsvæðinu í kringum landið. Loftrýmiseftirlit bandalagsins og sameiginlegar æfingar, m.a. við leit og björgun, stuðla að því að tryggja árvekni og viðbragðsgetu þess á svæðinu. Unnið verður að þessu áhersluatriði á vettvangi Atlantshafsbandalagsins, í samstarfi við Bandaríkin og önnur grannríki Íslands eins og nánar er fjallað um í köflum tvö til fjögur.

Tryggja verður að hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna verði lagður til grundvallar við úrlausn álitæfna sem upp kunna að koma á norðurslóðum. Samningurinn myndar laga- legan ramma um málefni hafsins og hefur m.a. að geyma ákvæði um siglingar, fiskveiðar, nýtingu olíu, gass og annarra auðlinda landgrunnsins, afmörkun hafsvæða, varnir gegn mengun hafsins, hafrannsóknir og lausn deilumála. Ríki Norðurskautsráðsins og grannríki Íslands styðja þetta sjónarmið en forsenda fyrir stöðugleika og samvinnu á norðurslóðum er að ríki setji gagnkvæma hagsmuni í forgang og að ekki sé neytt aflsmunar ef upp koma ágreiningsmál.

Mesta umhverfisógnin á hafsvæðinu við Ísland tengist auknum efnahagsumsvifum, þ.e. bæði fyrirsjáanlegri jarðefnavinnslu og aukinni skipaumferð. Það er skylda alþjóðasamfélagsins að bregðast við þessari þróun með viðeigandi ráðstöfunum.

Ef mikið magn olíu læki í sjóinn á norðurslóðum, gæti olían setið í langan tíma í umhverfinu þar sem hún brotnar mjög hægt niður auk þess sem erfitt er að hreinsa upp olíu vegna kulda, slæmra veðurskilyrða og myrkurs að vetri til. Þá er ónefnt að skaði á dýralífi gæti orðið verulegur.

Brýnt er að íslensk stjórnvöld sýni árvekni þannig að olíu- og gasflutningar sem og flutningar annarra hættulegra efna stofni ekki lífríki sjávar og um leið þjóðarhagsmunum í hættu til langs tíma. Sama gildir um umferð annarra kaupskipa og skemmtiferðaskipa á svæðinu þar sem skipstjórnendur þekkja hugsanlega ekki staðhætti nægilega vel. Íslendingar búa yfir víðtækri reynslu og sérfræðiþekkingu í þessum málaflokki sem þeir geta miðlað á alþjóðavísu.

Staðfesting sérstakra reglna um siglingar á norðurslóðum (Polar Code) í nóvember 2014 á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar var mikilvægt skref í þá átt að draga úr hættu af slysum sem eiga sér stað vegna slæms búnaðar skipa eða ókunnugleika skipstjórnarmanna. Reglurnar kveða á um auknar kröfur um búnað og hönnun skipa og um menntun áhafna. Íslensk stjórnvöld munu áfram leggja áherslu á alþjóðlegt samstarf sem stuðlar að fyrirbyggjandi aðgerðum gegn umhverfisvá.

Samfara auknum umsvifum í siglingum í kringum Ísland er nauðsynlegt að efla tækjakost og getu Landhelgisgæslu Íslands til að sinna björgunar- og löggæsluhlutverki sínu, þ.m.t. vegna skuldbindinga Íslands varðandi loftrýmiseftirlit. Landhelgisgæslan sinnir öryggisgæslu og björgun á hafi úti og fer með löggæslu á hafinu umhverfis Ísland, auk úthafsins í samræmi við alþjóðalög og skuldbindingar Íslands. Það er einnig í höndum hennar að annast vöktun skipa- og flugumferðar í kringum Ísland. Frá byrjun árs 2011 hefur Landhelgisgæslan með

höndum daglega framkvæmd varnartengdra verkefna, sbr. ákvæði varnarmálalaga og sem nánar er kveðið á um í áðurnefndum samningi utanríkisráðuneytisins og innanríkisráðuneytisins frá 30. júlí 2014.

Ísland er aðili að fjölmörgum alþjóðasamningum á sviði umhverfis- og auðlindamála. Náin samvinna er á milli ráðuneyta og stofnana á þessu sviði. Samningarnir eru bæði svæðisbundir og hnattrænir eins og t.d. hafréttarsamningurinn og úthafsveiðisamningurinn. Á alþjóðavettvangi hefur Ísland jafnan lagt áherslu á rétt strandríkja til að nýta auðlindir sínar á sjálfbæran hátt, haldið til haga hversu viðkvæm skilyrði eru á norðurslóðum og hversu alvarleg áhrif umhverfis- og mengunarslys geta haft á viðkvæmt lífríki norðurslóða.

Ríki á norðurslóðum hafa ítrekað mikilvægi þess að vinna saman að öryggismálum, m.a. vegna mengunarslysa, sjóslysa eða annarrar vár vegna aukinna umsvifa manna á svæðinu. Nauðsynlegt er að efla björgunar- og viðbragðsgetu enn frekar og tryggja að aðgerðaáætlanir séu samræmdar á milli allra hlutaðeigandi aðila.

Á vegum innanríkisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins hefur verið til athugunar að Ísland komi á fót alþjóðlegri björgunar- og viðbragðsmiðstöð sem nýti mannvirki og búnað sem er fyrir hendi hér á landi, t.d. við Keflavíkurflugvöll. Áfram verður unnið að greiningu og tillögugerð í samráði við innlendar stofnanir og erlenda samstarfsaðila.

## 2.

Ísland var meðal tólf stofnríkja Atlantshafsbandalagsins 4. apríl 1949. Í stofnsáttmála bandalagsins, Norður-Atlantshafssamningnum, ítreka aðildarríki þess tryggð sína við markmið og meginreglur sáttmála Sameinuðu þjóðanna og ósk sína um að lifa í friði við allar þjóðir og allar ríkisstjórnir. Aðildarríkin staðfesta vilja sinn til að varðveita frelsi þjóða sinna, sameiginlega arfleifð þeirra og menningu, er hvílir á meginreglum lýðræðis, einstaklingsfrelsis og lögum og rétti.

Aðild að Atlantshafsbandalaginu felur í sér fjölþætt öryggisúrræði fyrir Ísland. Á grundvelli fjórðu greinar stofnsáttmálans taka aðildarríki upp mál ef þau telja friðhelgi landsvæðis, pólitísku sjálfstæði eða öryggi þeirra á annan hátt ógnað. Mikilvægasta ákvæði sáttmálans lýtur að gagnkvæmum varnarskuldbindingum bandalagsríkja samkvæmt fimmtu grein hans sem segir að vopnuð árás á eitt bandalagsríki skuli talin árás á þau öll.

Auk varnar- og öryggisþáttarins gegnir Atlantshafsbandalagið lykilhlutverki sem samstarfsvettvangur lýðræðisríkja beggja vegna Atlantshafsins. Bandalagið hefur lagað sig að breyttum aðstæðum eftir lok kalda stríðsins með inngöngu nýrra aðildarríkja og auknu samráði og samvinnu við önnur ríki og alþjóðastofnanir. Stækkun bandalagsins hefur skipt sköpum við að tryggja frið og styrkja lýðræðisþróun í Evrópu. Aðildarríki þess voru sextán undir lok kalda stríðsins en síðan hafa tólf ný ríki sóst eftir og fengið aðild. Atlantshafsbandalagið hefur þannig verið mikilvægt hreyfiafl lýðræðis- og öryggisumbóta í Evrópu. Á síðustu árum hefur það einnig tekið að sér að leiða alþjóðleg verkefni í fjarlægari heimshlutum ásamt því að takast á við nýjar ógnir á borð við netárásir og sjórán. Þá eiga 41 ríki innan og utan Evrópu í pólitísku og hernaðarlegu samstarfi við bandalagið. Svíþjóð og Finnland hafa t.d. átt náið samstarf við það og tekið þátt í aðgerðum á þess vegum, svo sem í Afganistan og í loftvarnaræfingu á Íslandi. Ísland hefur tekið virkan þátt í pólitísku starfi bandalagsins og lagt sitt af mörkum með borgaralegu framlagi til aðgerða, m.a. á Balkanskaga og í Afganistan.

Brotthvarf varnarliðsins og aukin ábyrgð íslenskra stjórnvalda á öryggis- og varnarmálum kallar á virkari þátttöku og hagsmunagæslu á vettvangi Atlantshafsbandalagsins vegna sér-

tækra hagsmunamála Íslands, m.a. vegna loftrýmisseftirlits, öryggis hafsvæða, varnaræfinga, mannvirkjamála og vaxandi vægis norðurslóða.

Ísland leggur áherslu á að bandalagið viðhaldi virkum sameiginlegum vörnum á öllu ábyrgðarsvæði sínu og tryggi því árvekni og viðbragðsgetu á Norður-Atlantshafssvæðinu.

Í grunnstefnu bandalagsins sem samþykkt var árið 2010 eru sameiginlegar öryggisskuldbindingar bandalagsríkjanna áréttáðar. Nýjar ógnir og hættur, líkt og net- og tölvuárásir, útbreiðsla geryðingarvopna, hryðjuverk, árásir gegn samskipta- og samgöngukerfum, og orkuöryggi, skipa ríkan sess í grunnstefnunni. Í henni eru einnig tilgreindar hættur eins og loftslagsbreytingar, vatnsskortur og farsóttir sem geta haft afleiðingar fyrir stöðugleika á heimsvísu.

Á leiðtogafundi bandalagsins í Wales í september 2014 var sjónum enn frekar beint að nærumhverfi öryggismála og samþykkt sérstök viðbragðsáætlun með það að markmiði að bregðast við breyttum öryggishorfum í Evrópu. Henni er ætlað að styrkja samstöðuáðgerðir bandalagsríkja og efla sameiginlega varnargetu og fælingarmátt bandalagsins. Áætlunin felur m.a. í sér að komið verður á fót hraðliði sem hægt er að virkja með litlum fyrirvara, viðbúnaður bandalagsins í Austur-Evrópu verði aukinn, m.a. með tíðari æfingum, stofnun stjórnstöðva, endurbótum á mannvirkjum og aukinni upplýsingaöflun og greiningarstarfi. Lengri viðvera tékkneskrar flugsveitar á Íslandi frá október til desember 2014 var hluti af samstöðuáðgerðunum, svo og framlag Íslands til upplýsingateymis yfirherstjórnar bandalagsins í Mons á árinu 2014.

Ríkisstjórn Íslands ákvað í tengslum við leiðtogafundinn að auka framlög sín til varnar- og öryggismála sem felst m.a. í auknum gistiríkisstuðningi vegna loftrýmisgæslu. Einnig er ráðgert að efla enn frekar þátttöku íslenskra sérfræðinga í starfsemi og verkefnum bandalagsins. Sérstaklega verður leitast við að horfa til fagsviða þar sem íslensk borgaraleg sérþekking nýtist hvað best, t.d. er lýtur að öryggi á hafi, almannavörnum, áætlanagerð, rekstri ratsjárkerfa, vefvörnum og upplýsingamiðlun.

Ísland leggur áherslu á að horft sé á öryggisáskoranir með heildstæðum hætti svo að tekið sé tillit til bæði borgaralegra og hernaðarlegra viðfangsefna í aðgerðum og áætlunum Atlantshafsbandalagsins. Brýnt er að eiga náið samstarf við samstarfsríki og aðrar alþjóðastofnanir á borð við SP, ÖSE og ESB til að koma í veg fyrir spennu og bregðast við hættuástandi. Þá leggja íslensk stjórnvöld áherslu á að áætlun bandalagsins um framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi sé framfylgt með virkum hætti. Innan bandalagsins skipar Ísland sér í hóp ríkja sem leggja áherslu á vopnatakmarkanir og afvopnunarmál, ekki síst með tilliti til kjarnavopna.

