

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Öryggissjálfsmynd Íslands

Umræða um varnarmála- og almannavarnalög á

Alþingi vorið 2008

Silja Bára Ómarsdóttir
aðjúntkt við stjórn málafræðideild
Háskóla Íslands

2. tbl. 4. árg. 2008
Fræðigreinar



Útdráttur

Í greininni er farið yfir setningu varnarmálalaga og laga um almannavarnir og laga-bálkarnir tveir, flutningsræður, umræður, nefndarálit og umsagnir skoðuð í leit að vísbendingum um mótun öryggisstefnu fyrir íslenska ríkið, en hún hefur ekki verið formlega sett fram í opinberum gögnum hingað til. Markmið greinarinnar er að leggja grunninn að öryggissjálfsmynd (security identity) Íslands, sem má greina í orðræðu valdbafa um málaflökkinn. Á grunni slíkrar sjálfsmyndar er þá hægt að meta hver stefnan er í málaflöknum, þótt hún sé ekki formlega mótuð. Á eftir stuttu sögulegu yfirliti um öryggi Íslands er farið yfir grunnskilgreiningar fræðanna á öryggi. Bent er á að nálgun Íslands að öryggi hafi byggst á hernaðarlegum grunni með rætur í raunsæisstefnu, þrátt fyrir að stefna annarra ríkja Norðurlanda hafi í gegnum kalda stríðið frekar byggst á nýfrjálslyndri stofnanahbyggju. Segja má að Ísland hafi fyrst farið að ballast að henni á 10. áratug 20. aldar. Eftir greiningu á umræðu um varnarmálalög og lög um almannavarnir verður ekki annað séð en að öryggissjálfsmynd ríkisins byggist enn á sama grunni í utanríkismálum, þótt enga skilgreiningu sé að finna í lögnum sjálfum. Nálgun innan ríkisins, þ.e. í almannavarnalögum, er í mun meira sambengi við þróun í fræðunum, þar sem áhersla er lögð á breiðari skilning á hugtakinu þannig að það feli í sér samfélagslegt og umbverfislegt öryggi. Bæði löggjafinn og framkvæmdarvaldið hafa skilning á því að öryggi Íslands stafi nokkur ógn af náttúruhamförum en í hvorugum lögnum er að merkja að tekið hafi verið tillit til efnabagslegs öryggis eða hagvarna.

Inngangur¹

Í þessari grein er leitast við að rekja mótun öryggisstefnu íslenska ríkisins í gegnum setningu annars vegar varnarmálalaga og hins vegar laga um almannavarnir á Alþingi vorið 2008. Með varnarmálalögum var í fyrsta sinn sköpuð stjórnsýsluleg umgjörð um málaflökkinn á Íslandi, en lítið er þó um skilgreiningar á öryggi og vörnum í þeim lögum. Því er einnig lítið til laga um almannavarnir, sem sett voru skömmu síðar, til að kanna hvert inntak hugmyndarinnar um öryggi sé á Íslandi. Er þetta gert með því að skoða opinbera umræðu um öryggismál á löggjafarþinginu og notast er við nálgun Ole Wævers (2002), þar sem hvorki er lögð áhersla á skoðanir einstaklinga á bak við stefnuna né hver sameiginlegur skilningur hópsins sem mótar hana er á viðfangsefninu, heldur hvaða „kóða“ þeir nota til að tala um efnið hver við annan. Wæver tekur sérstaklega fram að finna megi umrædda kóða með því að skoða opinber skjöl og ræður pólitískra leiðtoga. Í þeim megi því greina sjálfsmynd ríkisins í öryggismálum, en hún sé lengur í mótun en sjálfsmyndir á öðrum sviðum og fast greypt í stofnanir í stjórnála-

1 Þessi grein byggist að nokkru leyti á grein höfundar „Öryggið úr lausu lofti gripið“ sem birtist í Rannsóknnum í félagsvísindum IX í ritstjórn Gunnars Þórs Jóhannessonar og Helgu Björnsdóttur og var gefin út af Félagsvísindastofnun HÍ, 2008. Tveir nafnlausir ritrýnar Stjórn mála og stjórnsýslu, Andrés Ingi Jónsson, Jón Gunnar Ólafsson, Oddný Helgadóttir og Valur Ingimundarson fá kærar þakkir fyrir yfirllestur á greininni og góðar ábendingar um hvað mætti betur fara.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

menningu (Risse í Rieker 2004). Umfjöllunin hér afmarkast við frumvörp að þessum tveimur lagabálkum. Öll frumvörp, flutningsræður, umræður, nefndarálit og umsagnir voru greind með áherslu á umræðu um borgaralegt og hernaðarlegt öryggi.

Til að fá heildstæða mynd af öryggismálum, bæði innri og ytri, þyrfti einnig að skoða lög um landhelgisgæslu, umhverfisvernd og mengunarvarnir, sóttvarnir, lögreglu og fjármálakerfið. Allir þessir þættir taka þó til borgaralegs öryggis, eins og lög um almannavarnir. Í þeim og varnarmálalögum birtist skýrast sú togstreita sem ríkir um hvort nálgast eigi öryggi landsins út frá borgaralegu eða hernaðarlegu sjónarmiði og er því einblínt á þessa tvo lagabálka. Í ljósi nýliðinna atburða á Íslandi er rétt að nefna að efnahagslegt öryggi er ekki rætt sérstaklega hér þar sem engin formleg umræða hefur verið um það á Alþingi eða öðrum opinberum vettvangi. Hagvarnir eru nefndar í nýsettum lögum um almannavarnir, en ekki er skýrt hvað er átt við með því. Í eldri lögum eru hagvarnir skilgreindar þannig að ætla má að hugtakið vísi til þess sem nú er kallað matvælaöryggi og ekki er hægt að greina annað úr umræðu um núverandi lög en að hugtakið hafi þar sömu merkingu. Efnahagslegt öryggi er ekki tiltekið sérstaklega í þeim lögum sem gilda um viðbúnað við neyðaraðstæðum eða öryggisvá á Íslandi og þarft er að huga að því hvernig má tryggja það. Þá má telja að aukið samstarf við Evrópusambandið og Evrópulönd myndi hafa áhrif á öryggismál Íslands, en sá þráður var lítið áberandi í umræðum. Það er heldur ekki markmiðið hér að taka á öllum þáttum öryggismála, heldur er leitað að sjálfsmynd valdhafa í öryggismálum eins og hún birtist í opinberum umræðum. Fyrst er farið yfir öryggi Íslands í gegnum tíðina, þá hvernig öryggi er skilgreint í fræðilegri umræðu, og grunnurinn þannig lagður að orðræðugreiningu á varnarmálalögum og lögum um almannavarnir. Að henni lokinni eru sett fram drög að sjálfsmynd Íslands í öryggismálum.

