

Tillaga til þingsályktunar um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland

Framsöguræða Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra

Virðulegi forseti.

Ég mæli hér fyrir tillögu til þingsályktunar um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

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 til utanríkisráðherra um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

Nefndin hóf störf snemma árs 2012 undir formennsku háttvirts þingmanns, Valgerðar Bjarnadóttur, og skilaði hún tillögum sínum hinn 20. febrúar 2014 ásamt bókunum einstakra þingflokka.

Ég vil þakka háttvirtum þingmanni og öðrum fulltrúum sem sæti áttu í nefndinni fyrir þeirra framlag. Undirritaður átti sæti í nefndinni á síðasta kjörtímabili og vil ég þakka öllum sem höfðu aðkomu að vinnu hennar - þingmönnum, starfsmönnum ráðuneyta og sérfræðingum sem komu fyrir nefndina - fyrir gott samstarf.

Um þessar mundir eru viðsjár í öryggismálum í Evrópu. Nýr kafli hófst í stjórn málasögu Evrópu með ólöglegri innlimun Rússlands á Krímskaga fyrir rúmlega ári síðan. Jafnframt hefur uppgangur hryðjuverkasamtakanna sem kenna sig við Ríki Íslams vakið evrópska ráðamenn til vitundar um að við þurfum að gefa öryggismálum álfunnar miklu betri gaum.

Sú tillaga sem hér er lögð fram tekur tillit til þessara breytinga. Ekki síður mikilvægt er þó að stefnan tekur mið af því að brátt verða liðin níu ár frá því að varnarliðið yfirgaf Ísland og á þeim tíma sem liðinn er hefur byggst upp ný þekking og reynsla íslenskra sérfræðinga og stofnana á öryggis- og varnarmálum. Því er tímabært að skerpa línurnar og marka veginn til framtíðar.

Þó meira en ár sé liðið frá því að þingmannanefndin lagði fram tillögur sínar - og breyting hefur orðið í öryggismálum Evrópu á þeim tíma sem liðinn er - eru tillögurnar engu að síður að mínu mati traustur grunnur til að móta stefnu um þjóðaröryggi. Sú heildarsýn sem þar kemur fram er vel ígrunduð og sniðin að þörfum Íslands.

Það er æðsta skylda stjórnvalda að tryggja öryggi borgaranna. Og nú stöndum við á þeim tímamótum að í fyrsta sinn frá lýðveldisstofnun marki Alþingi skýra stefnu um þjóðaröryggi. Um stefnuna þarf að ríkja sem breiðust sátt og um hana þarf að fara fram málefnaleg og yfirveguð umfjöllun.

Áður en ég vík að ályktunartexta tillögu minnar og þeim stefnumiðum sem þar eru sett fram vil ég fjalla um þær ógnir og áhættuþætti sem eru grundvöllur tillögunnar. Þau gögn sem við höfum stuðst við eru áhættumatsskýrsla frá 2009, skýrsla þingmannanefndarinnar, mat embættis ríkislögreglustjóra á hættu af völdum hryðjuverka og greiningar Atlantshafsbandalagsins og aðildarríkja þess.

Haustið 2007 fól utanríkisráðherra þverfaglegum starfshópi að taka saman áhættumat um Ísland og var skýrsla þess efnis skilað til ráðherra í mars 2009.

Í áhættumatsskýrslunni er litið til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta. Öryggishugtakið er skilgreint með heildrænum hætti og þjóðaröryggi út frá því. Áhættumatið reifar sérstaklega fimmtán áhættuþætti sem þó er ekki forgangsraðað.

Í fyrsta lagi fjallar það um áhættuþætti er geta falið í sér tilvistarógn, þ.e. efnahagsógnir, farsóttir, náttúruhamfarir, hernað, beitingu gereyðingarvopna 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.

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.

Þó áhættumatsskýrslan sé að mörgu leyti barn síns tíma er það okkar mat að flest atriði hennar standist ágætlega skoðun enn í dag. Allir þeir áhættuþættir sem hún fjallar um eru sem fyrir í fullu gildi en hryðjuverkaógnir og hernaðarógnir höfum við þó tekið til sérstakrar endurskoðunar.

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 þeirri tillögu sem ég mæli hér fyrir er ógnum og áhættuþáttum raðað í þá þrjá flokka sem gert er í skýrslu þingmannanefndarinnar.

Í flokki eitt er að finna þær hættur sem talið er að helst beri að setja í forgang með hliðsjón af viðbúnaði og fjármunum. Þeir eru umhverfisvá eða slys vegna aukinna umsvifa á norðurlóðum, netógnir og skemmdarverk á innviðum samfélagsins og náttúruhamfarir.