Landfræðileg lega Íslands á Norður-Atlantshafi og varnarmannvirki á Íslandi eru hluti af sameiginlegu öryggisneti Atlantshafsbandalagsins. Við brotthvarf varnarliðsins haustið 2006 fór þáverandi forsætisráðherra fram á það við bandalagið að gerðar yrðu tillögur um það hvernig haga bæri loftrýmisgæslu við Ísland í ljósi herleysis landsins. Framkvæmdastjóri bandalagsins fól hermálayfirvöldum þess að þróa slíkar tillögur í samvinnu við íslensk stjórnvöld. Lögðu þau til að bandalagsríki mundu senda orrustuflugvélar til loftrýmisgæslu á Íslandi ársfjórðungslega og að íslenska loftvarnakerfið yrði samþætt loftvarnakerfi Atlantshafsbandalagsins í Evrópu. Þessar tillögur voru samþykktar af fastaráði bandalagsins 27. júlí 2007. Með þessari ákvörðun er þeirri stefnu bandalagsins framfylgt að öll aðildarríki þess njóti loftrýmiseftirlits. Nú hafa níu aðildarríki tekið þátt í alls 20 gæsluvöktum á Íslandi frá því að þær hófust árið 2008.



Loftrýmisgæslan hefur mætt þörfum Íslands og hefur framkvæmd gæsluvakta gengið vel. Við núverandi aðstæður er ekki sérstök þörf á að taka fyrirkomulagið til endurskoðunar en íslensk stjórnvöld hyggjast efla gistiríkisstuðning sinn á komandi misserum.

Loftrýmisgæslan, æfingar, heimsóknir og hagnýtt samstarf um varnar- og öryggismál við aðildarríki bandalagsins gegna veigamiklu hlutverki við að auka þekkingu helstu samstarfsríkja á aðstæðum á Íslandi og efla getu innlendra stofnana sem fást við öryggismál til að starfa með erlendum aðilum á neyðartímum.

### 3.

Í inngangsorðum varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna frá 1951 segir: „Þar sem Íslendingar geta ekki sjálfir varið land sitt, en reynslan hefur sýnt að varnarleysi lands stofnar öryggi þess sjálfs og friðsamra nággranna þess í voða, og þar sem tvísýnt er um alþjóðamál, hefur Atlantshafsbandalagið farið þess á leit við Ísland og Bandaríkin, að þau geri ráðstafanir til, að látin verði í té aðstaða á Íslandi til varnar landinu og þar með einnig til varnar svæði því, sem Norður-Atlantshafssamningurinn tekur til, með sameiginlega viðleitni aðila Norður-Atlantshafssamningsins til að varðveita frið og öryggi á því svæði fyrir augum.“

Í fyrstu grein samningsins segir jafnframt að Bandaríkin fyrir hönd Norður-Atlantshafsbandalagsins og samkvæmt skuldbindingum þeim sem þau hafa tekist á hendur með Norður-Atlantshafssamningnum, geri ráðstafanir til varnar Íslandi.

Sú ábyrgð og þær skyldur sem hvíla á íslenskum og bandarískum stjórnvöldum með varnarsamningnum eru því liður í sameiginlegum vörnum bandalagsríkja, auk þess að varða sérstaklega varnir Íslands. Samstarf Íslands og Bandaríkjanna tekur skýrt mið af breyttum aðstæðum og nýjum tækifærum. Sameiginlegir hagsmunir eru grunnurinn að tvíhliða samstarfi ríkjanna sem og á vettvangi Atlantshafsbandalagsins.

Varnarskuldbindingar Bandaríkjanna gagnvart Íslandi sem felast í varnarsamningnum standa óhaggaðar þrátt fyrir brotthvarf varnarliðsins árið 2006. Hinn 11. október sama ár var undirritað samkomulag ríkjanna um gagnkvæmar skuldbindingar þeirra um að varnir Íslands verði áfram tryggðar, með öflugum og hreyfanlegum viðbúnaði og liðsafla, studdar bandarískum hernaðarmætti eftir því sem þörf krefji. Auk þess var gengið frá ýmsum þáttum varðandi áframhaldandi samstarf, svo sem vegna varnaræfinga, samskipta milli stjórnvalda á hættutímum og samstarfs ríkjanna um fjármögnun og fyrirkomulag íslenska loftvarnakerfisins. Íslensk stjórnvöld tóku í framhaldinu við rekstri varnarsvæðanna og Keflavíkurflugvallar, bæði mannvirkja og búnaðar Atlantshafsbandalagsins á Íslandi, þ.m.t. loftvarnakerfisins sem samanstendur af fjórum ratsjár- og fjarskiptastöðvum, ljósleiðarakerfinu og stjórnstöðinni á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli.

Á grundvelli varnarsamningsins og samkomulagsins frá 2006 er í gildi varnaráætlun sem gerir ráð fyrir að varnir landsins séu tryggðar með hreyfanlegum viðbúnaði og liðsafla. Varnarbúnaður og -innviðir, rekstur loftvarnakerfisins og upplýsingakerfa sem íslensk stjórnvöld hafa borið ábyrgð á síðan 2006 eru óaðskiljanlegur liður í framkvæmd varnaráætlunarinnar. Ábyrgð á framkvæmd hennar er í höndum Evrópuherstjórnar Bandaríkjanna í Stuttgart. Með þeirri auknu ábyrgð sem Ísland axlaði eftir 2006 hefur málarekstur gagnvart Evrópuherstjórninni og yfirstjórn Bandaríkjahers í Washington aukist og er brýnt að styrkja þennan þátt í samstarfi ríkjanna enn frekar.

Í samkomulaginu frá 2006 er kveðið á um reglulegt samráð ríkjanna um öryggismál og aukið samstarf á því sviði, þ.m.t. umhverfisöryggi, leit og björgun á hafi, netöryggi og þróun

mála á Norður-Atlantshafssvæðinu. Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að þessi tengsl verði nýtt enn frekar til að þróa hagnýtt samstarf á þessum sviðum.

Bandarísk stjórnvöld hafa frá upphafi tekið þátt í loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins á Íslandi með árlegri gæsluvakt. Að jafnaði tekur bandaríski flugherinn þátt í henni með fjórum til tíu orrustuþotum, eldsneytisvél, björgunarvél og um 200 manna liðsafla og standa vaktirnar yfir í fjórar til fimm vikur. Meðan á loftrýmisgæslunni stendur hafa aðrir þættir er snúa að öryggi og vörnum verið þjálfaðir, t.d. leit og björgun í samstarfi við Landhelgisgæslu Íslands og aðra viðbragðsaðila. Með reglulegri þátttöku í gæsluvöktum er viðhaldið staðarþekkingu og viðbragðsgetu bandaríks herafila á Íslandi og á Norður-Atlantshafssvæðinu. Mikilvægt er að viðhalda árlegri þátttöku flughers Bandaríkjanna í loftrýmisgæslu, byggja á þeirri reynslu og þróa áfram þennan þátt varnarsamstarfsins.

Æfingar bandaríks herafila og íslenskra viðbragðsaðila hafa farið fram reglulega frá byrjun tíunda áratugar síðustu aldar. Meðal annars hafa verið æfdir liðsflutningar, samhæfing viðbragða og viðbrögð við hryðjuverkaógn og náttúruvá. Æfingin Norðurvíkingur hefur ekki verið haldin síðan 2011 en í staðinn hafa íslensk stjórnvöld í samstarfi við bandarísk stjórnvöld og Atlantshafsbandalagið æft ákveðna þætti í vörnum landsins með hagkvæmum og skilvirkum hætti, m.a. í tengslum við loftrýmisgæslu og aðrar varnartengdar æfingar.

Æfingar sem eru smærri í sniðum hafa reynst árangursríkar, bæði fyrir tengsl ríkjanna og fyrir innlenda viðbragðsaðila. Má þar t.d. nefna árlega norðurslóðaæfingu, Arctic Zephyr á árinu 2014 þar sem m.a. voru æfð viðbrögð við strandi skemmtiferðaskips og eldsvoða í skipinu sem og flutningur særðra frá ströndum Grænlands til Íslands.

#### 4.

Norrænt samstarf á sviði öryggis- og varnarmála hefur aukist verulega undanfarin ár. Því er ekki síst að þakka tillögum Thorvalds Stoltenberg fyrrverandi utanríkisráðherra og varnarmálaráðherra Noregs til utanríkisráðherra Norðurlandanna frá 2009.

Meðal tillagna hans var gerð sérstakrar samstöðuýfirlýsingar Norðurlandanna og var slík yfirlýsing samþykkt af utanríkisráðherrum Norðurlandanna árið 2011, sem var sögulegur áfangi í norrænu samstarfi. Í yfirlýsingunni er lögð áhersla á þau sterku sameiginlegu gildi sem tengja löndin. Alþjóðalög um mannréttindi, jafnrétti og sjálfbær þróun eru hornsteinar utanríkisstefnu Norðurlandanna. Áréttað er að löndin munu, ef óskað er, koma hvert öðru til aðstoðar ef ógnir steðja að einhverju þeirra, hvort sem um er að ræða náttúrulegar ógnir eða af mannavöldum, netógnir og hryðjuverk. Aukin norræn samvinna sé í fullu samræmi við öryggis- og varnarstefnu allra Norðurlandanna og til viðbótar þeirri Evrópu- og Norður-Atlantshafssamvinnu sem ríkin eiga aðild að.

Utanríkisráðherrarnorðurlandanna ákváðu í febrúar 2014 að styrkja norrænt samstarf enn frekar með því að þróa, viðhalda og nýta viðbragðsgetu sína með enn skilvirkari hætti, m.a. með sameiginlegum æfingum. Norrænt varnarsamstarf býður upp á skilvirkar leiðir til að viðhalda samstarfs- og viðbragðsgetu milli Norðurlandanna en einnig í alþjóðasamstarfi. Ítrekað er mikilvægi þess að nálgast öryggismál með heildstæðum hætti þegar tekist er á við alþjóðlegt hættuástand og undirstrikað að Norðurlöndin leggi sitt af mörkum til að styrkja alþjóðaöryggi með friðaruppbyggingu.

Ákvörðunin kom í kjölfar yfirlýsingar varnarmálaráðherra landanna í lok árs 2013 um stefnumið fram til ársins 2020 þar sem lögð er fram áætlun um reglulegt samráð um öryggis og varnarmál og samvinnu í margvíslegum verkefnum, m.a. í alþjóðlegum verkefnum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins.

Þátttaka Finnlands og Svíþjóðar í loftvarnaræfingu á Íslandi í febrúar 2014, samhliða loft-rýmisgæslu Norðmanna, var rökrétt framhald þeirra áherslna sem hafa mótast í anda tillagna Stoltenbergs. Íslensk stjórnvöld munu leita leiða til að endurtaka slíkar æfingar og efla þannig enn frekar samstarf Norðurlandanna.

Árið 2009 hófst nýr kafli í norrænu varnarmálasamstarfi þegar NORDEFECO-samstarfi varnarmálaráðuneytanna var hleypt af stokkunum. Samstarfið miðar að því að með samlegðaráhrifum byggist upp geta til að mæta fjölþættum öryggisáskorunum með hagkvæmum hætti. Norðurlöndin deila sömu grundvallargildum í öryggismálum og eiga sameiginlegra öryggishagsmuna að gæta, þótt aðild ríkjanna að alþjóðastofnunum sé mismunandi. Samstarfið lýtur að því hvernig þátttökuríkin geti sameiginlega eflt aðgerðagetu sína til langs tíma, t.d. með æfingum, útboðum á búnaðarkaupum og samvinnu á vettvangi.

Öll Norðurlöndin, að Íslandi undanskildu, reka öfluga heri og tekur NORDEFECO-samstarfið mið af þörfum þeirra og getu. Þátttaka Íslands grundvallast á hinn bóginn á herleysi landsins, borgaralegri þátttöku í sameiginlegum verkefnum og þeim skyldum sem Ísland hefur tekist á hendur hvað eigin varnir áhrærir.

Norrænt samstarf er ómetanlegt þar sem ríkin geta treyst á samstarfsvilja hvors annars og viðbragðsflýti ef hætta steðjar að. Íslensk stjórnvöld munu leggja sitt af mörkum til að þróa NORDEFECO-samstarfið enn frekar, sem jafnframt styrkir þátttöku Íslands á vettvangi Atlantshafsbandalagsins og varnarsamstarfið við Bandaríkin.

Samráð Norðurlandanna og Bandaríkjanna um öryggis- og varnarmál sem ýtt var úr vör árið 2013 er enn að þróast og hefur burði til að verða gagnleg viðbót fyrir samráð vinabjóða um hnattrænar öryggisógnir.

Samstarf Norðurlandanna nær einnig til sameiginlegra viðbragða við stórslysum og náttúruhamförum með NORDRED-samningnum frá 1989. Haga-yfirlýsingin frá 2009 byggist á þeim samningi og miðar að nánara samstarfi til að koma í veg fyrir stórslys og takast á við afleiðingar hamfara.

