



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

Reykjavík, 12. maí 2015

Utanríkismálanefnd Alþingis
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

**EFNI: Umsögn um þingsályktunartillögu um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. 144. löggjafarþing
Þingskjal 1169, 695. Mál**

NEXUS er rannsóknarvettvangur sem hefur það að meginmarkmiði að stunda rannsóknir og stuðla að upplýstri umræðu um öryggis- og varnarmál á Íslandi. Hópurinn sameinar einstaklinga, bæði úr stjórnarsýslu og fræðasamfélaginu, þar sem ólíkar skoðanir og viðhorf gagnvart öryggis- og varnarmálum fá að njóta sín. Það skal því áréttað að álit það sem hér er lagt fram er þeirra einstaklinga sem undir það rita. Hópurinn sækist einnig eftir því að tryggja áhrif fræðasamfélagsins á stefnumótun og viljum við því senda umsögn þessa í framhaldi af umsögn okkar sem send var utanríkismálanefnd á upphafsstigum málsins í maí 2011.

Almennt

Eftirfarandi álitserð er gerð með það að markmiði að aðstoða Alþingi við að meta tillögu utanríkisráðherra að þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Höfundar fagna því að í fyrsta skipti frá lýðveldisstofnun sé komin fram heildstæð stefna um þjóðaröryggismál. Er það von okkar að það verði kaflaskipti þar sem finna megj aukinn samhljóm hjá stjórnmalahreyfingum landsins við mótun stefnu í öryggis- og varnarmálum til skemmri og lengri tíma, og að okkur sem þjóð takist að forðast þann klofning sem einkennt hefur umræðu um öryggis- og varnarmál á stjórnmalasögu landsins, ekki síst á tímum kalda stríðsins.

Það vekur sérstaka ánægju að sjá þá áherslu sem lögð er fram í þingsályktartillögunni á alþjóðlegt samstarf við nágrannarþjóðir okkar, og að stefnan taki mið af því að smæð landsins valdi því að Ísland þarf að auknu marki að reiða sig önnur ríki og alþjóðastofnanir. Mikilvægt er þó að Ísland verði ekki „farþegi“ í öryggis- og varnarmálasamstarfi sem reiðir sig á greiðvikni samstarfsríkja án mótframlags. Ísland ætti þess í stað að finna eigin styrkleika og skapa sér öflugan sérfræðiþekkingu sem nýtist samstarfsþjóðum þess einnig. Með slíku framlagi sem byggir á faglegri þekkingu og skýrri stefnu er þannig hægt að efla traust og auka líkurnar á aðkomu að ákvörðunartöku.

Mikilvægi upplýstrar umræðu og aðkomu þekkingarsamfélagsins

Það veldur vonbrigðum að nefndin og tillaga utanríkisráðherra skuli hafna því að setja á fót sérfræðisetur á sviði utanríkis- og öryggismála við núverandi aðstæður – með vísan til fjárhagsástæðna. Viljum við undirstrika mikilvægi þess að opin og upplýst umræða eigi sér stað í samfélaginu um öryggis- og varnarmál og að samspil og samtal á milli opinberra aðila og þekkingarsamfélagsins sé virkt. Því einungis með þeim hætti er hægt hámarka lögmæti og skilvirkni þeirrar stefnu sem sett er hverju sinni og árangur þeirra aðferða sem beitt er við að tryggja þjóðaröryggi Íslands.

Slíkt samtal er ekki einungis gott fyrir samfélagið í heild, heldur gæti fjöldi aðila notið góðs af því. Þá má nefna þekkingarsamfélagið sem gæti fengið aukna innsýn inn í þær rannsóknarþarfir sem verða ljósar við framkvæmd stefnunnar, en einnig framkvæmdaraðilar sem gætu notið góðs af þeirri þekkingu og reynslu sem finna má innan þekkingarsamfélagsins. Með opinni umræðu um málaflokkinn er hægt að byggja breiða samstöðu í samfélaginu um þjóðaröryggisstefnu Íslands og þar gæti háskólasamfélagið, og rannsóknasetur og - vettvangar, haft ríku hlutverki að gegna. Í þeim efnum er þýðingarmikið að tryggja fjármagn til rannsókna á öryggis- og varnarmálum Íslands.

