

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, hverndarsamningurinn 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 tíunda áratug síðustu aldar og í byrjun 21. aldar beindu hryðjuverkaárásir í 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 meginstoðir 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 gereyðingarvopna.

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 grunnildum 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 tryggi 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 áhættumatsskýrslunni. 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 viðbótartillögur sem fjalla meðal annars um forgangsroðun, 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 sérfræðisetsurs 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 mótnun 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 stórviðburðina 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 öryggishugtaksins – 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. Kastljósínu hefur meðal annars verið beint að öryggi kjarnorkuvera og viðbrögðum við olíuslysum 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 flóruna 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 ægishjálmi yfir 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 heildrænnar 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 náíð 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 olúslysum. 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 náttúruaflanna.

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 hættu 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 loftrýmisseftirliti 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 brotthvarf 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 samstöðufrýðing frá árinu 2011 ber með sér. Einnig hafa norrænu ríkin tekið upp nánara samstarf á sviði vefvarna og loftrýmisseftirlits, og hyggja Finnar og Svíar á þátttöku ásamt Norðmönnum árið 2014 í loftrýmisseftirliti 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 áranna 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 nærumhverfi öryggismála á Íslandi, en árið 2008 færði Íslendingum heim sanninn um samvinnun hins alþjóðlega fjármálakerfis og þær ógnir sem kunna að stöðja 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 Keflavíkurlflugvelli.
- 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 vopnatakörkunum 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.
- Loftrýmiserfirliti 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 stjórnvísla 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 öryggismálastefnunni. 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 almannaöryggis 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 almannaöryggi – hljóti að koma sterklega til álita 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 vega 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 vinnuástöðu æðstu stjórnar ríkisins í algerum neyðartilvikum. Mætti þar athuga aðstöðuna á gamla varnarsvæðinu við Keflavíkurflugvöll og varðskipið Þór.

Áfram er mikilvægt að stunda loftrýmiseftirlit 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 samningaumhverfi 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 álita 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 stöðum 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 herlausu þjóð 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 fjárhagsástæðum. 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 afvopnunarmálum frá árinu 1985.

Til frekari áréttingar á núgildandi stefnu, og að teknu tilliti til aukins vægis afvopnunarmála 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.