Ísland hefur á undanförunum árum átt frumkvæði að því að formfesta samstarf við tiltekin ríki um öryggis- og varnarmál. Árið 2007 var undirritað annars vegar tvíhliða ramma-samkomulag við Noreg um samstarf á sviði öryggismála, varnarmála, viðbúnaðar og leitar og björgunar og hins vegar sameiginleg yfirlýsing Íslands og Danmerkur um samstarf um öryggis- og varnarmál og almannavarnir. Árið 2008 var undirritað samkomulag um samstarf á sviði öryggis- og varnarmála við Bretland og árið 2010 við Kanada. Samningarnir fjalla um sameiginlega öryggishagsmuni í Norður-Atlantshafi og hafa breikkað grundvöll íslenskra öryggismála og styrkt pólitískt samstarf Íslands við þessi ríki. Markmið þessa samstarfs er að stuðla að virkum og reglulegum upplýsingaskiptum við þessi nánu grannríki innan Atlantshafsbandalagsins og treysta þannig enn frekar grundvöll ákvörðunartöku íslenskra stjórnvalda í öryggis- og varnarmálum. Unnið verður að því að styrkja þennan þátt öryggis- og varnarsamstarfs á komandi árum.

## 5.

Friður, öryggi og þróun eru nátengd. Friðvænlegt umhverfi er forsenda langtímauppbyggingar og efnahagslegra framfara. Að sama skapi getur veikt stjórnarfar, stöðnun og óvissa verið uppspretta ófriðar. Stríðsátök og óstöðugleiki geta haft áhrif langt út fyrir landamæri hlutaðeigandi ríkja, svo sem með aukinni útbreiðslu sjúkdóma, vegna skipulagðrar glæpa- og hryðjuverkastarfsemi, með fólksflutningum og fólksflóttu.

Í sáttmála Sameinuðu þjóðanna segir að aðildarríkin ætli að bjarga komandi kynslóðum undan hörmungum ófriðar og staðfesta að nýju trú á grundvallarréttindi manna, virðingu þeirra og gildi, jafnrétti karla og kvenna og allra þjóða, hvort sem stórar eru eða smáar. Réttindi og skyldur aðildarríkja, sem hinir ýmsu alþjóðasamningar Sameinuðu þjóðanna kveða á um, stuðla að friði og öryggi. Þá er öryggisráð Sameinuðu þjóðanna mikilvægasti vettvangur ákvarðanatöku um öryggismál á heimsvísu. Öll aðildarríki eru bundin af ákvörðunum öryggisráðsins.

Starf Sameinuðu þjóðanna á sviði efnahagslegrar og félagslegrar þróunar er einnig mikilvægt framlag til að stuðla að friði og öryggi. Öflugt þróunarstarf er því hlekkur í þjóðaröryggi.

Þróunarsamvinna er einn af hornsteinum íslenskrar utanríkisstefnu sem grundvallast á aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum. Á grundvelli laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, nr. 121/2008, leggur utanríkisráðherra fram tillögu til þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands á fjögurra ára fresti.

Samkvæmt fyrirbyggjandi þróunarsamvinnuáætlun, sem samþykkt var á Alþingi í mars 2013 og gildir fyrir tímabilið 2013–2016, er barátta gegn fátækt, félagslegu ranglæti, misskiptingu lífsgæða og hungri í heiminum þungamiðja í stefnu Íslands á sviði þróunarsamvinnu. Lögð er rík áhersla á mannréttindi, jafnrétti kynjanna, réttindi barna, frið og öryggi. Jafnframt er leitast við að tryggja innbyrðis samræmi í utanríkisstefnu Íslands með tilliti til hnattrænna efnahags-, umhverfis- og öryggismála.

Eins og kemur fram í þróunarsamvinnuáætlun leggur Ísland áherslu á stuðning við fátækustu ríki heims og fátækt fólk í ríkjum þar sem gæðum er misskipt. Samstarf í þágu friðar og endurreisn stríðshrjáðra samfélaga er auk þess veigamikill þáttur í starfi Íslands og er sjónum beint að ríkjum sem búa við veika stjórnsýslu og veikt lýðræðislegt stjórnarfar.

Íslensk stjórnvöld hafa lagt lið baráttunni fyrir friði með framlögum til alþjóðastofnana eins og Alþjóðabankans, Barnahjálpar SP (UNICEF), stofnunar SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women) og Háskóla SP, sem og með störfum íslenskra sérfræðinga á vettvangi, t.d. í Afganistan og Palestínu. Fyrir hendi er gott samstarf Norðurlandanna á sviði friðargæslu, þróunarsamvinnu og mannúðarmála sem vilji er til að efla enn frekar.

Á vettvangi Sameinuðu þjóðanna hafa íslensk stjórnvöld m.a. beitt sér kröftuglega fyrir framgangi ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi og aðrar tengdar ályktanir. Stutt hefur verið við vinnu Atlantshafsbandalagsins á þessu sviði með fjárfraðlögum og vinnu íslenskra sérfræðinga. Íslensk stjórnvöld voru meðal fyrstu ríkja sem gerðu framkvæmdaáætlun í samræmi við ákvæði ályktunarinnar árið 2008 og hafa síðan þá endurskoðað hana og gefið út nýja sem gildir út árið 2016. Enn fremur hafa stjórnvöld markað jafnréttisstefnu á sviði þróunarsamvinnu þar sem framkvæmd ályktunarinnar er eitt af fjórum áherslusviðum. Áfram verður unnið að því að veita áherslum ályktunarinnar framgang og að fleiri íslenskir sérfræðingar taki þátt í þessu starfi.

Samstarfið á vettvangi Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu vegur þungt í baráttunni fyrir friði og stöðugleika í Evrópu og hefur Ísland tekið virkan þátt í starfi stofnunarinnar. Ísland hefur beitt sér sérstaklega í baráttunni gegn mansali, fyrir jafnrétti kynjanna, framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325, fyrir frelsi fjölmiðla og öryggi blaðamanna. Íslensk stjórnvöld hafa sent borgaralega fulltrúa til starfa til lengri og skemmri tíma á vegum stofnunarinnar, t.d. í Úkraínu, og munu áfram styðja verkefni stofnunarinnar. ÖSE gegnir jafnframt mikilvægu hlutverki í að efla lýðræðisþróun í þátttökuríkjunum, t.d. með kosningaeftiliti sem Ísland tekur reglulega þátt í.

Ísland styður útrýmingu gereyðingarvopna og er aðili að efnavopnasamningnum sem gegnir því mikilvæga hlutverki að hafa eftirlit með eyðingu efnavopna og beita sér gegn framleiðslu slíkra vopna. Samningurinn hefur sannað gildi sitt í eyðingu efnavopna frá Sýrlandi og hlaut friðarverðlaun Nóbels árið 2013. Ísland er enn fremur aðili að alþjóðlegum samningum um bann við notkun ýmiss konar vopna, þ.m.t. sýklavopnasamningnum, klasasprengrusamningnum og jarðsprengjusamningnum. Nú er í undirbúningi innleiðing tiltekinna ákvæða þessara samninga í íslenska löggjöf.

Mikilvægt skref var tekið í baráttunni gegn ólöglegum viðskiptum með vopn þegar alþjóðlegur samningur um vopnaviðskipti var samþykktur á allsherjarþingi SP árið 2013. Ísland varð fyrsta ríkið til að fullgilda samninginn sem öðlaðist gildi hinn 24. desember síðastliðinn.

Samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, skal gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að kynjasambættingu í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins. Íslensk stjórnvöld hafa á undanförunum árum tekið mikilvæg skref í sambættingu kynjasjónarmiða í alþjóðastarfi sínu. Áfram verður unnið að því efla þennan þátt alþjóðastarfs og taka frekari skref í átt að innleiðingu kynjasjónarmiða í öllu öryggis- og varnarsamstarfi íslenskra stjórnvalda.

## 6.

Við brotthvarf varnarliðsins árið 2006 öxluðu íslensk stjórnvöld ábyrgð á rekstri loftvarnakerfis og annarra varnarmannvirkja bandalagsins á Íslandi. Stjórnvöld bera því ábyrgð á að tryggja nauðsynlegt viðhald og endurnýjun mannvirkja og búnaðar og um leið örugga starfsemi varnartengdra verkefna. Brýnt er að fjárveitingar til að mæta varnarþörfum Íslands séu í fullu samræmi við þessar skyldur og ábyrgð stjórnvalda. Þannig verði núverandi varnartarfsemi og varnarviðbúnaði viðhaldið og unnið að nauðsynlegri endurnýjun og uppbyggingu búnaðar og mannvirkja á komandi árum.

Varnartengd mannvirki eru á öryggissvæðunum á Keflavíkurflugvelli, Miðnesheiði, Helguvík, Gunnólfsvík, Stokksnesi og á Bolafjalli. Samtals er um að ræða 150 mannvirki og þar af eru um eitt hundrað á eignaskrá mannvirkjasjóðs Atlantshafsbandalagsins. Allur búnaður, hvort sem um er að ræða í stjórn- og eftirlitsstöðinni eða á ratsjár- og fjarskiptastöðvunum, var fjármagnaður af mannvirkjasjóðnum. Fjárfestingar bandalagsins í mannvirkjum og búnaði á Keflavíkurflugvelli síðustu áratuginu nema u.þ.b. 600 milljónum evra sem samsvorar ríflega 92 milljörðum króna á gengi gjaldmiðla 2. janúar 2015.

Á vegum Landhelgisgæslu Íslands eru 43 stöðugildi vegna reksturs varnartengdra verkefna og er meiri hluti starfanna sérhæfð tæknistörf. Brýnt er að hæft og vel þjálfað starfsfólk sinni þessum verkefnum og aðgengi sé tryggt að bestu þjálfun. Þá er mikilvægt að tryggja fjárveitingar til að efla enn frekar björgunargetu landhelgisgæslunnar, m.a. til að gera henni fært að uppfylla skyldur Íslands um gistiríkisstuðning í tengslum við loftrýmisgæslu bandalagsríkja á Íslandi.

Eftirfarandi er yfirlit yfir helstu varnarmannvirki og búnað á vegum íslenskra stjórnvalda:

**Öryggissvæðið á Keflavíkurflugvelli** þar sem fram fer framkvæmd loftrýmifeftirlits í stjórn- og eftirlitsstöð Atlantshafsbandalagsins. Á öryggissvæðinu er rekin gistiríkjustuðningur fyrir erlendan liðsafla og er á svæðinu gistirými fyrir um 200 manns. Í gistiríkjustuðningi felst öryggisgæsla og rekstur gistihúsa, mötuneytis, félagsaðstöðu, fundarsala og þvottahúss. Til stuðnings við loftrýmisgæsluna, æfingar og önnur verkefni erlends liðsafla hér á landi eru rekin á svæðinu flugskýli, vöruhús, stjórnstöðvar, aðflugsbúnaður og þotugildirur. Þá er ör-

yggissvæðið einnig nýtt til æfinga af íslenskum löggæsluaðilum og gegnir aðstaðan mikilvægu hlutverki í almannavörnum Keflavíkurflugvallar.

**Öryggissvæðið í Helguvík** sem samanstendur af átta eldsneytisbirgðatönkum sem gera mögulegt að tryggja að ávallt séu til nægjanlegar birgðir af eldsneyti í landinu. Þá er olíulöndunarbryggja í Helguvíkurhöfn, dælu- og lagnakerfi frá bryggju að birgðastöð og lagnakerfi frá birgðastöðinni til Keflavíkurflugvallar og tvær afgreiðslustöðvar sem hvor um sig samanstendur af þremur birgðatönkum og lagnakerfi í flughlöðum. Til að tryggja notkun, viðhald og rekstur er olíubirgðakerfið leigt til Olíudreifingar sem nýtir stöðina fyrir flugvélaeldsneyti. Höfnin er leigð í sama tilgangi til Reykjanesbæjar.

**Stjórn- og eftirlitsstöðin** á öryggissvæðinu í Keflavík er búin loftvarnakerfisbúnaði sem er hluti af samþættu loftvarnakerfi Atlantshafsbandalagsins. Kerfið samanstendur af hugbúnaðar- og fjarskiptastýrikerfi. Til viðbótar er stjórn- og eftirlitsstöðin búin upplýsinga- og samskiptakerfum bandalagsins, þ.m.t. kerfum sem fylgjast með ferðum herskipa og kaþbáta. Stjórnstöðin er tengd stjórnstöðvum Atlantshafsbandalagsins og stjórn- og eftirlitsstöðvum bandalagsríkjanna.