Höfundar vilja leggja áherslu á nauðsyn slíks sérfræðiseturs til lengri tíma litið og hvetjum Alþingi til að endurskoða stofnun þess í náinni framtíð.

Leggja höfundar jafnframt fram að meðfram þeirri reglulegu endurskoðun á þjóðaröryggisstefnunni sem þjóðaröryggisráð mun standa fyrir (skv. atriði nr. 10) séu gerðar minni árlegar skýrslur um stöðu átaka- og öryggismála í heiminum, og sérstaklega hvaða þýðingu þær hafa fyrir þjóðaröryggi Ísland. Sú skýrsla sé unnin af óháðum aðilum í þekkingarsamfélaginu sem tæku slíkt verk að sér og gæti líkst þeim skýrslum sem unnar eru hjá *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI) í Svíþjóð. Með slíku fyrrikomulagi mætti bæði stuðla að því samtali og sátt sem áður var nefnt, um leið og kostnaði væri haldið í lágmarki. Slíkt verklag myndi auka getu Íslands að takast á við og aðlaga sig að þeim stöðugu breytingum sem eiga sér stað á alþjóðavettvangi í öryggis- og varnarmálum, og geta komið fram fyrirvaralaust eins og réttilega kemur fram í þingsályktunartillögu hæstvirts ráðherra.

Stjórnvöld hafa hingað til að eigin frumkvæði birt áhættumatsskýrslur, líkt og þá sem unnin var á vegum utanríkisráðuneytisins 2009, og síðar uppfært áhættumat ríkislögreglustjóra um hryðjuverkaógn, og er það vel. Eðlilega mun alltaf nokkur hluti upplýsinganna sem öryggismat sem þetta byggir á krefjast leyndar, sbr. 10. gr. upplýsingalaga. Hins vegar má telja eðlilegt að þingið beini formlegum tilmælum til þeirra stjórnvalda sem fara með þjóðaröryggismál að skýrslur og önnur upplýsingaöflun sem liggur til grunns þjóðaröryggisstefnu Íslands og framkvæmd hennar séu gerðar opinberar *í sem ríkustum mæli*. Þannig getur áhættumatsskýrsla sem upphaflega inniheldur leynilegar upplýsingar verið útbúin til almennrar útgáfu og þá verði atriði sem þurfa að fara leynt fjarlægð. Margar grannþjóðir okkar hafa þann háttinn á. Þetta hvetur til upplýstrar umræðu um þjóðaröryggismál og stuðlar að sátt um stefnu Íslands.

Skýr verkaskipting og ábyrgð innan stjórnsýslunnar

Þegar Varnarmálastofnun var lögð niður 1. janúar 2011 voru eftirlits- og varnartengd verkefni þess færð yfir til embættis Ríkislögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands, samkvæmt samkomulagi frá 11. desember 2010. Árið 2014 var svo formlegur samningur undirritaður á milli innanríkis- og utanríkisráðuneytisins um ráðstöfun verkefna og samráðsferli ráðuneyta í öryggis- og varnarmálum, en hann var ekki birtur almenningi né borinn undir Alþingi¹.

¹ Höfundar hafa ekki fundið samninginn á netinu né séð fréttir eða tilkynningar um kynningu þess á Alþingi

Með samkomulagi og samningum af þessu tagi, án aðkomu Alþingis, er fyrirkomulag öryggis- og varnarmála í ófullnægjandi formi. Má lýsa þessum samningum og samkomulögum sem tímabundnum „plástri á sárið“. Til þess að tryggja að ný þjóðaröryggisstefna Íslands sé framkvæmanleg og árangursrík þarf að finna þverpólítíska sátt um ábyrgð og ráðstöfun verkefna, með aðkomu Alþingis. Í það minnsta má teljast eðlilegt að almenningur hafi aðgang að upplýsingum um það hvernig framkvæmd þjóðaröryggismála er háttað. Líkt og fyrr segir, má færa rök fyrir því að opin upplýsingagjöf stuðli að aukinni sátt um þjóðaröryggisstefnu landsins.