Sögulegt yfirlit

Ísland varð fullvalda árið 1918, þó að danska krúnan hafi farið með utanríkismál fyrir hið nýfrjálsa ríki fyrst um sinn. Strax við stofnun fullveldisins lýsti ríkið yfir „ævarandi hlutleysi“, enda treystu landsmenn því að „fjarlægðir úthafsins og máttur breska flotans á Atlantshafi skýldu landinu fyrir áleitni ásælinna meginlandsríkja“ (Þór Whitehead e.d.). Þessi nálgun að öryggi endurspeglar gamlar hugmyndir, sem rekja má aftur til Þjóðveldisaldar. Sigurður Líndal bendir á að vegna einangrunar landsins hafi á Þjóðveldisöld ekki þótt vera „þörf að skipuleggja landvarnir, eins og nálægar þjóðir urðu að gera“ (1974, 218). Með breyttum horfum í heiminum hurfu stjórnvöld frá hlutleysisstefnu og völdu að ganga í Atlantshafsbandalagið við stofnun þess árið 1949. Aðild að bandalaginu og tvíhliða varnarsamningur árið 1951 heimilaði „bandaríska hersetu á grundvelli Norður-Atlantshafssamningsins“ (Valur Ingimundarson 2008, 1) í skiptum fyrir að Bandaríkin sinntu vörnum landsins.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Eftir brottför Bandaríkjahers frá landinu í lok september 2006 stóð Ísland í fyrsta sinn í langan tíma frammi fyrir því að meta öryggisstöðu sína. Þótt ákvörðunin um að ganga í Atlantshafsbandalagið 1949 og undirritun tvíhliða varnarsamnings við Bandaríkin séu dæmi um að íslensk stjórnvöld hafi valið að fylgja ákveðinni öryggisstefnu, þá byggðist hún öðru fremur á mati Bandaríkjanna á þeim ógnum sem að þeim og Íslandi stöðjuðu. Þar sem Bandaríkin kusu að leggja niður herstöðina á Keflavíkurflugvelli þarf íslenska ríkið nú að móta öryggisstefnu upp á eigin spýtur og því er rétt að skoða hvaða hugmyndir ríkja um öryggi. Hernaðarlegt öryggi Íslands mun að öllum líkindum áfram byggjast á aðild að og samstarfi við Atlantshafsbandalagið. Auk þess hefur samkomulag um samstarf á sviði öryggismála verið gert við nokkur nágrennaríki frá því herinn fór, þótt deila megi um hvort það hafi meira en táknrænt gildi. Ólíkt því sem var á tímum kalda stríðsins stafa ógnir nú ekki fyrst og fremst af athöfnum annarra ríkja heldur einnig, og jafnvel enn fremur, frá aðilum utan ríkja og af náttúruhamförum og umhverfisbreytingum og endurspeglast þetta til dæmis í áherslum Lissabon-sáttmála Evrópusambandsins á samstöðu aðildarríkja verði eitt þeirra fyrir hryðjuverkaárás eða fórnarlamb náttúruhamfara (Evrópusambandið e.d.).

Þegar um er að ræða ógnir af manna völdum geta þær jafnt stafað af her sem bundinn er við ríki og af þverþjóðlegum samtökum, til dæmis hryðjuverkahópum, sem ekki er hægt að tengja við ríki nema í undantekningartilvikum. Enn fremur eru skotmörkin önnur nú en á dögum kalda stríðsins, þegar frekar var ráðist á herstöðvar og opinberar stofnanir. Nú er algengara að leitast sé við að skapa glundroða og ótta meðal almennra borgara. Breytt skotmörk þýða að nú er nauðsynlegt fyrir ríki að finna jafnvægi milli þess að tryggja öryggi ríkisins sem slíks og öryggi borgara. Flest ríki hafa yfir her að ráða og geta þannig virkjað fjölda manns og tækjabúnað til að bregðast við ógnum. Slíku er ekki fyrir að fara á Íslandi þar sem fáliðuð lögregla og hópar sjálfbodaliða eru að mestu ábyrg fyrir viðbúnaði og viðbrögðum í neyð. Íslenskum stjórnvöldum var ítrekað bent á það eftir lok kalda stríðsins að þau þyrftu að vinna hættumat sem hægt væri að leggja til grundvallar ákvarðana um veru Bandaríkjahers, en það var ekki gert (Valur Ingimundarson 2008). Nú þegar herinn er farinn hafa loksins verið tekin skref í þá átt.

Hvað er öryggi?

Öryggi er umdeilt hugtak í fræðaheiminum rétt eins og það er í framkvæmd. Í raun má halda því fram að grunnskilning á hugtakinu skorti, bæði í fræðum og stjórnmaláumræðu á Íslandi. Þetta skýrist að nokkru leyti af því að aðstæður ríkja eru mjög mismunandi og öryggisþarfir þeirra þar af leiðandi líka. Einnig hafa tengsl Íslands við Bandaríkin í gegnum tíðina skapað Íslandi sérstaka stöðu á þessum vettvangi. Á vef utanríkisráðuneytisins, í íslenskum lögum og umræðum á þingi er ekki að finna formlega skilgreiningu á því hvað felst í hugtakinu „öryggi“. Í umfjöllun á vef utanríkisráðuneytisins er nefnt að fjölþjóðlegt samstarf auki öryggi landsins en lítið annað nefnt um inntak þess eða viðfang. Þetta er að

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

vissu leyti skiljanlegt, enda er ekki hlaupið að því að skilgreina öryggi, sem margir fræðimenn í alþjóðasamskiptum (Smith 1999; Buzan 1991) segja að sé umdeilt hugtak (*essentially contested concept*). Það þýðir að skilningur á hugtakinu byggist á hugmyndafræðilegum eða siðferðilegum grunni sem ekki er hægt að sanna með empirískum gögnum eða skilgreina þannig að almenn sátt sé um skilgreininguna (Fierke 2007).

Hefðbundin nálgun að hernaðarlegu öryggi sem byggist á raunsæisstefnu (*realism*) gengur þó út á að ríki geti metið raunverulegar ógnir við skilgreinanlega hagsmuni og sagt til um hvernig eigi að bregðast við þeim (Herring 2006). Því fer þó fjarri að raunsæisstefnan sé ráðandi í öllum skilgreiningum, því öryggi hefur verið skilgreint á ýmsan hátt. Bandaríski fjölmiðlamaðurinn Walter Lippmann orðaði það til dæmis svo að þjóð sé örugg að því marki sem hún stendur ekki frammi fyrir því að þurfa að fórna grunnildum sínum til að forðast stríð, og getur, ef henni er ógnað, varðveitt þau gildi með sigri í slíku stríði (Buzan 1991). Wolfers (1962) skilgreindi öryggi í hlutlægum skilningi sem fjarveru ógna við viðtekin gildi og í huglægum skilningi sem fjarveru ótta við að ráðist yrði á þau gildi. Ullman (1983) telur að ógn við þjóðaröryggi sé athöfn eða atburðarás sem 1) ógnar alvarlega og skyndilega lífsgæðum íbúa ríkisins eða 2) dregur umtalsvert úr þeim kostum sem ríkisstjórn eða öðrum hópum innan ríkis standa til boða. Í feminískum kenningum má benda á Tickner (1992), sem segir að feminísk skilgreining á öryggi verði að fela í sér útrýmingu allra tegunda ofbeldis, þar á meðal þess ofbeldis sem leiðir af kynjatengslum yfirráða og undirskipunar.

Í síðustu skilgreiningum tveimur sérstaklega er ljóst að gildakenningar eru farnar að hafa áhrif á inntak öryggishugtaksins, því að lögð er áhersla á einstaklinga, borgarana, og upplifun þeirra af öryggi en ekki aðeins afmarkaðar ógnir við tilvist ríkisins og viðbrögð við þeim. Þessi áhersla skýrist að vissu leyti af því að ofangreindar skilgreiningar eru lagðar fram í kringum lok kalda stríðsins þegar miklar sviptingar urðu í heimsmálum. Þær eiga enn betur við í dag í ljósi áherslubreytinga í hernaði, sem endurspeglast í auknu mikilvægi aðgerða gegn hryðjuverkahópum innan ríkja víða um heim. Þá eru herlið gjarnan notuð til að bregðast við ýmsum ógnum heima fyrir. Breski herinn hefur til dæmis verið notaður til að farga dýrahræjum, þegar óttast var að sýkingar úr dýrum gætu borist til manna (Gray 2001). Það má þannig halda því fram að nauðsynlegt sé að færa áherslu í öryggismálum frá ríkinu og yfir á borgarana til að ná fram fullnægjandi skilgreiningu. Þessi nálgun fellur illa að þeirri hernaðarlegu hugsun sem mótar oftast öryggishugmyndir byggðar á raunsæisstefnu.