**Öryggissvæðin á Miðnesheiði, Gunnólfsvíkurfjalli, Stokksnesi og Bolafjalli.** Þar eru reknar ratsjár- og fjarskiptastöðvar sem allar tengjast stjórn- og eftirlitsstöðvum á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli þar sem unnið er úr gögnum frá stöðvunum, gögnin samþætt og þeim miðlað um kerfi bandalagsins. Til viðbótar framangreindu er á stöðvunum hýstur fjarskiptabúnaður fyrir stjórnstöð Landhelgisgæslu Íslands, Isavia, símafyrirtækin og innlend öryggisfjarskipti.

Ratsjár- og fjarskiptastöðvarnar eru búnar þrívíddar-ratsjárnúnaði og öruggum fjarskipta- og gagnasamskiptakerfum til samskipta við herflugvélar og herskip. Stöðvarnar eru búnar órofa rafkerfum sem tryggir rekstur þeirra óháð rafdreifikerfinu hér á landi. Stöðvarnar hýsa einnig fjarskiptabúnað 112, viðbragðsaðila, Isavia, farsímafyrirtækjanna og Landhelgisgæslunnar.

**Ljósleiðarakerfi Atlantshafsbandalagsins.** Stjórn- og eftirlitsstöðin á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli tengist ratsjár- og fjarskiptastöðvunum um ljósleiðarakerfi bandalagsins sem er hringtengt umhverfis landið. Ljósleiðarakerfið, sem einnig er í eigu Mílu, gegnir mikilvægu hlutverki í öllum fjarskiptum á Íslandi.

## 7.

Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins er órjúfanlegur hluti af þjóðaröryggi. Fyrirsvar almannavarna hvílir hjá innanríkisráðuneytinu. Samkvæmt lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, er almannavarna- og öryggismálaráði falið að marka stefnu í almannavarna- og öryggismálum og lauk þeirri vinnu á árinu 2014. Í lögunum er einnig aukin krafa lögð á tiltekna aðila að gera viðbragðsáætlanir og að æfa þær.

Stefnan fjallar ítarlega um vernd mikilvægra samfélagsinnviða, löggæslu og öryggismál og inniheldur aðgerðaáætlanir fyrir hvert þessara sviða. Leggja ber kapp á að þessum aðgerðaáætlunum verði framfylgt, en þær taka m.a. til eflingar almannavarnakerfisins og gerðar viðbragðsáætlana, verndar fjarskipta, net- og upplýsingakerfa, verndar raforku- og samgöngukerfa, heilbrigðisþjónustu, matvæla-, fæðu- og neysluvatnsöryggis, öryggis æðstu

stjórnar, fjármálakerfisins, gerðar löggæsluáætlunar, aðgerða gegn skipulagðri glæpastarfsemi, viðbragða vegna hryðjuverkaógnar, aðgerða gegn mansali og öruggrar landamæra-vörslu. Fjórtán stofnanir sem heyra undir fjögur ráðuneyti bera ábyrgð á framkvæmd einstakra þátta stefnunnar.

Tilteknar ógnir sem varða þjóðaröryggi Íslands kalla á skilvirka samhæfingu hlutaðeigandi ráðuneyta og stofnana sem bera ábyrgð á framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar annars vegar og stefnu í almannavarna- og öryggismálum hins vegar. Með stofnun þjóðaröryggisráðs, sem fjallað er um í kafla 10, verður stigið skref í þá átt að styrkja samhæfingu og, sé þjóðaröryggi ógnað, að tryggja samræmd viðbrögð hlutaðeigandi viðbragðsaðila.

## 8.

Netógnum og tölvutengdum glæpum hefur vaxið fiskur um hrygg á undanförunum árum og stendur Ísland í sömu sporum og önnur ríki gagnvart þeim. Þessar ógnir virða hvorki landamæri né landfræðilegar hindranir, þær herja á innviði samfélagsins og geta valdið ómældum skaða.

Íslensk stjórnvöld hafa því mótað heildstæða stefnu um netöryggi á Íslandi. Stefnan byggist á fjórum meginstoðum þar sem unnið skal að því að i) auka vitund almennings, fyrirtækja og stjórnvalda um hættur samfara netglæpum, ii) auka áfallaþol stjórnsýslu og stofnana, iii) styrkja lagaumhverfi og iv) treysta löggæslu og dómskerfi þar sem tryggt er aðgengi að faglegri þekkingu og búnaði til að leysa úr málum er snerta net- og upplýsingaöryggi.

Nú þegar hefur netöryggissveit (CERT-teymi) verið sett á laggirnar innan embættis ríkislögreglustjóra sem er falið að standa vörð um upplýsingainnviði gegn tölvuárásum og lágmarka tjón sem getur hlotist af slíkum árásum.

Óraunhæft er að ætla að hægt verði að tryggja fullkomið öryggi og því reynir á að finna jafnvægi milli forvarna og viðbragðsgetu. Mikilvægt er að vernda friðhelgi einkalífs íslenskra borgara eins og kostur er. Mótun netöryggisstefnunnar sem og framkvæmd hennar kallar á mikið og náið samstarf með alþjóðastofnunum og samtökum sem sérhæfa sig í að tryggja stafræna friðhelgi þvert á landamæri. Þá er brýnt að tryggja samstarf við önnur ríki, t.d. hafa Norðurlöndin eflt samstarf sín í milli á grundvelli samstöðuyfirlýsingar norrænu utanríkisráðherranna frá 2011. Þá þurfa stjórnvöld að tryggja skilvirka samhæfingu íslenskrar stjórnsýslu og stofnana við framkvæmd stefnunnar.

## 9.

Það hefur löngum verið yfirlýst stefna íslenskra stjórnvalda að á Íslandi skuli ekki vera kjarnavopn. Þingsályktun þessu til áréttingar var samþykkt á Alþingi árið 1985. Til frekari áréttingar á þeirri stefnu er í þessari tillögu lagt til að Alþingi álykti að Ísland og íslensk landhelgi sé friðlýst fyrir kjarnavopnum í því augnamiði að stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu. Friðlýsingin nái til íslensks lands og landhelgi að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, líkt og hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, og skuldbindinga innan stofnana og samninga sem Ísland á aðild að.

Íslensk stjórnvöld munu tala fyrir þessu sjónarmiði á alþjóðavettvangi og í tvíhliða samskiptum við önnur ríki. Stjórnvöld munu beita sér enn fremur fyrir vitundarvakningu og opinni umræðu um kjarnorkumál og stuðla þannig að afvopnun og friði.

**10.**

Í tillögu þessari er þjóðaröryggi skilgreint með víðtækum hætti sem tekur til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta og felst í virkri utanríkisstefnu, almannaöryggi og varnarsamstarfi við önnur ríki. Í ljósi þess að framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar og stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum varðar mörg ráðuneyti og stofnanir er nauðsynlegt að koma á virku samráði og samhæfingu opinberra aðila. Í því skyni er lagt til að sett verði á laggirnar þjóðaröryggisráð sem forsætisráðherra veiti forstöðu.

Sett verði sérstök lög um stofnun þjóðaröryggisráðs þar sem nánar verði kveðið á um samsetningu þess, hlutverk og skipulag, auk ákvæða sem tryggi samþættingu viðfangsefna þjóðaröryggisráðs og núverandi almannavarna- og öryggismálaráðs. Utanríkisráðuneytið hafi samráð við innanríkisráðuneytið um samningu löggjafarinnar.

Hlutverk þjóðaröryggisráðs verði að meta reglulega ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum og hafa eftirlit með framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar. Ráðið standi fyrir endurskoðun stefnunnar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Framkvæði að endurskoðun geti komið frá ráðinu sjálfu en Alþingi geti einnig farið fram á endurskoðun hennar.

Þjóðaröryggisráð skal upplýsa Alþingi reglulega um verkefni þess.

Þjóðaröryggisráð beiti sér fyrir því að efla fræðslu og upplýsingagjöf, og fyrir opinni og lýðræðislegri umræðu um þjóðaröryggismál í samvinnu við háskólasamfélagið, hugveitur og fjölmiðla.

**Fylgiskjal I.****Skilabréf nefndar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.**

Hr. Gunnar Bragi Sveinsson utanríkisráðherra  
Utanríkisráðuneytið  
Rauðarárstíg 25  
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. febrúar 2014

**Nefnd um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland**

Össur Skarphéðinsson, þáverandi utanríkisráðherra, skipaði hinn 23. janúar 2012 nefnd tíu þingmanna til að vinna tillögur að þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á grundvelli þingsályktunar frá Alþingi (sbr. 723. mál 139. þings).

Ráðherra fól Valgerði Bjarnadóttur formennsku í nefndinni, en í henni tóku einnig sæti, samkvæmt tilnefningu frá þingflokki, Magnús Orri Schram og Mörður Árnason, fulltrúar þingflokks Samfylkingarinnar, Einar Kristinn Guðfinnsson og Ragnheiður Elín Árnadóttir, fulltrúar þingflokks Sjálfstæðisflokksins, Árni Þór Sigurðsson og Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, fulltrúar þingflokks Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Eygló Harðardóttir og Gunnar Bragi Sveinsson, fulltrúar þingflokks Framsóknarflokksins, og Birgitta Jónsdóttir, fulltrúi



þingflokks Hreyfingarinnar. Guðfríður Lilja Grétarsdóttir lét af þingmennsku í lok árs 2012 og var Katrín Jakobsdóttir skipuð í nefndina í hennar stað í janúar 2013. Nefndin naut í störfum sínum aðstoðar Jörundar Valtýssonar og Aðalheiðar Ingu Þorsteinsdóttur frá utanríkisráðuneytinu.

Hlutverk nefndarinnar var að fjalla um og gera tillögur að stefnu sem tryggði þjóðaröryggi Íslands á grundvelli her- og vopnleysis. Við mótun stefnunnar átti nefndin að taka mið af áhættumatsskýrslu fyrir Ísland frá árinu 2009, stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, m.a. um bann við kjarnorkuvopnum, samþykktum Alþingis um stefnu Íslands í afvopnunarmálum og frumvarpi til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja (sbr. 18. mál 139. þings). Nefndinni var falið að skilgreina meginforsendur stefnunnar og setja fram tillögur um markmið og leiðir til að ná þeim. Þá fór þáverandi ríkisstjórn Íslands þess á leit við nefndina að hún tæki að sér að kanna grundvöll þess að setja á stofn sjálfstætt rannsóknasetur á Íslandi á sviði utanríkis- og öryggismála samkvæmt ályktun Alþingis frá 30. mars 2009.

### **Störf nefndarinnar**

Í tillögu til þingsályktunar um skipun nefndarinnar, sem lögð var fram í apríl 2011, var gert ráð fyrir að hún skilaði tillögum sínum til utanríkisráðherra eigi síðar en í júní 2012. Sökum þess að þingsályktunin var samþykkt eftir þinghlé í september 2011 og tilnefningar í nefndina bárust síðar í framhaldinu gerði verkáætlun nefndarinnar ráð fyrir rýmri tíma, eða 1. nóvember 2012. Nefndin óskaði þá eftir auknum tíma sem utanríkisráðherra samþykkti. Nefndin lauk efnislegri umfjöllun sinni í mars 2013 en ekki reyndist unnt að ljúka nefndarstörfum með formlegum hætti fyrir kosningar í lok apríl. Nýr utanríkisráðherra, Gunnar Bragi Sveinsson, átti samtöl við formann nefndarinnar um lokafrágang og skil nefndarinnar. Hinn 24. janúar 2014 kom nefndin saman og sammæltist um skil á tillögum sínum ásamt einstökum bókunum.