Í flokki tvö er að finna ógnir sem eru settar skör lægra en þarfnast engu síður fullrar athygli. Þær eru skipulögð glæpastarfsemi, fjármála- og efnahagsöryggi, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi, farsóttir og hryðjuverk.

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 þessum flokki er hernaðarógn.

Í febrúar síðastliðnum uppfærði embætti ríkislögreglustjóra mat af völdum hryðjuverka og öðrum stórfelldum árásum. Í því mati er hættustigi skipað 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 hækkun um einn flokk frá fyrra mati. Samkvæmt þessu er því talið að ekki sé hægt að útiloka hættu á hryðjuverkum vegna ástands innanlands eða í heimsmálum. Í samræmi við þetta mat er hryðjuverkaógn í öðrum áhættuflokki í þjóðaröryggisstefnunni sem er hækkun úr lægsta flokki samkvæmt skýrslu þingmannanefndarinnar.

Hvað hernaðarógn áhrærir teljum við hana vera takmarkaða gagnvart Íslandi. Þetta byggjum við á greiningum Atlantshafsbandalagsins og aðildarríkja þess. Hernaðarógnin er því í lægsta áhættuflokki í þjóðaröryggisstefnunni.

Þróun mála í grannríkjum okkar staðfestir hins vegar að sýna þarf ítrustu árvekni við mat á hernaðarógn og við munum því á komandi mánuðum og misserum skoða sérstaklega hvort hækka þurfi áhættuflokkun hernaðarógnar.

Ég vil vekja athygli á því að atburðir síðustu vikna og mánaða sýna að viðbúnaður þarf að taka mið af mati á ógnum og hröð framvinda getur breytt slíku mati með litlum sem engum fyrirvara. Þetta er meðal annars inntak sameiginlegrar greinar ráðherra varnarmála Norðurlandanna sem birtist fyrir nokkrum dögum.

Sú stefna sem hér er lögð fram er byggð upp með sama hætti og norðurslóðastefna Íslands sem Alþingi samþykkti samhljóða í mars 2011. Hér eru dregin upp tíu hnitmiðuð áhersluatriði í ályktunartexta sem verða leiðarljós í öryggis- og varnarmálum Íslands á komandi árum.

Í inngangsorðum tillögunnar segir að þjóðaröryggi byggist á þeim skuldbindingum sem felast í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og hafi grunngildi þjóðarinnar að leiðarljósi - lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála.

Þá segir að grundvallarforsenda stefnunnar sé staða Íslands sem fámennrar eyþjóðar sem hvorki hafi burði né vilja til að ráða yfir her og tryggi 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.

Þjóðaröryggi Íslands mun áfram hvíla á þeim styrku stoðum sem hafa tryggt öryggi- og varnir Íslands nærfellt alla lýðveldissöguna, aðildinni að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningnum við Bandaríkin.

Öryggishagsmunir Íslands á norðurslóðum er undirstrikaðir sérstaklega, bæði er lýtur að alþjóðasamvinnu og innlendum viðbúnaði.

Um aðildina að Atlantshafsbandalaginu segir að hún 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.

Og um varnarsamninginn segir að hann tryggi áfram varnir Íslands og áfram verði unnið að þróun samstarfsins á grundvelli hans þar sem tekið verði mið af hernaðarlegum ógnum, sem og öðrum áhættuþáttum þar sem gagnkvæmir varnar- og öryggishagsmunir eru ríkir.

Enn fremur leggur stefnan áherslu á að efla og þróa enn frekar samvinnu Norðurlandanna og annað grannríkjasamstarf sem lítur að svæðisbundnum hagsmunum og þátttöku í alþjóðasamstarfi á því sviði.

Um virka utanríkisstefnu segir að tryggja beri 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.

Um varnarviðbúnað segir að tryggja þurfi að í landinu séu til staðar varnarmannvirki, búnaður, geta og sérfræðipækking til að mæta þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar okkar.

Með vísan til tillagna þingmannanefndarinnar um að stefnan taki ekki eingöngu til varnarstefnu, heldur einnig til almannaöryggis og virkrar utanríkisstefnu, er skýrt kveðið á um að stefna

stjórnvalda í almannavarna – og öryggismálum, sem mótuð er af almannavarna- og öryggismálaráði, sé hluti af Þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Með því er einnig tekið tillit til þeirrar breiðu skilgreiningar á öryggishugtakinu sem áhættumatsskýrslan frá 2009 byggist á. Almennavarna- og öryggisstefna er á forræði innanríkisráðherra og er mótun nýrrar stefnu á því sviði á lokastigi.