Á tímum kalda stríðsins var raunsæisstefna sem nefnd er hér að framan nær allsráðandi í öryggisfræðum og -stefnu, en samkvæmt Archer (2005) var því öðruvísi farið á Norðurlöndunum. Þau hölluðust að hans mati frekar að nýfrjálslyndri stofnanahyggju, jafnt í öryggismálum og á öðrum sviðum, en hún byggist á þeirri hugmynd að ríki styrki stöðu sína og áhrif á alþjóðavettvangi með þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og stofnunum. Nálgun þeirra byggðist annars vegar á því að stuðla að framgangi lýðræðis og mannréttinda á alþjóðavettvangi og

hins vegar á reglulegri samvinnu á grundvelli alþjóðalaga og alþjóðastofnana. Archer talar um „Norðurlöndin fimm“ í grein sinni en nefnir Ísland aldrei á nafn. Ísland hlýtur að teljast nokkuð frábrugðið hinum ríkjum Norðurlanda á þessum tíma þar sem það sýndi lítið frumkvæði á alþjóðavettvangi en nýtti sér hins vegar alþjóðalög og aðild að alþjóðastofnunum til hins ýtrasta. Helstu varnir voru þó ekki sóttar til alþjóðastofnana sem byggjast á alkvæðri (*universal*) aðild heldur til Atlantshafsbandalagsins þar sem einungis útvalin ríki fá aðgang. Það má því til sanns vegar færa að utanríkisstefna Íslands í kalda stríðinu, og þar með talin öryggisstefna, hafi einkennst af raunsæisstefnu frekar en nýfrjálslyndri stofnanahyggju, þó svo að Íslendingar hafi nýtt sér alþjóðastofnanir þegar það hentaði. Þessi stefna kann að hafa verið að breytast á síðustu árum, þar sem íslensk stjórnvöld eru nú virkari en áður í fjölda alþjóðastofnana (Baldur Þórhallsson 2006). Þetta virðast þau gera á þeirri forsendu að hagsmunir alþjóðasamfélagsins, ekki einungis þjóðarhagsmunir, séu í húfi. Þessa breytingu má tengja við stofnanahyggju, en rétt er að halda því til haga hér að þeir sem aðhyllast stofnanahyggju beina frekar sjónum sínum að efnahagsmálum en öryggi.

Fræðileg umræða um öryggi og varnir hefur ekki verið ofarlega á baugi á Íslandi í gegnum tíðina, þótt oft hafi verið deilt um málaflokkinn á pólitískum vettvangi, ekki síst í tengslum við dvöl Bandaríkjahers hér. Eins og kemur fram hér að framan hefur ríkið sjálft ekki skilgreint öryggi, þótt því sé lýst yfir að öryggisstefna Íslands grundvallist á því að landið sé herlaust og að öryggi sé tryggt í gegnum virkt samstarf við önnur ríki. Grunnstoðir í stefnu Íslands eru ofangreint samstarf og varnarsamningurinn við Bandaríkin (Utánríkisráðuneyti e.d.), þótt hann hafi sennilega minna vægi eftir brottför hersins. Þá er herleysi landsins sérstaklega tilgreint sem þáttur í öryggisstefnu, að Ísland hervæðist hvorki né herji á önnur ríki. Rétt er að benda á að þó svo Ísland búi ekki við skilgreinda öryggiskenningu (*security doctrine*) er tekið fram að öryggishugtakið einskorðist „ekki lengur við varnir tiltekinna svæða“, heldur sé mun víðtækara og að þátttaka í „fjölbjóðlegu samstarfi til að mæta þessum ógnum [tryggi] öryggi Íslands, um leið og Íslendingar axla ábyrgð til jafns við önnur ríki á sameiginlegum úrlausnaræfnum“ (Utánríkisráðuneyti e.d.). Þar sem öryggi er ekki skilgreint er þó erfitt að meta hvernig eigi að dreifa ábyrgð á því jafnt milli Íslands og annarra ríkja.

Í skýrslu Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, formanns Samfylkingarinnar og utanríkisráðherra (2008), kveður við sama tón og í opinberum upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu. Í skýrslunni er áhersla í öryggismálum þó fyrst og fremst lögð á hernaðarlegt öryggi, en undir liðnum öryggis- og varnarmál er fjallað um aukna ábyrgð Íslands, varnarsamstarf Íslands og Bandaríkja, grannríkjasamstarf, Atlantshafsbandalagið, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, samráð EES/EFTA-ríkja og ESB um utanríkismál og afvopnunarmál (Utánríkisráðuneytið 2008). Í skýrslunni er bent á að árið 2008 hafi í fyrsta sinn verið samþykkt sérstök fjárveiting í fjárlögum, sem geri ríkinu kleift að standa undir varnartengdum skuldbindingum, en þetta var gert í framhaldi af því að á Alþingi voru samþykkt varnarmálalög. Í þeim er kveðið á um stofnun Varnarmálastofnunar. Varnarmála-

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

stofnun hefur þau verkefni helst, sbr. 7. gr. varnarmálalaga, að reka íslenska loftvarnakerfið og taka þátt í loftrýmiseftirliti² með ratsjárkerfinu til að bera kennsl á hreyfingu loftfara hér við land og loftrýmisgæslu³ NATO með ratsjárefirtirliti og í sumum tilvikum orrustuþotum. Hugmyndina um loftrýmisgæslu má rekja til þess fyrirkomulags sem Atlantshafsbandalagið kom á þegar Eystrasaltsríkin og Slóvenía urðu aðilar að bandalaginu árið 2004. Í Eystrasaltsríkjunum hafa einstök NATO-ríkin skiptst á um að vakta lofthelgina með orrustuþotum allan sólarhringinn allan ársins hring. Í Slóveníu (og Lúxemborg) hefur ekki þótt nauðsyn að gera það með fastri viðveru. Sú útfærsla sem íslensk stjórnvöld fóru fram á gekk út á að einstök NATO-ríki kæmu hingað með flugsveitir nokkrar vikur á ári. Stjórnvöld töldu þörf á þessari gæslu í ljósi þess að Rússar hófu reglulegt flug í kringum Ísland sumarið 2007 og koma hingað að meðaltali einu sinni í mánuði. Þau töldu þó að ekki væri raunhæft að krefjast eins víðtækrar loftrýmisgæslu og Eystrasaltsríkin vegna þess að það yrði of kostnaðarsamt og kynni að mæta andstöðu aðildarríkjanna. Stjórnvöld héldu því reyndar fram til skamms tíma að Atlantshafsbandalagið hefði átti frumkvæði að loftrýmisgæslunni (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir 2007), en seinna var upplýst að tillagan kom frá íslenskum stjórnvöldum (Utanríkisráðuneytið 2008a; Halla Gunnarsdóttir 2008a og 2008b). Það vekur óeitanlega athygli hér að íslenska ríkið taldi þörf á gæslunni þótt ekki hafi verið lagt á mat á það hvaða hættur stöðjuðu að landinu.

Formaður utanríkismálanefndar, Bjarni Benediktsson (2008), benti á það þegar hann mælti fyrir breytingartillögum nefndarinnar við frumvarp til varnarmálalaga, að það hafi verið „mat stjórnvalda að áframhaldandi rekstur loftvarnakerfisins væri forsenda samstarfs við grannríki á sviði öryggismála og gegndi veigamiklu hlutverki í lofthelgiseftirliti Atlantshafsbandalagsins“. Tvíhliða samningar sem gerðir hafa verið við ýmis aðildarríki Atlantshafsbandalagsins fela í sér að þau koma hingað til lands til að sinna loftrýmisgæslu, þótt hér sé fyrst og fremst um að ræða táknræna aðgerð í varnarskyni.

Sumir hafa viljað halda því fram að í þessu felist einnig visst framlag Íslands til bandalagsins, því hér sé hægt að stunda fjölbreyttari æfingar yfir opnu hafsvæði en yfir meginlandi Evrópu. Fyrst og fremst er þó verið að sækjast eftir framlagi annarra NATO-ríkja. Þótt vart sé hægt að leggja að jöfnu fasta dvöl á landsvæði og stutta heimsókn í loftrými, þá virðist áfram farin sú leið að leita eftir hernaðarsamstarfi til að tryggja öryggi landsins. Nú er reynt að kaupa það fyrir loft en ekki land eins og tíðkaðist á kaldastríðsárunum. Áframhaldandi áhersla á hefðbundnar hernaðarógnir sýnir að raunsæisstefna virðist enn vera ráðandi á sviði öryggismála hér á landi.