Nefndin hélt 16 formlega fundi. Verklag nefndarinnar var í grófum dráttum þríþætt. Í fyrsta áfanga var áhersla lögð á efnistösk og upplýsingaöflun, í öðrum áfanga fór fram úrvinnsla og efnisflokkun, og í þriðja áfanga vann nefndin að mótun tillagna. Á fyrstu mánuðunum voru ýmis gögn lögð fram til grundvallar og leitað var til sérfræðinga, innlendra sem erlendra. Meðal annars voru þjóðaröryggisstefnur Eistlands, Austurríkis, Bretlands, Finnlands og Noregs skoðaðar sérstaklega, sem og fyrirkomulag öryggis- og varnarmála í smárikjum sem ekki hafa á her að skipa. Alls tók nefndin á móti um tuttugu sérfræðingum á ólíkum sviðum sem snerta flesta þætti öryggismála eins og þeir eru skilgreindir í áhættumatsskýrslu fyrir Ísland frá árinu 2009. Ennfremur áttu formaður nefndarinnar og einstaka meðlimir hennar fleiri óformlega fundi með innlendum sem erlendum viðmælendum.

Þá heimsótti nefndin öryggissvæðið á Keflavíkurflugvelli í tengslum við loftrýmisgæslu á vegum Atlantshafsbandalagsins og kynnti sér varnartengdra starfsemi á Íslandi. Nefndin hélt í kynnisferð til Noregs í boði norskra stjórnvalda. Nefndarmenn áttu fundi í ráðuneytum utanríkis- og varnarmála og norska Stórþinginu, kynntu sér starfsemi norsku rannsóknastofnunarinnar á sviði utanríkis- og öryggismála (NUPI) í Osló og heimsóttu aðgerðastöðvar almanna-varna og norska hersins í Bodø í Norður-Noregi. Þá skoðaði nefndin varðskipið Þór í Reykja-

víkurhöfn í boði Landhelgisgæslu Íslands og heimsótti samhæfingarstöð almanna- og stjórnstöð leitar og björgunar í Skógarhlíð í Reykjavík.

Á sumarmánuðum 2012 hófst vinna við úrvinnslu gagna. Samantekt var lögð fram um norræn rannsóknasetur á sviði utanríkis- og öryggismála og umsagnir bárust frá Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands og Nexus, rannsóknavettvangi fyrir öryggis- og varnarmál, vegna þings- ályktunar um að kanna grundvöll þess að koma á fót slíku rannsóknasetri hér á landi. Í lok ágúst sama ár var lagt fram vinnuskjal um mögulegt form og efnisinntak tillagna nefndarinnar, sem byggði á framlögðum gögnum, viðtölum og umræðu í nefndinni. Frá haustmánuðum 2012 var unnið að hinum eiginlegu tillögum að þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

Fylgja tillögurnar hjálagt, ásamt einstaka bókunum stjórnmalaflokka. Í viðauka er að finna lista yfir viðmælendur nefndarinnar.

Virðingarfyllst, f.h. nefndar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland,

---

Valgerður Bjarnadóttir, formaður

*Viðmælendur nefndarinnar á formlegum fundum:*

- 27/02/12 Valur Ingimundarson, prófessor við Háskóla Íslands.
- 16/03/12 Alyson Bailes, gestaprófessor við Háskóla Íslands, og Jónas G. Allansson, sérfræðingur í málefnum norðurslóða frá utanríkisráðuneyti.
- 23/03/12 Þórunn J. Hafstein, skrifstofustjóri almannaöryggis í innanríkisráðuneyti, Jón F. Bjartmarz, yfirlögregluþjónn hjá embætti Ríkislögreglustjóra, Ásgrímur Ásgrímsson, framkvæmdastjóri aðgerðasviðs Landhelgisgæslu Íslands, Hrafnkell V. Gíslason, framkvæmdastjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, og Magnús Hauks- son, sérfræðingur í neyðarfjarskiptum.
- 16/04/12 Haraldur Briem sóttvarnalæknir og formaður samstarfsnefndar um sóttvarnir, Jón Gíslason, forstjóri Matvælastofnunar, og Sigurður M. Magnússon, forstjóri Geislavarna ríkisins.
- 27/04/12 Robert C. Nurick, fræðimaður við Atlantic Council rannsóknastofnunina í Washington í Bandaríkjunum
- 12/06/12 Hermann Ingólfsson, sviðsstjóri alþjóða- og öryggissviðs utanríkisráðuneytis- ins, og Þorsteinn Ingólfsson, fastafulltrúi Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu.
- 21/08/12 Alyson Bailes, gestaprófessor við Háskóla Íslands.
- 27/08/12 Hugi Ólafsson, skrifstofustjóri í umhverfisráðuneytinu, Jón K. Ragnarsson, sérfræðingur í upplýsingaöryggi hjá áhættuþjónustu Deloitte, og Smári McCarthy, framkvæmdastjóri IMMI, alþjóðlegrar stofnunar um upplýsinga- og tjáningar- frelsi.
- 12/09/12 Guðmundur Kr. Tómasson, framkvæmdastjóri greiðslukerfa hjá Seðlabanka Íslands, Sigríður Benediktsdóttir, framkvæmdastjóri fjármálastöðugleika hjá Seðlabankanum, og Kristín Guðmundsdóttir frá embætti Ríkislögreglustjóra.
- 28/02/13 Bjarni Már Magnússon, sérfræðingur við lagadeild Háskólans í Reykjavík, og Silja Bára Ómarsdóttir, aðjúnt í stjórnmalafraeði við Háskóla Íslands.

*Óformlegir fundir og viðburðir<sup>1</sup>:*

- 21/03/12 Fundur með Michael Jørgensen og Martin de Sitter frá herstjórn NATO í Brunssum.
- 13/04/12 Fundur með Steve McCarthy og Sarah Macintosh frá varnarmálaráðuneyti og utanríkisráðuneyti Bretlands.
- 23–26/04/12 Ráðstefna um almannavarna- og öryggismál í Svíþjóð sem formaður sótti.
- 04/05/12 Hádegisverður formanns með skipherra bresku freigátunnar HMS St. Albans.
- 23/05/12 Hádegisverður formanns með skipherra franska ratsjárskipsins „Le Monge“.
- 24/05/12 Fundur formanns með átta varnarmálafulltrúum Atlantshafsbandalags- og samstarfsríkja.
- 26/10/12 Fundur með þingmönnum efri deildar rússneska þingsins.
- 30/10/12 Hádegisverðarfundur með sendiherrum Norðurlandanna í Reykjavík.

*Heimsóknir:*

- 30/08/12 Heimsókn á öryggissvæðið á Keflavíkurflugvelli í tengslum við loftrýmis-  
eftirlit.
- 18–20/09/12 Kynniferð til Noregs í boði norskra stjórnvalda.
- 27/09/12 Heimsókn um borð í varðskipið Þór í Reykjavíkurböfn.
- 19/11/12 Heimsókn í björgunar- og samræmingarmiðstöðina í Skógarhlíð í Reykjavík.

**Fylgiskjal II.****Nefnd um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland****Tillögur***Inngangur*

Ein af frumskyldum stjórnvalda hvers ríkis er að tryggja öryggi og varnir lands og þjóðar – að tryggja þjóðaröryggi. Hinn 16. september 2011 samþykkti Alþingi þingsályktun um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og er það í fyrsta skipti frá lýðveldisstofnun sem ráðist er í slíka stefnumótun.

Íslendingar lýstu yfir ævarandi hlutleysi í sambandslagasamningunum við Dani árið 1918, en hernám Íslands árið 1940, hvervendarsamningurinn við Bandaríkin ári síðar, aðildin að Sameinuðu þjóðunum árið 1946, stofnaðild að Atlantshafsbandalaginu árið 1949 og varnarsamningurinn við Bandaríkin árið 1951 fólu í sér endalok hlutleysisstefnunnar og upphaf þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi.

Að sönnu má segja að engin sátt hafi ríkt um þessi fyrstu skref hins unga lýðveldis og skiptar skoðanir um aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu og veru bandaríska varnarliðsins hér á landi settu mark sitt á stjórn málasögu landsins, ekki síst á tímum kalda stríðsins.

Við lok þess tóku öryggismál í heiminum miklum breytingum. Stríð blossuðu upp á Balkanskaga á tífunda áratug síðustu aldar og í byrjun 21. aldar beindu hryðjuverkaárásir í

<sup>1</sup> Með óformlegum fundum og viðburðum er átt við fundi formanns þar sem nefndinni var boðin þátttaka eða viðveru formanns á ráðstefnum eða fundum í þágu nefndarinnar.

Bandaríkjunum og í Evrópu sjónum að nýjum ógnum og fjarlægari heimshlutum. Íslendingar hófu virka þátttöku í friðargæsluaðgerðum á erlendri grundu og heima við dró umtalsvert úr viðveru bandaríska varnarliðsins. Herstöð Bandaríkjahers var að endingu lokað haustið 2006 og enn á ný blasti við nýtt umhverfi í öryggis- og varnarmálum.

Segja má að íslensk stjórnvöld hafi hverju sinni brugðist við ytri aðstæðum fremur en að vinna á grundvelli fyrirfram markaðrar stefnu. Er rétt að líta á ályktun Alþingis um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland í þessu ljósi. Með þeim breytingum sem orðið hafa á öryggisumhverfi heimsins og nærumhverfi Íslands má leiða að því rök að frekari samstaða geti náðst um meginstöðir íslenskrar þjóðaröryggisstefnu nú en á árum áður. Koma þar til nokkur atriði:

Í fyrsta lagi hefur mikilvægi norðurslóða aukist á síðustu árum vegna loftslagsbreytinganna og vegna afleiddrar áhættu og tækifæra sem kunna að felast í opnun siglingaleiða og nýtingu náttúruauðlinda. Þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða, sem samþykkt var samhljóða árið 2011, er ákveðin birtingarmynd þeirrar samstöðu sem ríkir um að beina sjónum í auknum mæli að norðurslóðum.

Í öðru lagi eru flestir sammála um að hætta hafi aukist af netógnum, mengun og alþjóðlegri hryðjuverka- og glæpastarfsemi og beri að taka þessar ógnir alvarlega.

Í þriðja lagi hefur varnarsamstarfið við Bandaríkin breyst mjög eftir brottför varnarliðsins frá Miðnesheiði. Varnarsamningurinn heldur áfram fullu gildi sínu og fyrir liggja áætlanir um að koma Íslandi til varnar steðji hernaðarógn að landinu. Eðli málsins samkvæmt er samstarfið þó með öðrum hætti og tekur einnig til annarra þátta, líkt og til leitar og björgunar, meðal annars á grundvelli samkomulags sem gert var við Bandaríkin árið 2006.

Í fjórða lagi er Atlantshafsbandalagið áfram í örri þróun. Aðildarríki þess eru nú 28 talsins, en voru 16 undir lok kalda stríðsins, og tugir ríkja hafa gert samstarfssamning við bandalagið. Rússland er nú virkt samstarfsríki en var áður skilgreint sem óvinur undir fána Sovétríkjanna. Bandalagið horfir í auknum mæli til ógna og áhættuþátta líkt og netógna, umhverfisvár, hryðjuverka, orkuöryggis og útbreiðslu geryðingarvopna.

Í fimmta lagi hefur norrænt samstarf á sviði öryggis- og varnarmála aukist hröðum skrefum á umliðnum árum og grannríkjasamningar við helstu grannríki hafa breikkað grundvöll samstarfs og pólitísku samráðs.

Að endingu er fyrir hendi öryggissamstarf Íslands og Evrópusambandsins, þ.m.t. innan Schengen-samstarfsins og Europol, og hvað sem líður skiptum skoðunum um aðild að bandalaginu er ljóst að starf ESB á sviði öryggis- og varnarmála fellur vel að grunngildum Íslendinga og áherslum.

Í ljósi ofangreindra þátta má því segja að nú gefist ákveðið tækifæri til að móta í sameiningu fyrstu þjóðaröryggisstefnu Íslands. Í þingsályktun um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland er komið til móts við þessi sjónarmið. Í ályktuninni er utanríkisráðherra falið að skipa þverpólitíska nefnd tíu þingmanna til að vinna tillögu að stefnunni. Áttu því allir stjórnmalaflokkar sem þá áttu sæti á Alþingi fulltrúa í nefndinni.

Svo sem mælt er fyrir um í þingsályktuninni hefur nefndin unnið að tillögu um stefnu sem tryggir þjóðaröryggi Íslands á grundvelli her- og vopnleysis. Tekið hefur verið mið af áhættumatsskýrslu fyrir Ísland frá árinu 2009, stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og öðrum skuldbindingum Íslands, m.a. um bann við kjarnorkuvopnum, samþykktum Alþingis um stefnu Íslands í afvopnunarmálum og frumvarpi til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja (sbr. 18. mál 139. þings).