Höfundar leggja áherslu á mikilvægi þess að fundið sé varanlegt fyrirkomulag fyrir framkvæmd verkefna á grundvelli varnarmálalaga sé komið á, eins og tilgreint er í tillögum nefndar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, sem var skipuð með fulltrúum allra flokka á þingi. Höfundar minna jafnframt á þá áherslu sem lögð var á í sömu tillögum að það sé gert með lögformlegum hætti.

Einnig er vert að benda á að pólitískt forræði varnarmála liggur hjá utanríkisráðherra samkvæmt forsetaúrskurði nr. 125/2011, þrátt fyrir að Landhelgisgæslan og embætti ríkislögreglustjóra, sem heyra undir innanríkisráðherra, sinni framkvæmd hinna varnartengdu verkefna: rekstur íslenska loftvarnakerfisins (IADS), gistiríkjastuðningur við erlendar hersveitir, rekstur NATO-mannvirkja á Íslandi, rekstur upplýsingakerfa NATO á Íslandi og framkvæmd stefnuskjals NATO, CM(2002)49, um öryggi innan bandalagsríkja sinna.

Í umsögn um frumvarp til laga um breytingu á varnarmálalögum nr. 34/2008 tóku félagar Nexus ekki afstöðu til þess hvort leggja ætti niður Varnarmálastofnun eða ekki, enda var þar um pólitíska ákvörðun að ræða. Í þessari gagnrýni á fyrirkomulag árbyrgðar og verkefnaráðstöfun er heldur ekki verið að mæla fyrir nýrri stofnun með sama hlutverk – enda var það niðurstaða þingnefndarinnar að verkefnum sé vel fyrir komið hjá Landhelgisgæslunni og Ríkislögreglustjóra.

Fyrir réttaröryggi borgaranna er þó mjög brýnt að störfum að landvörnum og almennri löggæslu sé ekki blandað saman. Jafnframt hefur verið bent á hættu sem getur skapast komi til hernaðarlegra átaka því er borgaraleg lögregla þar með orðin hugsanlegt skotmark í átökum stríðandi fylkinga. Að sama skapi getur slík samþætting torvelað borgaralegt samstarf lögreglunnar á alþjóðavettvangi fái hún á sig hernaðarlegt yfirbragð. Því er mikilvægt er að viðkomandi verkefni sem færð hafa verið til lögreglu og Landhelgisgæslunnar séu skýrt aðgreind frá öðrum innlendum verkefnum sem snúa að almennum borgurum.

Það er auk þess gagnrýnivert að pólitískt forræði, og þar með ábyrgð, skuli liggja hjá öðrum ráðherra en þeim sem fer með framkvæmdina. Það hlýtur að kalla á vandkvæði við stjórnun fjárveitinga og ber ekki vott um vandaða stjórnsýslu þar sem framkvæmd og ábyrgð ber að haldast í hendur.

Styrkleiki þjóðaröryggisstefnunnar sem liggur nú fyrir á alþingi er hin þverpólítíska sátt um starfsemina, sem er einstök í sögu umfjöllunar um öryggis- og varnarmál á Íslandi. Er það þess vegna mjög mikilvægt að framkvæmd stefnunnar fylgi áfram sömu leið, og að alþingi fái aðkomu að fyrirkomulagi öryggis- og varnartengdra verkefna.

Lokaorð

Það er athyglisvert í alþjóðlegu samhengi að Íslendingar séu að móta sér sína fyrstu formlegu þjóðaröryggisstefnu 70 árum eftir sjálfstæði, en þessa löngu bið má að miklu leyti rekja til pólitískrar sundrunar þegar kemur að varnarmálum í gegnum tíðina. Nexus fagnar tillögum um þjóðaröryggisstefnu og hafnar þeirri gagnrýni sem segir að með mótun þjóðaröryggisstefnu sé verið að hervæða landið. En það er mikilvægt að allir þingflokkar sameinist um að vinna að verkefninu með

uppbyggilegum hætti og forðist eins og kostur er að detta niður í vel þekktar „skotgrafir“ sem eru málinu ekki til framdráttar. Framkvæmanleg og árangursrík þjóðaröryggisstefna þarf á upplýstri umræðu að halda sem eykur líkur á að um hana náist almenn sátt

Virðingarfyllt,

Snorri Matthíasson

Kristmundur Þór Ólafsson

Gustav Pétursson

Bjarni Bragi Kjartansson

Herdís Sigurgrímsdóttir