2 Loftrýmiseftirlit (*e. air surveillance*): Kerfisbundið eftirlit loftrýmis með rafrænum, sjónrænum eða öðrum aðferðum, aðallega í þeim tilgangi að bera kennsl á og afmarka hreyfingar flugskeyta og loftfara, vinveittra og óvinveittra, innan loftrýmisins þar sem eftirlitið fer fram.

3 Loftrýmisgæsla (*e. air policing*): Notkun loftfara og annars búnaðar í þeim tilgangi að hafa eftirlit með og gæta loftrýmisins á loftrýmiseftirlitssvæði Atlantshafsbandalagsins.

Öryggi og varnir

Spurningin um aðild að Atlantshafsbandalaginu var ein helsta átakalínan í íslensku samfélagi allt kalda stríðið. Í upphafsorðum varnarsamningsins frá 1951 segir: „Íslendingar geta ekki sjálfir varið land sitt, en reynslan hefur sýnt, að varnarleysi lands stofnar öryggi þess sjálfs og friðsamra nágranna þess í voða“ (Utanríkisráðuneyti 1951). Þetta er í samræmi við það sem Booth og Wheeler (2008) segja, að það að eitt ríki búi yfir vopnum hljóti að skapa óvissu og geti mögulega vakið ótta hjá öðrum ríkjum, jafnvel þegar ætlunin er ekki að nota vopnin til annars en sjálfsvarnar. Sú ákvörðun íslenska ríkisins að ganga í Atlantshafsbandalagið og bjóða landsvæði í skiptum fyrir varnir á landfræðilegu öryggi landsins er skiljanleg í þessu ljósi; verið er að leita trygginga gegn óvissu frekar en varna gegn þekktri hættu. Að kalda stríðinu loknu breyttist Atlantshafsbandalagið úr hefðbundnu varnarbandalagi í bandalag sem beindi „kröftum sínum að „átakastjórnun“ á Balkanskaga og síðar í Afganistan“ (Gunnar Páll Baldvinsson 2008, 138). Sú breyting hafði töluverð áhrif á skilning Íslands á öryggi sínu, enda stóð landið skyndilega frammi fyrir því að framlag í formi landsvæðis var ekki nægjanlegt til að tryggja hagsmunum ríkisins innan bandalagsins (Gunnar Páll Baldvinsson 2008). Þátttaka í alþjóðlegum friðargæsluverkefnum var valin sem leið til þess að festa Ísland í sessi innan bandalagsins, auk þess sem sú reynsla sem friðargæsluliðar öfluðu sér á alþjóðavettvangi var talin geta nýst Íslandi þegar þeir snéru heim af vettvangi (Gunnar Páll Baldvinsson 2008).

Spurningar um það í hverju öryggi Íslands felist nú þegar kalda stríðinu er lokið og „stríðið gegn hryðjuverkum“ virðist ráða öryggismarkmiðum ríkja eru þarfar og nauðsynlegt að takast á við þær bæði á fræðilegum vettvangi og pólitískum. Átök um hvaða nálgun að öryggi skuli velja má að vissu leyti greina í tveimur lagafrumvörpum sem voru lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi (2007-2008). Þar var fjallað annars vegar um varnarmál, sbr. varnarmálalög, nr. 34/2008, og hins vegar um almannavarnir, en í 1. gr. almannavarnalaga, nr. 82/2008, segir:

Markmið almannavarna er að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.

Í lagagreininni eru almannavarnir ekki skilgreindar út frá hernaðarlegu sjónarhorni frekar en tíðkast almennt. Þó er tekið fram að lögin taki til bæði neyðar og tjóns af mannavöldum og í kjölfar hernaðaraðgerða. Augljós skörun er því á milli verksviðs þessara laga og varnarmálalaga en í b-lið 2. gr. varnarmálalaga er tekið fram að meðal markmiða þeirra sé „að greina á milli varnartengdra verkefna og borgaralegra verkefna sem lúta að löggæslu og innra öryggi ríkisins“. Með setningu varnarmálalaga og stofnun Varnarmálastofnunar er eftirlit með íslensku

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

loftrými fært í hendur stofnunar sem gegnir hernaðarlegu hlutverki en öll viðbrögð við ógn eða neyð eru í höndum aðila sem skilgreindir eru í almannavarnalögum. Samkvæmt 4. gr. almannavarnalaga á forstjóri Varnarmálastofnunar ekki sæti í almannavarna- og öryggismálaráði, þótt þau hafi verið samþykkt sex vikum á eftir varnarmálastofnun og tekið gildi daginn sem Varnarmálastofnun tók til starfa. Því virðist sem sá „eldveggur“ sem samkvæmt umræðu um frumvarp til varnarmálastofnunar átti að vera milli borgaralegra og „varnartengdra verkefna“ hafi í raun einungis tryggt það að Varnarmálastofnun, sem er borgaraleg stofnun þótt hún sinni „varnartengdum verkefnum“, hafi ekki aðkomu að borgaralegu öryggi landsmanna. Þetta var eitt af því sem ríkislögreglustjóri benti á í umsögn sinni um frumvarp til varnarmálastofnunar, sbr. hér að neðan. Samspil varnarmálastofnunar og laga um almannavarnir er, þrátt fyrir yfirlýsingar ráðherra um hið gagnstæða, óljóst og nauðsynlegt að samræma markmið þeirra til að taka heildstætt á öryggi ríkis og þjóðar.

Öryggissjálfsmynd Íslands

Til þess að leggja megí mat á það hvernig íslenska ríkið getur tryggt öryggi sitt og borgaranna í landinu þarf að velja hvaða skilgreiningu á öryggi á að notast við. Þá þarf að leggja mat á þær ógnir sem að ríkinu stöðja, því eins og Raymond Cohen hefur bent á, þá verða engar bjargir virkjaðar til varna sé engin ógn talin vera til staðar – hvort sem sönnunargögn eru fyrirliggjandi eður ei (Schweller 2006, 37). Í tilviki Íslands, sem er smærra ríki, þróað og herlaust, en að miklu leyti háð innflutningi, þá virðist ófullnægjandi að einblína á hernaðarlegt öryggi. Geiranálgun, eins og Buzan, Wæver og de Wilde leggja fram (1998) fer nær því sem ætla mætti að ríki í þessari stöðu þyrfti að skoða. Í bók sinni kynna höfundarnir m.a. hugmyndir um efnahagslegt, félagslegt og umhverfislegt öryggi, til viðbótar við hernaðarlegt og pólitískt öryggi, sem hefð er fyrir að veita meiri athygli. Buzan, Wæver og de Wilde benda á að viðfang öryggishugtaksins í hernaðarlegum og pólitískum skilningi sé oftast ríkið, fullveldi þess og jafnvel ráðandi hugmyndafræði (bls. 22). Þeir segja að erfiðara sé að bera kennsl á viðfang efnahagslegs öryggis, þar sem þjóðhagkerfi upplifi sjaldan svo mikla öryggisögn að ríkinu verði ókleift að mæta grunnþörfum borgaranna. Hvað samfélagslegt öryggi varðar, þá eru sameiginlegar sjálfsmyndir þjóða eða annarra hópa viðfangið og hér er einna erfiðast að skilgreina ógnirnar. Umhverfisöryggi nær yfir fjölda viðfanga, til dæmis loftslagsmála og öryggis dýrategunda og vistkerfis. Sumar ógnir eru skýrar, á öðrum er erfið að henda reiður (bls. 22-23). Á þessum þáttum hefur enn ekki verið tekið í stefnumótun um öryggismál á Íslandi. Raunar bendir nálgun ríkisins – að leita eftir öryggi í staðinn fyrir loftrými – til þess að hugmyndafræði raunsæis-stefnunnar standi óbreytt í öryggismálunum.