Nefndin hefur í störfum sínum byggt á skilgreiningu öryggishugtaksins í áhættumatskýrslunni. Þar er tekið tillit til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta. Er því litið til öryggishugtaksins með heildrænum hætti og þjóðaröryggi skilgreint út frá því, enda verða viðfangsefni sem flokkast undir utanríkis- og innanríkismál æ samtvinnaðri og hefðbundin skil milli borgaralegs og hernaðarlegs öryggis sífellt óljósari. Með því er ekki átt við að borgaralegar löggæslustofnanir þurfi í auknum mæli að sinna hernaðarlegum verkefnum. Svo er ekki. Hins vegar er nauðsynlegt að þær séu í stakk búnar til að sinna nauðsynlegu samstarfi við erlenda heri sem iðulega gegna mikilvægu hlutverki þegar tekist er á við ógnir sem ekki eru af hernaðarlegum toga, líkt og við leit og björgun. Nefndin horfði einnig til erlendra fyrirmýnda í skilgreiningum sínum á öryggishugtakinu og þjóðaröryggi.

Í þessum anda setur nefndin tillögur sínar fram í þremur köflum og leggur til að þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland taki mið af þeim í síðari uppsetningu. Er byggt á þessari þrískiptingu:

- 1) *Virk utanríkisstefna Íslands*
- 2) *Varnarstefna Íslands*
- 3) *Almannaöryggi*

Þriðji þátturinn, almannaöryggi, fellur í flestu undir stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins, sem unnið er að af hálfu Almannavarna- og öryggismálaráðs á grundvelli laga um almannavarnir frá árinu 2008. Sú stefnumótun er nú á lokastigi og hefur nefnd um mótun þjóðaröryggisstefnu fengið innsýn í hana.

Auk tillagna í köflunum þremur gerir nefndin í skýrslulok viðbórtillögur sem fjalla meðal annars um forgangsröðun, stofnanafyrirkomulag og lagaumhverfi. Þá er þar að finna tillögur sem snúa að áðurnefndu frumvarpi til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og banni við umferð kjarnorkuknúinna farartækja og ályktun Alþingis frá árinu 2009 um stofnun sérfræðiseturs á sviði utanríkis- og öryggismála, sem ríkisstjórnin vísaði til nefndarinnar á síðari stigum.

Hér skal strax áréttað að fullkomið öryggi getur ekki verið raunhæft markmið, og ekki er endilega æskilegt að byggja upp samfélag sem hefur það að leiðarljósi. Ávallt þarf að leitast við að finna jafnvægi milli forvarna annars vegar og viðbragðsgetu hins vegar.

Grundvallarforsenda við mótun þjóðaröryggisstefnu er staða Íslands sem fámenn eyþjóð sem hvorki hefur burði né vilja til að ráða yfir her og hlýtur því ávallt að tryggja öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og við alþjóðastofnanir. Þjóðaröryggisstefna Íslands hlýtur sömuleiðis ávallt að hafa ákveðin grunngildi að leiðarljósi – lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, friðsamlega lausn deilumála og afvopnun.

Markmið þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland er að tryggja sjálfstæði þess og fullveldi, tryggja friðhelgi landamæra Íslands og öryggi borgaranna, tryggja vernd stjórnkerfisins og grunnvirkja samfélagsins.

#### *Hið alþjóðlega öryggisumhverfi*

Sem fyrr greinir hefur hið alþjóðlega öryggisumhverfi tekið miklum breytingum frá lokum kalda stríðsins og er í stöðugri þróun. Fyrir utan stórvíðburðina sem áður eru raktir hefur orðið bylting í samskiptatækni á umliðnum árum, sem meðal annars lék verulegt hlutverk í hræringunum nýverið í norðanverðri Afríku og í Mið-Austurlöndum, sem kenndar hafa verið

við arabíska vorið. Þá halda aukin milliríkjavíðskipti og fólksflutningar áfram að breyta tengslum og gagnvirkni milli landa og heimshluta.

Nýjar ógnir og hættur sem verka þvert á landamæri krefjast víðari skilgreiningar öryggis- hugtaksins – til dæmis netógnir, umhverfisvá, alþjóðleg hryðjuverkasamtök, skipulögð glæpastarfsemi og ógnir við fjárhagslegan og efnahagslegan stöðugleika. Á tímum hnattvæðingar getur ekkert ríki alfarið treyst á öryggi í skjóli þátta á borð við landfræðilega legu, fámenni eða friðsamlega stefnu.

Náttúruhamfarir og stórslys eru í auknum mæli skilgreind sem ógnir við öryggi. Kastljós- inu hefur meðal annars verið beint að öryggi kjarnorkuvera og viðbrögðum við olúslysum á hafi, sem og áhrifum loftslagsbreytinga, en undanliðin ár hafa einkennst af sífellt meiri öfgum í veðurfari. Þá hefur athygli beinst að öryggi orku-, samgöngu- og fjarskiptakerfa og annarra mikilvægra grunnvirkja samfélagsins. Ýmsir samfélagslegir þættir hafa einnig fengið vaxandi vægi í öryggisumræðu, ekki síst efnahags- og fjármálakreppur og farsóttir, en einnig fæðu-, matvæla- og vatnsöryggi.

Segja má að hinar nýju ógnir og áhættuþættir bætist frekar í flórana fremur en að leysa aðrar ógnir af hólmi. Hefðbundnar landvarnir eru ennþá mikilvægar og gömul og ný stórveldi freista þess að marka sér ríkari stöðu á hernaðarsviðinu. Bandaríkin bera þar enn ægishjálmyfir aðra en ríki í fjarlægari heimshlutum, ekki síst Kína, sækja hratt á. Valdajafnvægi milli heimshluta er því að breytast. Á tímum efnahagssamdráttar hafa mörg ríki á Vesturlöndum þurft að draga saman í útgjöldum til varnarmála, en lagt í staðinn áherslu á hagkvæmni og samvinnu innan stofnana á borð við Atlantshafsbandalagið og Evrópusambandið.

Innanríkjaátök eru orðin tíðari og ófriður í einu landi getur smitað út frá sér á skömmum tíma og haft áhrif út fyrir eigin heimshluta, eins og ástandið í Mið-Austurlöndum ber með sér. Fátækt og örbirgð grafa undan stöðugleika og aukin sókn eftir takmörkuðum auðlindum er líkleg til að skapa spennu. Í alþjóðlegri þróunarsamvinnu eru talin skýr tengsl milli friðar, öryggis og þróunar og lögð áhersla á mikilvægi heilðrænnar nálgunar.

Skilin milli innra og ytra öryggis eru því oft á tíðum óskýr. Samvinna milli herja og borgaralegra stofnana eykst sífellt, t.a.m. á flóknum átakasvæðum líkt og í Afganistan, eða þegar stórfelldar náttúruhamfarir eiga sér stað. Ljóst má vera að til að mæta öryggisógnum samtímans verður virkt og náð alþjóðlegt samstarf æ mikilvægara.

### *Nærumhverfi öryggismála á Íslandi*

Öryggisumhverfi Íslands mótast af legu landsins í Norður-Atlantshafi, óblíðu náttúrufari og náttúruauðlindum á norðurslóðum. Vegna hnattvæðingar öryggismála, umhverfismála og efnahagslífs stendur Ísland einnig frammi fyrir sambærilegum ógnum og áhættuþáttum og lýst er hér að framan.

Norðurslóðir og þróunin þar skiptir miklu fyrir Íslendinga. Hagsæld okkar og lífsafkoma er nátengd auðlindunum umhverfis landið, og aukin auðlindanýting og siglingar á svæðinu hafa beina þýðingu fyrir öryggishagsmuni Íslands. Ýmis efnahagsleg tækifæri kunna að felast í þessari þróun fyrir Íslendinga en jafnframt blasir við að ekkert ríki á norðurslóðum er jafn viðkvæmt og Ísland fyrir vá á borð við umhverfisslys og mengun í hafi.

Árið 2011 samþykkti Alþingi stefnu Íslands í málefnum norðurslóða. Miðar hún að því að tryggja hagsmuni Íslands m.t.t. áhrifa loftslagsbreytinga, umhverfis- og auðlindamála, siglinga og samfélagsþróunar, auk þess að efla tengsl og samstarf við önnur ríki og hagsmunaaðila um málefni svæðisins.

Stefnan felur í sér tólf meginþætti og snerta nokkrir þeirra öryggismál með beinum eða óbeinum hætti. Má þar nefna ákvæði um að efla og styrkja Norðurskautsráðið og tryggja stöðu Íslands sem strandríkis, sem og að byggja á hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna við úrlausn álitafna sem upp kunna að koma. Þá er í stefnunni lögð áhersla á að byggja á samningum, stuðla að samstarfi ríkja og hagsmunaaðila í millum og vinna með öllum ráðum gegn áhrifum loftslagsbreytinga. Einnig ber samkvæmt stefnunni að gæta öryggishagsmuna í víðu samhengi á borgaralegum forsendum og vinna gegn hvers konar hervæðingu. Þá er kveðið á um mikilvægi samstarfs um viðbúnað til eftirlits, leitar, björgunar og mengunarvarna á norðurslóðum.

Íslenska leitar- og ábyrgðarsvæðið er víðlent og brýnt að treysta samstarf í þeim efnum við önnur ríki. Því er fagnaðarefni að Norðurskautsríkin hafa gert með sér samninga um leit og björgun og viðbrögð við olíuslysum. Með nýstofnaðri fastaskrifstofu í Tromsø er Norðurskautsráðið enn fremur að breytast úr umræðuvettvangi um norðurslóðamál í vettvang samvinnu og ákvarðanatöku. Nýtur Norðurskautsráðið sífellt meiri athygli, eins og fjöldi umsókna um áheyrnaraðild sem afgreiddar voru á ráðherrafundinum í Kiruna í maí 2013 ber með sér. Meðal nýju áheyrnaraðilanna er Kína, sem sýnt hefur málefnum norðurslóða mjög aukna athygli á umliðnum árum.

Þá hafa Íslendingar ekki farið varhluta af náttúruhamförum. Öflin í iðrum jarðar minntu á sig í Eyjafjallajökli og Grímsvötnum og vetur gekk snemma í garð á Norðurlandi haustið 2012. Við búum við óblíðar aðstæður, og loftslagsbreytingar draga ekki úr þeirri hættu sem að steðjar af völdum náttúruafllanna.

Netógnin er sennilegast sú ógn sem hvað minnsta virðingu ber fyrir fjarlægðum og landfræðilegum hindrunum. Tölvuglæpir og netógnir hvers konar hafa vaxið hröðum skrefum og herja á stofnanir og innviði samfélagsins á hverjum degi. Á allra síðustu árum hefur tækninni fleygt fram og netárásir geta nú valdið ómældum skaða.

Sem betur fer er lítil hætta talin á hernaðaráttökum milli ríkja í okkar heimshluta í náninni framtíð. Hins vegar er aldrei hægt að útiloka hernaðarhættu á svæðinu til langframa og því afar mikilvægt að til staðar séu ráðstafanir gegn hernaðarógn.

Varnarskuldbindingar Bandaríkjanna gagnvart Íslandi á grundvelli varnarsamningsins frá 1951 standa óhaggaðar þrátt fyrir brotthvarf varnarliðsins árið 2006. Varnaráætlun fyrir Ísland gerir ráð fyrir að varnir landsins sé tryggðar með hreyfanlegum viðbúnaði og liðsafla. Samstarfið við Bandaríkjamenn er í stöðugri þróun og þjóðirnar eiga reglubundið samráð um öryggismál á grundvelli samkomulags sem gert var haustið 2006 og tekur til fleiri þátta en einungis hernaðarsamstarfs.

Öryggis- og varnarsamstarf á vettvangi Atlantshafsbandalagsins hefur sömuleiðis þróast ört eins og ný grunnstefna bandalagsins frá árinu 2010 ber með sér, en þar er í auknum mæli miðað við nýjar ógnir og áhættuþætti. Bandalagið hefur undanfarinn áratug sent sveitir til fjarlæggra heimshluta, en dregur nú saman í aðgerðum sínum í Afganistan og beinir sjónum að nærsvæðum og nýjum ógnum á borð við netárásir. Bandalagið hefur umsjón með loft-rýmiseftirliti og reglubundinni loftrýmisgæslu á Íslandi á friðartímum, eftir að varnarlið Bandaríkjanna hvarf af landi brott. Ísland hefur sent borgaralega sérfræðinga til starfa á vegum bandalagsins í gegnum árin.