Netöryggismálum eru síðan gerð sérstaklega skil þar sem segir að stuðla beri að auknu netöryggi með áframhaldandi uppbyggingu á getu Íslands og með alþjóðlegu samstarfi.

Það hefur löngum verið yfirlýst stefna íslenskra stjórnvalda að á Íslandi skuli ekki vera kjarnavopn og var þingsályktun þessu til áréttingar 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.

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 því hér 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 tryggja 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. Ég tel að eitt af fyrstu verkefnum ráðsins eigi að vera að láta fara fram nýtt áhættu- og ógnarmat.

Þá gerir tillagan ráð fyrir að 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.

Virðulegi forseti.

Ég vil ljúka máli mínu á að undirstrika að utanríkisstefna Íslands og þjóðaröryggi grundvallast á vestrænni samvinnu og sterkum Atlantshafstengslum - aðildinni að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningnum við Bandaríkin. Vaxandi varnarsamstarf Norðurlandanna er fagnaðarefni og styrkir þennan grundvöll enn frekar.

Frá brottför varnarliðsins hafa íslensk stjórnvöld tekist á við nýja og mikilvæg ábyrgð. Við leggjum nú enn meira af mörkum til sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsins með rekstri loftvarnakerfisins, gistiríkisstuðningi vegna loftrýmisgæslu bandalagsríkja og annars liðsafla þeirra sem hingað kemur og með borgaralegu framlagi til aðgerða bandalagsins.

Við leggjum áherslu á að bandalagið sýni fulla árvekni og sé í stakk búið til að bregðast við þróun mála á öllu yfirráðasvæði sínu. Í okkar tilfelli gildir það ekki síst um Norður-Atlantshafssvæðið þar sem lega Íslands skiptir miklu þurfi að virkja varnaráætlanir bandalagsins.

Hvað loftrýmisgæslu varðar þá hefur reynslan af því fyrirkomulagi verið góð og framkvæmd gæsluvakta gengið vel. Frá því vaktir hófust árið 2008 hafa níu bandalagsríki staðið tuttuðu vaktir og um þessar mundir er bandaríski flugherinn í áttunda skiptið við störf á Íslandi.

Þá ber að áréttu að varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna er í fullu gildi. Á grundvelli hans er í gildi bandarísk varnaráætlun sem gerir ráð fyrir að varnir Íslands séu tryggðar með hreyfanlegum viðbúnaði og liðsafla. Þessi áætlun er endurskoðuð reglulega með hliðsjón af breyttum aðstæðum í samráði aðila í millum en ábyrgð á framkvæmd hennar er í höndum Evrópuherstjórnar Bandaríkjanna í Stuttgart.

Eins og fram kemur í tillögu minni er brýnt að á Íslandi sé til staðar nauðsynlegur varnarviðbúnaður, geta og sérfræðipækking til að mæta þeim áskorunum sem við stöndum frammi fyrir. Þessi viðbúnaður er óaðskiljanlegur liður í því ef virkja þarf varnaráætlunina.

Við þurfum að gera betur svo hægt sé að viðhalda og styrkja þennan viðbúnað sem hefur verið fjárfest í í gegnum tíðina. Hér skiptir líka máli að Landhelgisgæsla Íslands búi við rekstrarskilyrði sem geri henni kleift að sinna löggæslu- og eftirlitsskyldu sinni, sem jafnframt styrkir varnarsamstarf okkar við bandalagsríki.

Það var mikilvægt og ánægjulegt skref sem var stigið síðastliðið sumar þegar samkomulag var undirritað milli utanríkisráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, Landhelgisgæslunnar og ríkislögreglustjóra um fyrirkomulag varnartengdra verkefna þar sem þessum embættum er falin framkvæmd tiltekinna þátta varnarstarfsins í umboði utanríkisráðuneytisins.

Virðulegi forseti.

Það er mikilvægt að stjórnvöld á Íslandi hverju sinni rísi undir þeirri ábyrgð að æðsta skylda stjórnvalda er að tryggja öryggi borgaranna. Með þeirri tillögu sem ég mæli hér fyrir er mótuð stefna sem treystir undirstöður þjóðaröryggis Íslands til langs tíma á grundvelli þeirrar alþjóðasamvinnu sem tryggir varnir landsins.

Að svo mæltu legg ég til, virðulegi forseti, að tillögu þessari verði að lokinni þessari umræðu vísað til háttvirtrar utanríkismálanefndar.