Til að greina sjálfsmynd Íslands í öryggismálum er hér valin sú leið að skoða tvö lagafrumvörp sem voru lögð fram og samþykkt á 135. löggjafarþingi, veturinn 2007-2008. Um er að ræða annars vegar varnarmálastofnun, nr. 34/2008, og hins vegar lög um almannavarnir, nr. 82/2008. Í viðbót við lagafrumvörpin voru

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

skoðaðar flutningsræður viðkomandi ráðherra, umræður, nefndarálit og fylgiskjöl með þeim. Meðal umsagnaraðila um frumvarp til varnarmálalaga voru Samtök hernaðarandstæðinga (SHA), embætti ríkislögreglustjóra (RLS), Flugmálastjórn, Landhelgisgæsla Íslands og tollstjórnin í Reykjavík auk ýmissa annarra aðila. Umsagnir um frumvarp til laga um almannavarnir bárust m.a. frá samtökum sveitarfélaga, Veðurstofu Íslands, landlækni og Brunamálastofnun. Í umræðum um frumvörpin má merkja afstöðu löggjafans til málanna sem um ræðir, auk afstöðu framkvæmdarvaldsins, sem einnig er kynnt sérstaklega í flutningsræðum. Má því ætla að með þessari greiningu náist nokkuð greinargott yfirlit yfir afstöðu flestra þeirra aðila sem koma að öryggismálum í landinu, hvort heldur litið er til innra öryggis og öryggis borgaranna, eða öryggis ríkisins út á við og þá því sem almennt er talið hernaðarlegt öryggi. Er hér fyrst farið yfir umræðu um varnarmál og síðan um almannavarnir, en frumvörpin voru afgreidd í þeirri röð þó svo að frumvarp til laga um almannavarnir hafi verið lagt fram um tveimur mánuðum á undan frumvarpi til varnarmálalaga.

Varnarmálalög

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra og formaður Samfylkingarinnar lagði frumvarp að varnarmálalögum fyrir Alþingi 15. janúar 2008 og mælti fyrir því 17. janúar sama ár. Umsagnarbeiðnir voru sendar út í byrjun febrúar og 1. apríl lagði meirihluti utanríkismálanefndar fram nefndarálit og breytingartillögu. Minnihluti utanríkismálanefndar lagði svo fram nefndarálit með frávisunartillögu 3. apríl. Sú tillaga náði ekki fram að ganga og 2. umræða fór fram 8.-9. apríl. Hinn 10. apríl var lagt fram framhaldsnefndarálit frá minnihluta utanríkismálanefndar. Stuttu síðar, 15. apríl, var frumvarpið lagt aftur fram, tekið til þriðju umræðu og samþykkt óbreytt með atkvæðagreiðslu 16. apríl (*Alþingistíðindi* 2008b).

Frumvarp til varnarmálalaga tók nokkrum breytingum í meðförum þingsins, þó ekki jafnmiklum og umsagnir hagsmunaaðila gáfu til kynna að mætti vænta. Eins og fyrr segir mælti utanríkisráðherra fyrir frumvarpinu 17. janúar 2008. Í flutningsræðu sinni lagði ráðherrann ríka áherslu á að með lögunum væri ekki verið að móta stefnu um öryggismál, heldur einungis setja lög „sem móti vandaða stjórnsýsluhætti á þessu sviði og tryggi gagnsæi og nauðsynlegt stjórnsýslueftirlit“. Lögin eru einnig sögð munu gilda „um stjórnsýslu varnarmála á íslensku yfirráðasvæði og um samstarf Íslands við aðrar þjóðir um öryggis- og varnarmál“. Áhersla er lögð á að „þessi verkefni séu skilgreind í lögum og skýrt aðgreind frá öðrum innlendum stjórnsýsluverkefnum“. Stofnun Varnarmálastofnunar tekur þannig „mið af þeirri stefnu stjórnvalda að færa afgreiðslu verkefna og framkvæmdir frá ráðuneytum til lægra settra stjórnvalda í anda nútímalegrar stjórnsýslu“. Í samræmi við þetta leggur ráðherra áherslu á að með lögunum sé settur skýr lagarammi „um verkefni íslenskra stjórnvalda á sviði öryggis- og varnarmála og aðskilnað þeirra frá öðrum verkefnum stjórnvalda sem eru borgaraleg í eðli sínu, svo sem löggæsla og almannavarnir“. (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir 2008a).

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Annað atriði sem er endurtekið í flutningsræðunni er að með lögunum, og sérstaklega með aðskilnaði borgaralegra og „varnartengdra“ verkefna, sé lýðræðislegt eftirlit með verkefnum sem lúta að landvörnum auðveldað. Ráðherra bendir á að í ljósi þess að landið sé herlaust verði varnir þess aðeins tryggðar í samstarfi við önnur ríki. Því hljóti að fylgja að um sé að ræða „utanríkismálefni sem lýtur lýðræðislegu eftirliti af hálfu utanríkismálanefndar Alþingis“. Þannig er bent á að með skýrum aðskilnaði borgaralegra og varnartengdra verkefna sé „lýðræðislegt eftirlit með þessari starfsemi auðveldað og nauðsynlegt gagnsæi tryggt í framkvæmd varnartengdra verkefna“. Í framhaldi af áherslunni á reglusetningu og stjórnsýslulega umgjörð kemur heldur ekki á óvart að tekið er fram að hingað til hafi rekstur varnartengdra verkefna „byggt að meira eða minna leyti á ólögfestum reglum og venjum og ekki verið háð[ur] lýðræðislegu eftirliti af hálfu löggjafans með skipulegum hætti“. Það er því margítrekað markmið laganna, bæði í ræðu ráðherra, athugasemdum með frumvarpinu, og í því sjálfu „að auðvelda lýðræðislegt eftirlit með varnartengdri starfsemi“ (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir 2008a).

Þessi atriði, stjórnsýsluleg umgjörð, aðskilnaður borgaralegra og varnartengdra verkefna og lýðræðislegt eftirlit sem því fylgir, eru þannig áberandi stef í flutningsræðu ráðherra, eins og sjá má á því að vísanir í þau koma fyrir fjórum sinnum í flutningsræðunni. Í umræðum í kjölfar flutningsræðunnar voru þingmenn þó ekki allir sammála ráðherra, sérstaklega ekki um að lýðræðislegt eftirlit væri tryggt með lögunum. Eitt atriði enn, sem að vísu er einungis nefnt einu sinni í ræðunni, er að Íslendingar séu „herlaus þjóð og að ekki [sé] vilji til þess af hálfu stjórnvalda að breyta þeirri staðreynd“ (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir 2008a). Herleysi Íslands er hins vegar nefnt fjórum sinnum í athugasemdum með frumvarpinu (Frumvarp til varnarmálalaga 2008). Af þessu má því draga þær ályktanir að frá sjónarhóli framkvæmdarvaldsins snúist varnarmál um það að a) tryggja stjórnsýslulegt umhverfi þeirra b) tryggja aðskilnað verkefna á sviði ytra öryggis og innra og lýðræðislegt eftirlit með þeim og c) halda því til haga að Ísland sé herlaust. Hvergi í frumvarpinu er hins vegar skilgreint hvað öryggi sé, og því áhugavert að skoða hvernig þær skilgreiningar sem settar eru fram hér að ofan tengjast þessari framsetningu utanríkisráðherra. Þannig má draga vissar ályktanir um það hvernig framkvæmdarvaldið sér öryggi og varnir. Þrátt fyrir tregðu annarra en dómsmálaráðherra til að tala um hernaðarlegt öryggi, sbr. hér að neðan, er það öryggi sem lögin eiga að tryggja greinilega hernaðarlegt, þ.e. það er nálgast í gegnum hernaðarbandalag og það er öryggi ríkisins frekar en samfélagsleg gildi sem á verja á.