Samningar við Noreg, Danmörku, Bretland og Kanada um öryggissamstarf á friðartímum hafa breikkað grundvöll íslenskra öryggismála og styrkt pólitískt samráð og hagnýtt samstarf við umrædd ríki. Til þeirra var stofnað til að bregðast við breyttu öryggisumhverfi eftir brott-

hvarf varnarliðsins. Einnig á sér stað óformlegra samráð við Þýskaland og Frakkland, sem og Rússland.

Jafnframt eru öryggis- og varnarmál orðin viðfangsefni norrænnar samvinnu í auknum mæli, eins og samstöðuþyrlýsing frá árinu 2011 ber með sér. Einnig hafa norrænu ríkin tekið upp nánara samstarf á sviði vefvarna og loftrýmisesfirlits, og hyggja Finnar og Svíar á þátttöku ásamt Norðmönnum árið 2014 í loftrýmisesfirliti á Íslandi. Þá dafnar samstarfið á vettvangi NORDEFECO, sem hleypt var af stokkunum árið 2009.

Samstarf aðildarríkja Evrópusambandsins um utanríkis- og öryggismál hefur orðið nánara á síðustu árum eftir að sambandið tók upp sameiginlega stefnu á þessu sviði. Ísland hefur, sem samstarfsríki, tekið þátt í friðargæslu á vegum ESB og hafa borgaralegir sérfræðingar verið sendir til starfa við einstök verkefni á umliðnum árum. Þá er Ísland aðili að Schengen-samstarfinu um landamæraeftirlit og löggæslu, og hefur það sannað gildi sitt í árána rás.

Á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) hefur Ísland látið gott af sér leiða í málflutningi, með fjárframlögum eða með útsendingu friðargæsluliða í einstaka verkefnum.

Þá er ekki hægt að láta hjá líða að nefna fjármála- og efnahagsógnir í umfjöllun um nær-umhverfi öryggismála á Íslandi, en árið 2008 færði Íslendingum heim sanninn um samtvinnun hins alþjóðlega fjármálakerfis og þær ógnir sem kunna að steðja að samfélagi og einstaklingum þegar markaðir og bankar bíða skipbrot.

#### *Þrískipting þjóðaröryggisstefnunnar:*

Sem fyrr greinir leggur nefnd um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland til að þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland verði þrískipt og taki til virkrar utanríkisstefnu, varnarstefnu og almannaöryggis. Leggur nefndin til að neðangreind áhersluatriði verði þar höfð til hliðsjónar.

#### *Virk utanríkisstefna Íslands*

- Íslendingar hafa einkar ríkan hag af því að rækta samstarf og samskipti við aðrar þjóðir, á tvíhliða og marghliða grunni.
- Áframhaldandi aðild að fjölþjóðlegum og svæðisbundnum stofnunum til að vinna áherslum og hagsmunum Íslands fylgi og brautargengi.
- Sjónum verði áfram sérstaklega beint að hagsmunum Íslands í norðri, í samræmi við meginþættina tólf í stefnu Íslands í málefnum norðurslóða.
- Íslendingar leggi sitt af mörkum í viðbragðs- og björgunargetu á norðurslóð og skoði áfram kosti við uppsetningu alþjóðlegrar björgunar- og viðbragðsmiðstöðvar á Keflavíkurlugvelli.
- Samvinna við grannríki á norðurslóðum, þ.m.t. Rússland, Bandaríkin og önnur ríki Norðurskautsráðsins, verði sérstaklega skoðuð í þessu tilliti.
- Aðstæður á Íslandi (góðar hafnir, alþjóðlegur flugvöllur, mannvirki, sjúkrahús, þekking, tækjakostur) og reynsla af björgunaræfingum á hafi sýna mikilvægi landsins í þessu tilliti.
- Varnir gegn mengun í hafinu og samstarf um leit og björgun verði því áfram sérstakt hagsmunamál Íslands.
- Tvíhliða samstarfi við Bandaríkin, norrænu samstarfi og öðru grannríkjasamstarfi ber að viðhalda og efla áfram.
- Þróunarsamvinna, friður og mannréttindi tengjast órjúfanlegum böndum.



- Íslendingar beini því sjónum sínum að rótum óstöðugleika og átaka sem má oft rekja til fátæktar og misréttis.
- Íslendingar kappkosti að leggja sitt lóð á vogarskálarnar til að styðja við efnahagslega og félagslega þróun með þróunarsamvinnu, borgaralegu framlagi til friðargæslu og mannúðar- og neyðaraðstoð.
- Í þróunarsamvinnu og friðargæslu leggi Íslendingar sérstaka áherslu á jafnan rétt og möguleika kynjanna.
- Íslendingar beiti sér fyrir vopnatak-mörkunum og afvopnun, meðal annars í flokki kjarnorkuvopna, á vettvangi alþjóðastofnana og í tvíhliða samskiptum við önnur ríki.

#### *Varnarstefna Íslands*

- Ekki er unnt að útiloka möguleika á aukinni spennu, óstöðugleika og hernaðarógn til langframa, enda þótt fátt bendi til þess til skemmri og meðallangs tíma litið.
- Vegna legu landsins á norðurslóðum skiptir Ísland ávallt máli á spennu- og átakatímum í þessum heimshluta.
- Því er mikilvægt að varðveita friðinn og búa þannig um hnútana að tryggðar séu hefðbundnar landvarnir í samvinnu við önnur ríki og stofnanir.
- Meginstoðir varna Íslands verði áfram varnarsamningurinn við Bandaríkin og aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu.
- Ísland taki áfram virkan þátt í störfum Atlantshafsbandalagsins og leggi áfram til sameiginlegra varna þess og vinni sértækum áherslum sínum brautargengi.
- Loftrýmisseftirliti og -gæslu í umsjón Atlantshafsbandalagsins verði áfram haldið, enda um að ræða fyrirkomulag á friðartímum og þýðingarmikið að erlendar flugsveitir þekki til aðstæðna á Íslandi og á norðurslóðum. Endurmeta skal með reglubundnum hætti nauðsyn og tíðni loftrýmisgæslu.
- Samstarfið við Bandaríkin verði áfram þróað og taki ekki einungis mið af hefðbundnum hernaðarógnum, heldur einnig nýjum ógnum og aðstæðum.
- Grannríkjasamráð og samstarf við önnur ríki Norðurskautsráðsins verði áfram þróað og sjónum í auknum mæli beint að norðurslóðum, m.a. með samvinnu á sviði leitar og björgunar og mengunarvarna í huga.
- Samstarf við norrænu ríkin og Evrópusambandið á sviði öryggismála verði einnig áfram eflt.
- Íslendingar haldi áfram að axla aukna ábyrgð á eigin vörnum og öryggi á borgaralegum forsendum, og hafi bolmagn og þekkingu til að eiga samstarf við bandalags- og samstarfsríki.
- Erlendir herir hafa mikilvægu stoðhlutverki að gegna í samvinnu við borgaralegar stofnanir, t.a.m. á sviði leitar og björgunar og við löggæslu. Mikilvægt er að íslensk stjórn-sýsla og stofnanir séu hæf til þátttöku í slíku samstarfi þótt á borgaralegum forsendum sé.
- Stuðla ber að góðu samstarfi ráðuneyta og stofnana, og ljúka vinnu við fyrirkomulag varnartengdra verkefna til framtíðar.

#### *Almannaöryggi*

- Stefnu íslenskra stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins verði lokið sem fyrst og verði hluti af þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, enda nær stefnan til innra öryggis og áfallaþols Íslands.

- Í stefnunni er fjallað ítarlega um almannavarnir, vernd mikilvægra samfélagsinnviða, löggæslu og öryggismál. Fyrir hvern þessara flokka eru settar fram aðgerðaáætlanir til þriggja ára.
- Leggja ber kapp á að framfylgja aðgerðaáætlunum þeim sem settar eru fram í almannavarna- og öryggismálstefnunni. Þær taka meðal annars til eflingar almannavarnakerfisins og gerðar viðbragðsáætlana, verndar fjarskipta, net- og upplýsingakerfa, verndar raforku- og samgöngukerfa, heilbrigðisþjónustu, matvæla-, fæðu- og neysluvatnsöryggis, öryggis æðstu stjórnar, fjármálakerfisins, gerð löggæsluáætlunar, aðgerða gegn skipulagðri glæpastarfsemi, viðbragða vegna hryðjuverkaógnar, aðgerða gegn mansali og öruggar landamæravörslu.
- Til áréttingar leggur nefndin sérstaka áherslu á mikilvægi almannavarnakerfisins vegna viðvarandi hættu á náttúruhamförum á Íslandi.
- Nefndin vekur einnig sérstaka athygli á að netöryggi er nú hvarvetna talið einn mikilvægasti þáttur þjóðaröryggis. Nauðsynlegt er að treysta lagagrundvöll aðgerða til að stuðla að netöryggi og viðbragðsgetu við mögulegri vefvá.
- Hvetur nefndin til að lokið verði vinnu við netöryggisstefnu fyrir Ísland og til aukinnar þátttöku í alþjóðlegu samstarfi til að bregðast við netógnum.
- Þá bendir nefndin á tengsl almannaröryggis og loftslagsbreytinga og mikilvægi þess að viðbragðsáætlanir taki mið af þeim til skemmri og lengri tíma lítið.

#### *Viðbótartillögur*

Fyrir utan ofangreinda þrískiptingu þjóðaröryggisstefnunnar, sem lögð er til, tók nefnd um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland afstöðu til nokkurra grundvallaratriða sem snúa meðal annars að stofnanauppbyggingu, lagaumhverfi, forgangsöröðun ógna og mála sem vísað var sérstaklega til nefndarinnar.

Nefndin velti fyrir sér hvort þörf væri á sérstöku þjóðaröryggisráði og komst að þeirri niðurstöðu að verði ofangreind leið farin og þjóðaröryggi skilgreint með víðtækum hætti – þannig að í því felist jafnt virk utanríkisstefna, varnarstefna og almannaröryggi – hljóti að koma sterklega til álitu að setja á fót þjóðaröryggisráð sem fjalli um alla þætti þjóðaröryggis.

Nánari útfærslu leggur nefndin ekki til, en svo samþætt yrðu viðfangsefni þjóðaröryggisráðs og núverandi almannavarna- og öryggismálaráðs að eðlilegt væri að ein stjórnarsýslueining færi með þetta hlutverk.

Þjóðaröryggisráð, eða breytt almannavarna- og öryggismálaráð, þyrfti í öllu falli að vera virkt og hittast reglulega, hafa skýrt ákvörðunarvald og skilvirkar boðleiðir. Því þyrftu ráðherrar og embættismenn í lykilmálaflokkum að eiga þar sæti. Einnig þyrfti að skilgreina og tryggja samskiptaleiðir ráðsins við utanríkismálanefnd Alþingis.

Nefndin skoðaði sérstaklega kosti þess að forgangsraða þeim ógnum og áhættuþáttum sem steðja að Íslandi. Dæmi eru um að ríki fari þessa leið, svo sem Bretland, en mun fleiri dæmi eru um að ekki sé forgangsraðað með beinum hætti, enda ávallt til staðar ákveðnir óvissuþættir.

Nefndin leggur ekki til að ógnum og áhættuþáttum verði forgangsraðað með beinum eða línulegum hætti. Hins vegar telur nefndin æskilegt að gerð sé grein fyrir því hvaðan helstu hættur kunni að steðja og notast við sveigjanlegri aðferð í því tilliti. Í flokki 1 er að finna þær hættur sem nefndin telur að helst beri að setja í forgang með hliðsjón af viðbúnaði og

fjármunum. Í flokki 2 er að finna ógnir sem nefndin setur skör lægra en þarfnast engu að síður fullrar athygli. Í síðasta flokki er að finna hættur sem ólíklegt er að hér steðji að en myndu á hinn bóginn veða að fullveldi og sjálfstæði landsins með slíkum hætti að nauðsynlegt er að gera ráðstafanir gegn þeim.