Mikil umræða fór fram á þingi um frumvarpið og voru nokkuð skiptar skoðanir milli stjórnarliða og stjórnarandstæðinga, þá helst þingmanna Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs (Vg), um markmið þess og gæði. Þess ber að geta að Framsóknarflokkurinn fór með yfirstjórn utanríkismála þegar bandaríski herinn hvarf af landi brott og átti því drjúgan þátt í mótun þeirrar nálgunar sem hér er formgerð þótt flokkurinn hafi verið í stjórnarandstöðu þegar lögin voru svo sett.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Því fer fjarri að einhugur hafi ríkt um frumvarpið meðal stjórnarliða, þótt athugasemdir þeirra hafi almennt verið annars eðlis en athugasemdir stjórnarandstæðinga. Þannig lagði Ögmundur Jónasson, þingflokksformaður Vg, áherslu á að ríkisstjórnin virtist „samstiga hvað það snertir að tryggja og efla samstarf við hernaðarbandalagið NATO“ en sagði Vg telja að stefna ætti „allri þeirri vinnu sem lýtur að öryggi þjóðarinnar inn í borgaralegan farveg“ (Ögmundur Jónasson 2008a). Þessi sátt sem Ögmundur vísar til birtist m.a. í því að Björn Bjarnason, dómismálaráðherra og þingmaður Sjálfstæðisflokksins, fagnaði frumvarpinu þrátt fyrir að umtalsverð togstreita hafi verið á milli hans og utanríkisráðherra hvað varðar forræði á málaflöknum eins og greina mátti í ræðu dómismálaráðherra. Siv Friðleifsdóttir, þingmaður Framsóknarflokksins, tók til máls þegar 1. umræðu var haldið áfram. Í ræðu sinni gerir hún athugasemd við það að ekki hafi verið haft „samráð við stjórnmalaflokka varðandi þá stefnumótun sem hér er á ferðinni“ og segist telja frumvarpið stefnumótandi, því það „sé algjörlega augljóst að það er stefnumótun sem felst í því að velja hvaða stofnanir fari með þessi mál og með hvaða hætti“ (Siv Friðleifsdóttir 2008a). Siv tekur undir þann málflutning utanríkisráðherra að fyrrum verkefni Ratsjárstofnunar eigi best heima „hjá utanríkisráðuneytinu og stofnunum þess en ekki hjá borgaralegum stofnunum“, þrátt fyrir að í frumvarpinu og umræðunni sé nokkrum sinnum tekið til þess að Varnarmálastofnun sé borgaraleg í eðli sínu. Siv spyr jafnframt bæði dómismálaráðherra og utanríkisráðherra hvort togstreita sé til staðar um málefni eins og öryggisgæslu á varnarsvæðinu. Enn fremur bendir Siv í ræðu sinni á að í almannavarnafrumvarpinu, sem á þessum tíma var til umræðu í allsherjarnefnd, sé fjallað um tjón af völdum hernaðaraðgerða eða hryðjuverka. Hún fer því fram á að Alþingi sé upplýst um samhengi á milli þessara tveggja lagabálka og hvort stuðningur dómismálaráðherra við varnarmálalög sé háður því að lög um almannavarnir verði samþykkt (Siv Friðleifsdóttir 2008a).

Í ræðu sinni um frumvarpið segir dómismálaráðherra m.a. að það sé „vissulega tímabært að á Alþingi sé fjallað um það hvernig Íslendingar eigi að koma að eigin landvörnum“ og að „með frumvarpinu [sé] viðurkennt að Íslendingar hafi hernaðarlegra öryggishagsmuna að gæta og þeir séu reidubúnir að leggja nokkuð af mörkum í því skyni án þess þó að koma á fót íslenskum her“ (Björn Bjarnason 2008a). Hér kveður við nokkuð nýjan tón, því að í frumvarpinu sjálfu og flutningsræðu ráðherra virðist vera mjög markvisst forðast að tala um hernaðarlega hagsmuni og hernaðartengd málefni af nokkru tagi. Í staðinn er talað undir rós og rætt um „varnartengd verkefni“ og málefni, þótt það hljóti að vera ljóst hverjum þeim sem vill sjá að þar er í raun verið að fjalla um hernaðartengd málefni sem falla undir hermálanefnd Atlantshafsbandalagsins (NATO).

Dómismálaráðherra tekst einnig í ræðu sinni á við einn grundvallarþátt í flutningsræðu utanríkisráðherra, að varnarmál hljóti að falla undir utanríkisráðuneytið, þegar hann segir að okkur sé „tamt að hugsa um öryggis- og varnarmál þjóðarinnar sem utanríkismál af þeirri einföldu ástæðu að íslenska utanríkisþjónustan annaðist öll samskipti við herlið Bandaríkjamanna og úrlausn mála í

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

tengslum við framkvæmd varnarsamningsins“ (Björn Bjarnason 2008a). Þetta hafi þó breyst við brottför Bandaríkjahers frá Keflavíkurflugvelli og hlutverk einstakra ráðuneyta hafi breyst um leið, sem sjá megi af því að „samgönguráðuneytið [fari] með yfirstjórn Keflavíkurflugvallar eins og annarra flugvalla og stofnanir á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins [hafi] axlað aukna og að sumu leyti nýja ábyrgð í öryggismálum“. Björn ítrekar einnig þarna, það sem hann hafði sagt áður, að hann teldi að eftirlit með ratsjármerkjum í íslenski lofthelgi:

eigi annars vegar að vera hjá flugumferðarstjórum og hins vegar þeim, sem manna vaktstöðina við Skógarhlíð auk þess sem þau séu send inn í eftirlitskerfi NATO. Með öllu er óþarft að halda úti sérstakri vaktstöð vegna þeirra merkja, sem aflað er með tækjum Ratsjárstofnunar (Björn Bjarnason 2008a).

Dómsmálaráðherra vekur þannig athygli á því að ekki sé nauðsynlegt að setja á fót sérstaka stofnun til að vakta ratsjármerki í íslenski lofthelgi. Þetta vekur óneitanlega spurningar um skilvirkni og gagnsæi í stjórnsýslu, ef í raun er um tvíverknað að ræða. Enn fremur leggur hann mikla áherslu í ræðu sinni á alþjóðlegt samstarf borgaralegra stofnana í öryggismálum. Hann bendir sérstaklega á tvo málaflokka í öryggismálum, auðlindanýtingu fyrir norðan heimskautsbaug og flug rússneskra sprengjuflugvéla umhverfis Ísland. Segir hann að við „fyrri breytingunni [eigi] að bregðast með borgaralegum öryggisráðstöfunum“ en við þeirri seinni „með hernaðarlegum ráðstöfunum“ (Björn Bjarnason 2008a). Það stingur í stúf við málfar utanríkisráðherra, sem forðast að tala um hernaðaraðgerðir af nokkru tagi í sínum málflutningi. Að lokum segir dómsmálaráðherra að það eigi:

að nýta betur hinar breyttu hernaðarlegu aðstæður hér og á Norður-Atlantshafi til að virkja sameiginlega NATO-krafta betur. Atlantshafsbandalagið stendur ekki undir nafni ef það helgar sig ekki öryggisgæslu á Atlantshafi, hafinu sem tengir Evrópu og Norður-Ameríku. Án öflugra Atlantshafstengsla verður Atlantshafsbandalagið að engu (Björn Bjarnason 2008a).

Eins og vænta mátti var það umsögn Samtaka hernaðarandstæðinga (SHA) sem var hvað harðorðust í garð frumvarps til varnarmálalaga. SHA lögðu til að frumvarpinu yrði vísað frá og að í staðinn gengi Ísland úr Atlantshafsbandalaginu á grundvelli þess að með frumvarpinu sé „stigið lokaskrefið til fyrirvaralausrar aðildar Íslands að NATO“ (Samtök hernaðarandstæðinga 2008). Fyrir utan SHA var skrifaði ein af undirstofnun dómsmálaráðuneytisins, embætti ríkislög-reglustjóra (RLS), eina gagnrýnustu umsögn sem barst um frumvarp til varnarmálalaga. Var þar tekið á ýmsum atriðum sem RLS taldi skarast við verkefni og umboð löggæslu og sérstaklega benti RLS á að brýnt væri að „ tryggja að varnarhugtakið verði ekki útvíkkað til þess að taka til verkefna sem borgaralegar

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

stofnanir sinna“. Þá var tiltekið að ákvæði í 5. gr. frumvarpsins um æfingar á samræmingu og viðbrögðum vegna varna landsins mætti skilja þannig að undir hana féllu til dæmis æfingar sem Landhelgisgæslan héldi „í samvinnu við dönsku eða norsku strandgæsluna“. RLS tekur almennt undir að brýnt sé að „afmarka með skýrum hætti hvað falli undir varnarmál“ en telur „ekki fullnægjandi að gera einungis grein fyrir takmörkunum sem eru á aðkomu borgaralegra stofnana að hernaðarlegri starfsemi heldur hlýtur einnig að þurfa að skýra hvaða takmörk eru á aðkomu hernaðarlegs liðsafla að borgaralegum verkefnum“. Að lokum er athyglisvert að RLS bendir á að íslenskur skilningur á öryggismálum taki almennt til löggæslu, björgunarmála og almannavarna (Ríkislögreglustjóri 2008), en það er einmitt mjög í takt við óhefðbundinn skilning á öryggismálum. Í minnisblaði til utanríkismálanefndar vísaði utanríkisráðuneytið flestum rökum RLS á bug án þess að rökstyðja það frekar (Utanríkisráðuneytið 2008b) og staðfesti að skilningur framkvæmdarvaldsins á öryggismálum byggist á raunsæisstefnu, sem tekur þá nær einungis til ytra öryggis ríkisins.

Það fór því svo, þrátt fyrir litríka umræðu, að frumvarp til varnarmálalaga tók takmörkuðum breytingum eftir 1. umræðu og í meðförum utanríkismálanefndar. Helst er að nefna breyttar kröfur til forstjóra Varnarmálastofnunar, sem í upphaflega frumvarpinu átti að „hafa háskólamenntun“ en í seinni drögum og svo í lögnum sjálfum þurfti að „hafa háskólapróf“. Meirihluti utanríkismálanefndar taldi einnig nauðsynlegt að skilgreina hugtakið öryggis- og varnarmál í lögnum – en skilgreinir samt ekki öryggi. Í 5. gr. varnarmálalaga eru þessi mál því skilgreind sem „mál sem snúa að samstarfi Íslands við önnur ríki og alþjóðastofnanir á sviði landvarna sem og varna gegn öðrum hættum og ógnum sem stöðjað geta að íslensku þjóðinni og íslensku forráðasvæði, og eiga upptök sín í hinu alþjóðlega samfélagi“. Þá var Varnarmálastofnun í lögnum falið að vinna úr upplýsingum úr upplýsingakerfum NATO, auk þess að reka fjarskiptastöðvar og ratstjórstöðvar bandalagsins á Íslandi. Sá hluti frumvarpsins sem sætti hvað mestri gagnrýni, að aðkoma þingsins að mótun öryggis- og varnarmála væri mjög svo takmörkuð, breyttist ekki í meðförum þingsins nema að því leyti að felld var brott „tilvísun í 3. gr. frumvarpsins til stefnumótunar af hálfu utanríkisráðherra um framkvæmd varnarmála innan ramma laganna“ (Utanríkismálanefnd 2008).

Formaður utanríkismálanefndar og þingmaður Sjálfstæðisflokksins, Bjarni Benediktsson, mælti fyrir nefndaráliti meirihluta nefndarinnar og breytingartilögum. Hann ítrekar það stef sem kom fram í flutningsræðu utanríkisráðherra, að markmið laganna væri „að setja afdráttarlausan lagaramma um verkefni íslenskra stjórnvalda á sviði öryggis- og varnarmála og skýrar reglur um aðskilnað þeirra frá öðrum verkefnum stjórnvalda sem eru borgaraleg í eðli sínu“ en bætir við að samhliða þessum lögum sé „gert ráð fyrir mótun heildstæðrar öryggis- og varnarstefnu Íslendinga“ (Bjarni Benediktsson 2008). Sú stefnumótun lætur þó enn á sér standa þegar þetta er ritað. Bjarni tekur fram að í meðferð málsins fyrir nefndinni hafi hæst borið „umræður um skil milli borgaralegra og hernaðarlegra verkefna“ og að ekki hafi reynst „jafnauðvelt að draga skýr skil á milli þessara

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

verkefna og í fyrstu [hefði mátt] ætla“ (Bjarni Benediktsson 2008). Jón Gunnarsson (2008a), þingmaður Sjálfstæðisflokksins, hafði haldið uppi mikilli gagnrýni á lagafrumvarpið innan þings og utan og endurspeglast þau sjónarmið í grein hans í *Fréttablaðinu* skömmu eftir að varnarmálalög voru samþykkt. Þar segir Jón að Ísland eigi „að setja fjármagn og taka forystu í ákveðnum borgaralegum verkefnum“ þar sem reynsla og sérþekking landsmanna fengi að njóta sín. „Það er miklu skynsamlegri leið fyrir okkur sem herlaus þjóð sem vill vera virkur þátttakandi í stærsta varnarbandalagi heimsins,“ sagði Jón.

Þrátt fyrir þessa gagnrýni hagsmunaaðila og erfiða meðferð frumvarpsins fyrir utanríkismálanefnd féllst nefndin ekki á röksemdafærslu RLS heldur samþykkti nokkurn veginn heildstætt rökstuðning utanríkisráðuneytisins. Steingrímur J. Sigfússon, formaður og þingmaður Vg í utanríkismálanefnd, skilaði minnihluta álitni þar sem hann tekur undir rökstuðning sem fram kom í umsögn SHA um frumvarpið. Steingrímur tekur í 2. umræðu undir athugasemdir samflokksmanns síns, Jóns Bjarnasonar (2008), frá 1. umræðu, þar sem Jón benti á að öryggi landsmanna væri betur tryggt með því að leggja fjármuni sem ættu að fara til Varnarmálastofnunar í löggæslu og björgunarsveitir. Einnig tekur Steingrímur að nokkru leyti undir með Birni Bjarnasyni, þar sem hann vefengir að nauðsynlegt sé að reka sérstaka stofnun til að fylgjast með ratsjármerkjum, eins og dómsmálaráðherra hafði gert í 1. umræðu. Steingrímur spyr hvort ekki væri til nokkurs unnið ef það kæmi í ljós „að við gætum rekið borgaralegt ratsjárkerfi fyrir kannski 1/5 af þeim kostnaði“ sem fer í „þessa vitleysu“ (Steingrímur J. Sigfússon 2008), og er hann þá bæði að vísa til loftrýmiseftirlits, -gæslu og heræfinga sem leyfðar eru samkvæmt frumvarpinu. Að lokinni 2. umræðu var frumvarpið sent aftur til nefndar að beiðni minnihlutans. Sambærileg rök voru lögð fram af hálfu beggja aðila í 3. umræðu, án þess þó að marktækar breytingar yrðu á inntaki frumvarpsins. Í lokaræðu sinni í 3. umræðu ítrekar utanríkisráðherra nokkrum sinnum að hér sé um lagatæknilegt mál að ræða, að hér sé „á ferðinni frumvarp sem sem gefur lagastofð verkefnum sem nú er verið að sinna án þess að lagastofð sé fyrir hendi“. Betra hefði verið að hættumat hefði legið fyrir áður en ráðist var í lagasetninguna, en ráðherra sagðist í ræðu sinni tilbúin til að hætta við heræfingar leiði hættumat í ljós að þeirra sé ekki þörf (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir 2008b).

Athygli vekur að í umræðum um varnarmálalög á Alþingi er lítið fjallað um tengsl Íslands við Evrópulönd. Evrópa er nefnd fimm sinnum í 1. umræðu og tvisvar sinnum í 2. umræðu. Það var loks í 3. umræðu um frumvarp til varnarmálalaga sem tengsl við Evrópu og sameiginlega öryggis- og varnarstefnu Evrópusambandsins komu til umræðu og bar þá Evrópu á góma einum sautján sinnum. Þá taldi utanríkisráðherra (2008b) að ef til vill yrði talið eftir nokkur ár að hér hefði orðið Evrópuvæðing íslenskra varna, en tók einnig fram á að Ísland gæti ekki orðið aðili að sameiginlegri öryggis- og varnarstefnu ESB nema gerast aðili að sambandinu. Varnarsamstarf við ESB hlyti að þurfa að fara fram í gegnum Atlantshafsbandalagið. Enn stendur þó upp úr að sama og ekkert var farið í hvert inntak þess samstarfs gæti verið og í raun geta EES-ríki tekið þátt í verkefnum

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

undir sameiginlegri öryggis- og varnarstefnu ESB og Ísland hefur gert það, sbr. þátttöku í friðargæsluverkefnum í Makedóníu.