Geta skal þess að neðangreind nálgun endurspeglar fyrst og síðast umræðuna í nefndinni, sem byggðist meðal annars á viðtölum við sérfræðinga, og þau gögn sem nefndin hafði til hliðsjónar. Hér er ekki um að ræða fræðilegar niðurstöður heldur tilraun eða fyrsta skref við flokkun helstu ógna og áhættuþátta.

#### *Flokkur 1:*

Umhverfisvá eða slys vegna aukinna umsvifa á norðurslóðum  
Netógnir og skemmdarverk á innviðum samfélagsins  
Náttúruhamfarir

#### *Flokkur 2:*

Skipulögð glæpastarfsemi  
Fjármála- og efnahagsöryggi  
Fæðu- og matvælaöryggi  
Heilbrigðisöryggi og farsóttir

#### *Flokkur 3:*

Hernaðarógn  
Hryðjuverk

Nefndin skoðaði viðbúnað og viðbragðsáætlanir með hliðsjón af stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins. Vísar nefndin til þeirrar vinnu, sem nú er á lokastigi og hvetur til þess að ráðist verði í þær úrbætur sem þar eru tilgreindar. Þá er brýnt að auka vitund og viðbúnað gegn netógnum og stuðla að samvinnu í þeim efnum. Sér nefndin ástæðu til að leggja sérstaka áherslu á þennan þátt.

Skoða þyrfti lágmarks birgðasöfnun nauðsynlegra lyfja, matvæla og drykkjarvatns, og aðsetur og vinnuáðstöðu æðstu stjórnar ríkisins í algerum neyðartilvikum. Mætti þar athuga aðstöðuna á gamla varnarsvæðinu við Keflavíkurflugvöll og varðskipið Þór.

Áfram er mikilvægt að stunda loftrýmiserfirlit og eftirlit á hafi og viðhalda tengingum við bandalags- og samstarfsríki. Gegn hernaðarógn treysti Ísland áfram á varnarsamning og samkomulag við Bandaríkin og aðild sína að Atlantshafsbandalaginu. Mikilvægt er að skilvirkar boðleiðir og áætlanir séu ávallt fyrir hendi og taki mið af aðstæðum hvers tíma.

Hryðjuverkaógn er að jafnaði skilgreind sem löggæslumál og því mikilvægt að íslenskar löggæslustofnanir séu í stakk búnar til að takast á við slíkar ógnir. Gegnir embætti ríkislögreglustjóra og sérsveit embættisins þar veigamiklu hlutverki, sem og alþjóðleg samvinna. Í nefndarstörfum kom fram að upp á vantaði í búnaði fyrir sérsveit og almannavarnabúnaði vegna eiturefna-, sýkla- og geislavopna. Þá væri útbúnaði til að farga dýrum einnig ábótavant.

Nefndin skoðaði einnig hvort sérstakar brotalamir væri að finna í laga- og samninga-umhverfi þegar kemur að þjóðaröryggi og komst að þeirri niðurstöðu að sé horft til einstakra þátta virðast þeir standast skoðun. Verði þjóðaröryggið hins vegar skilgreint með víðtækum

hætti eins og nefndin leggur til kæmi til álíta að horfa til heildstæðari löggjafar á þessu sviði. Í vinnu nefndarinnar komu einnig fram þau sjónarmið að nýtilkomnar breytingar á fjarskiptalögum hefðu varla gengið nægilega langt til að bregðast við netógnum. Þá kom fram að öryggisverndarlöggjöf kynni að vera ábótavant. Með nýrri reglugerð um vernd trúnaðarupplýsinga, öryggisvottanir og öryggisviðurkenningar á sviði öryggis- og varnarmála er þó bættur reglurammi á síðarnefnda sviðinu, og þann 1. júní sl. gekk í gildi reglugerð sem rennir frekari stoðum undir varnir gegn vefvá. Samninga- og stofnanarammi um málefni norðurslóða er fyrir hendi og ber þar helst að nefna Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna og Norðurskautsráðið.

Komið var inn á fyrirkomulag stofnana sem fara með varnartengd verkefni eftir niðurlagningu Varnarmálastofnunar í árslok 2010. Núverandi fyrirkomulag hvílir á samkomulagi utanríkisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra (nú innanríkisráðherra) frá 11. desember 2010. Reynsla síðustu ára gefur til kynna að varnartengdum verkefnum sé vel fyrir komið hjá Landhelgisgæslu Íslands og embætti ríkislögreglustjóra. Fyrir herlausa þjód er eðlilegt að borgaralegar löggæslustofnanir fari með framkvæmd varnartengdra verkefna og sinni nauðsynlegri samvinnu við erlenda heri. Hins vegar er orðið mjög brýnt að taka af skarið um ábyrgð og verkaskiptingu og ljúka tilflutningi varnartengdra verkefna með lögformlegum hætti, eins og ofangreint samkomulag kveður á um og varnarmálalög nr. 34/2008 heimila.

Ríkisstjórn Íslands vísaði þingsályktun um stofnun sérfræðiseturs á sviði utanríkis- og öryggismála frá árinu 2009 til nefndarinnar og fékk hún sérstaka skoðun. Telur nefndin ekki forsendur fyrir því að setja á fót slíkt setur við núverandi aðstæður, einkum af fjárhagsástandum. Verður því fyrsta kastið að byggja á þeirri þekkingu og reynslu sem fyrir er. Þar er nærtækast að horfa til háskóla- og fræðasamfélagsins. Þegar aðstæður leyfa og fjármunir eru fyrir hendi telur nefndin rétt að skoða á ný stofnun slíks sérfræðiseturs.

Nefndin telur hins vegar brýnt að stuðla að opnari og upplýstari umræðu um utanríkis- og öryggismál, og er heppilegt að nýta vinnu við þjóðaröryggisstefnu meðal annars til þess, enda getur breið samstaða um þjóðaröryggi einungis skapast með opinni og lýðræðislegri umræðu um málaflokkinn.

Þá fjallaði nefndin einnig um frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja (sbr. 18. mál 139. þings). Nefndin minnir á að það hefur löngum verið yfirlýst stefna íslenskra stjórnvalda að á Íslandi skyldu ekki vera kjarnorkuvopn. Má nefna því til áréttingar þingsályktun um stefnu Íslands í afvopnarmálum frá árinu 1985.

Til frekari áréttingar á nógildandi stefnu, og að teknu tilliti til aukins vægis afvopnarmála á alþjóðavettvangi hin síðari ár, leggur nefndin til að unnið verði að því að Ísland verði friðlýst fyrir kjarnorkuvopnum í þingsályktun í því augnamiði að draga úr hættunni á kjarnorkuóhöppum á Íslandi og í grennd við landið, og stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu. Friðlýsingin nái til íslensks lands og landhelgi að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, líkt og hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, og skuldbindinga innan stofnana og samninga sem Ísland á aðild að. Í þeirri vinnu skal haft ríkt samráð við þær alþjóðastofnanir sem Ísland á aðild að og við þau ríki sem Íslendingar starfa með að öryggis- og varnarmálum,

og verði með hliðsjón af því leitað leiða til að afla hinu friðlýsta svæði alþjóðlegrar viðurkenningar.

Að endingu er lagt til að stefna um þjóðaröryggi verði endurskoðuð svo sem þurfa þykir en aldrei sjaldnar en á fimm ára fresti. Um hana verði ávallt leitað sem víðtækastrar umræðu og samstöðu.

### Fylgiskjal III.

#### **Nefnd um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland**

##### **Bókun fulltrúa Sjálfstæðisflokksins**

Vinnu nefndar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland er nú lokið og skilar nefndin sameiginlegu nefndarálitni til utanríkisráðherra, sem leggur skv. ályktun Alþingis að því búnu fram tillögu að þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á Alþingi. Stefnan er þrískipt og tekur til virkrar utanríkisstefnu, varnarstefnu og almannaöryggis.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í nefndinni standa að nefndarálitinu og lýsum við okkur sam-mála því í öllum meginatriðum. Sérstaklega ber að fagna því að samstaða hafi náðst um að árétta mikilvægi þess að meginstoðir varna Íslands verði áfram varnarsamningurinn við Bandaríkin og aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu. Þátttaka Íslands í verkefnum á vegum Atlantshafsbandalagsins er áréttuð, svo og áframhald loftrýmiseftirlits og –gæslu í umsjón bandalagsins. Mikilvægi samstarfs og samvinnu Íslands við aðrar þjóðir og alþjóðastofnanir er enn fremur áréttað hvað varðar öryggis- og varnarmál og áhersla er lögð á málefni Norðurslóða.

Nefndin fjallaði einnig um nokkur önnur atriði sem vísað var til hennar, þ.á.m. frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins taka undir þá stefnu sem löngum hefur verið samstaða um á Íslandi um að á Íslandi skuli ekki vera kjarnorkuvopn. Við setjum hins vegar fyrirvara við þá tillögu nefndarinnar um að unnið verði að friðlýsingu Íslands (alls lands og landhelgi) þar sem slíkt sé í raun óframkvæmanlegt og gangi gegn alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, m.a. með aðild okkar að Atlantshafsbandalaginu.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins ítreka nauðsyn þess að lokið verði við verkefnatilflutning varnartengdra verkefna með lögformlegum hætti þannig að ábyrgð og verkaskipting liggi fyrir með skýrum hætti.

Reykjavík, 17. febrúar 2014,

Ragnheiður Elín Árnadóttir

Einar K. Guðfinnsson

**Fylgiskjal IV.**

**Bókun fulltrúa Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs  
í nefnd um mótun þjóðaröryggisstefnu  
31. janúar 2014**

Vinstrihreyfingin – grænt framboð vill leggja sitt af mörkum til að sem víðtækust samstaða sé um stefnu Íslands í þjóðaröryggismálum, stefnu sem tekur mið af breyttum aðstæðum í alþjóðamálum þar sem sagt er skilið við kalda stríðið. Þær tillögur sem nú liggja fyrir taka í meginatriðum mið af þessum breyttu aðstæðum. Í stað þess að miðast eingöngu við ríkisvaldið, hervarnir eða ógnir frá ríkjum eða ríkjabandalögum, eins og í kalda stríðinu, hefur öryggishugtakið verið víkkað út með það fyrir augum að ná yfir „nýjar ógnir“, þ.e. hnattræna eða þverþjóðlega, samfélagslega og mannlega áhættuþætti, eins og skipulagða glæpastarfsemi, hryðjuverk, efnahagskreppu, ólöglega fólksflutninga, mansal, matvælaöryggi, náttúruhamfarir, farsóttir, umhverfisógnir og fjarskipta-, net- og orkuöryggi. Vinstrihreyfingin – grænt framboð er sammála þessari nálgun og fagnar því sérstaklega að skýrsla nefndarinnar hefur að geyma tillögu um að unnið verði að því að Ísland verði friðlýst fyrir kjarnorkuvopnum og leitað leiða til að afla slíkrri friðlýsingu alþjóðlegrar viðurkenningar.

Vinstrihreyfingin – grænt framboð telur þó að áherslan á aðild að Atlantshafsbandalaginu og þátttöku m.a. í loftrýmiseftirliti rími illa við þá breiðu nálgun á þjóðaröryggisstefnu sem að öðru leyti er samstaða um. Það er skýr stefna VG að Ísland sé herlaust land og standi utan hernaðarbandalaga en efli frekar þátttöku sína í stofnunum Sameinuðu þjóðanna þar sem öll ríki eiga aðild, svo og í stofnunum eða samtökum eins og Norðurlandaráði, Evrópuráðinu og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu. Fulltrúar VG í nefndinni standa því ekki að þeim tillögum nefndarinnar er lúta að og/eða leiða af aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu, en styðja tillögurnar að öðru leyti.

---

Katrín Jakobsdóttir

---

Árni Þór Sigurðsson

**Fylgiskjal V.**

**Bókun Birgittu Jónsdóttur.**

Einn af hornsteinum lýðræðis grundvallast af getu ríkja til að vernda friðhelgi ríkisstjórna og stjórnarsýslu sem og friðhelgi einkalífs borgara ríkisins. Nútímataekni hefur gert yfirvöldum annarra landa það kleift að safna stafrænum gögnum allra Íslendinga í trássi við stjórnarskrá lýðveldisins. Því er ljóst að nauðsynlegt er að íslenska ríkisstjórnin þarf að móta stefnu í samstarfi við alþjóðastofnanir og samtök er sérhæfa sig í að tryggja stafræna friðhelgi þvert á landamæri til að tryggja þjóðaröryggi Íslands.