Lög um almannavarnir

Dóms- og kirkjumálaráðherra, Björn Bjarnason, lagði frumvarp til laga um almannavarnir fyrir Alþingi 8. nóvember 2007 og mælti fyrir því 13. nóvember sama ár, en þá fór fyrsta umræða einnig fram. Nefndarálit og breytingartillögu meirihluta allsherjarnefndar var útbýtt 8. maí 2008 og tillögum frá minnihluta sömu nefndar 15. maí sama ár. Hinn 29. maí fór 2. umræða fram, frumvarpinu með breytingum var útbýtt strax aftur, 3. umræða fór fram síðla kvölds og frumvarpið var afgreitt óbreytt með atkvæðagreiðslu árla morguns 30. maí (*Alþingistíðindi* 2008a).

Frumvarp til almannavarnalaga var samið á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytis og var m.a. tekið tillit til yfirlýsingar íslenskra stjórnvalda við brottför Bandaríkjahers í septemberlok 2006, þar sem sagði: „til þess að efla almennt öryggi verður við endurskoðun laga um almannavarnir hugað að því að koma á fót miðstöð þar sem tengdir verði saman allir aðilar sem koma að öryggismálum innan lands“. Ráðuneytið hóf endurskoðun eldri laga um almannavarnir strax vorið 2005, þegar efnt var til „100 manna málþings með fulltrúum opinberra stofnana og annarra viðbragðsaðila um viðhorf til leitar, björgunar og almannavarna.“ Markmið laganna er að „allir þræðir liggi saman í einn punkt, svo að unnt sé að bregðast við á skjótan og markvissan hátt til bjargar mannlífum“ (Frumvarp til laga um almannavarnir 2007).

Þarna koma því strax í ljós tvö atriði sem greina að frumvörp til varnarmálalaga og laga um almannavarnir, þ.e. í hinu fyrra er reynt að skapa lagastöð í kringum hernaðarleg verkefni en með hinu síðara er reynt að tryggja öryggi borgaranna og líf þeirra, og að eitthvert samráð var haft við stefnumótun í almannavörnum en ekki í varnarmálum. Þetta samráð virðist þó ekki hafa verið nægjanlegt, því í umsögn Samtaka íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um almannavarnir segjast þau telja „gagnrýniverð að ekki var leitað eftir þátttöku sambandsins og fulltrúa almannavarnanefnda við frumvarpsgerðina, þrátt fyrir að sveitarfélögin beri mikla ábyrgð á framkvæmd laganna“ (Samband íslenskra sveitarfélaga 2008). Sama gagnrýni kom fram í umsögn Félags slökkviliðsstjóra á Íslandi (2008), en þar er tekið fram að öll „þekking á viðbrögðum öryggisaðila [liggi] í héraði“ og að með frumvarpinu séu „ábyrgðasvið og völd sveitarfélaga“ verulega skert frá því sem var í eldri lögum. Þá gagnrýndu til dæmis Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (2008) það að lögreglustjóri, sem heyrir undir ríkislögreglustjóra en ekki sveitarstjórnir, fari með stjórn aðgerða í héraði en ekki sveitarstjórnirnar sjálfar. Allsherjarnefnd tók tillit til kröfu sveitarfélaganna um að fleiri kæmu að samhæfingu aðgerða, en lögreglustjórar eru enn settir yfir þær, sbr. 11. gr. laga um almannavarnir. Miðað við gagnrýni hagsmunaaðila má þó draga þá ályktun að bæði lög um almannavarnir og varnarmálalög séu þannig úr garði gerð að þau

Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

styrki, jafnvel um of, vald hlutaðeigandi ráðherra yfir málaflokknum og að stjórnarandstaðan hefði viljað sjá stefnumótun í báðum málaflokkum áður en frumvörpin voru lögð fram.

Samkvæmt frumvarpi laga um almannavarnir telja stjórnvöld nauðsynlegt að undirbúa sig fyrir neyð sem getur skapast af mannavöldum eða vegna náttúruhamfara. Almanna- og öryggismálalög byggja þannig á breiðari skilningi á öryggi en varnarmálalög. Það var reyndar gagnrýnt í umræðum að blandað væri saman umfjöllun um viðbrögð við hernaðarögnum og náttúruhamförum, rétt eins og gert var í umræðum um varnarmálalög. Það er þó skýrt í frumvarpinu að með því var mótuð stefna um varnir og almannaheill, ekki einungis sett stjórnsýsluleg umgjörð um málaflokkinn eins og rætt er um í varnarmálalögum. Þannig segir í 3. gr. að stefna „stjórnvalda í almanna- og öryggismálum [skuli] mörkuð af almanna- og öryggismálaráði til þriggja ára í senn“. Í ráðinu sitja skv. 4. gr. laganna forsætisráðherra, dómsmálaráðherra, samgönguráðherra, umhverfisráðherra, heilbrigðisráðherra, utanríkisráðherra og iðnaðarráðherra. Að auki eiga í ráðinu sæti ráðuneytisstjórar þessara sömu ráðuneyta og ýmsir embættismenn á þeirra vegum. Fyrir utan embættismennina eiga einnig sæti í ráðinu fulltrúar Slysavarnafélagsins Landsbjargar, Rauða kross Íslands og samræmdrar neyðarsvörunar. Þá tilnefnir Samband íslenskra sveitarfélaga tvo fulltrúa í ráðið. Þarna vekur strax athygli, sérstaklega í ljósi þess að varnarmálalög voru samþykkt nokkru á undan lögum um almannavarnir, að forstjóri Varnarmálastofnunar á ekki sæti í ráðinu. Engu síður situr þarna utanríkisráðherra og í markmiðum laganna er tiltekið að þau miði m.a. að því að koma í veg fyrir og takmarka tjón af völdum hernaðaraðgerða, sbr. 1. gr. Að auki má í ljósi nýliðinna atburða á Íslandi gagnrýna það að viðskiptaráðherra eigi ekki sæti í ráðinu, en þó er heimild í 4. gr. til „að kveðja allt að tvo ráðherra til setu í ráðinu í senn vegna sérstakra mála“. Almanna- og öryggismálaráð fer þannig inn á flest þau svið sem talið er að öryggisvá geti skapast á. Þá er í lögnum kveðið á um að Alþingi kjósi þriggja manna rannsóknarnefnd almanna- og öryggismála og að löglærður aðili skuli starfa með henni. Mun sterkara lýðræðislegt eftirlit virðist því byggt inn í þessa löggjöf en í varnarmálalögum.

Í lögum um almannavarnir er, eins og í varnarmálalögum, kveðið á um að vinna skuli hættumat, m.a. í sveitarfélögum, og hefur ríkislögreglustjóri umsjón með því. Ríkislögreglustjóri hefur enda umsjón með því að stefna í almanna- og öryggismálalögum sé framkvæmd, en hann fer með umboð dómsmálaráðherra sem er yfirmaður málaflokksins samkvæmt lögnum. Þá ber ríkisvaldinu, skv. 15. gr., skylda til að gera viðbragðsáætlanir og skulu ráðuneyti og undirstofnanir „í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra“. Hér vekur sérstaka athygli að hagvarnir eru sérstaklega nefndar í 7. tölul. 15. gr., en eins og nefnt er í inngangi kemur í ljós þegar litið er til eldri laga um almannavarnir að hagvarnir í þessum skilningi ná ekki til atburða eins og þeirra sem leiddu til fjármálakreppunnar haustið 2008, heldur taka til „sölu og dreifing[ar] nauðsynja sem til eru í landinu“ (Lög um

Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

almannavarnir, nr. 94/1962). Ríkislögreglustjóra er falið að „semja viðbragðs-áætlanir varðandi þá hluta íslensks samfélags sem falla ekki undir starfssvið tiltekins ráðuneytis“ og er því hér velt upp hvort ekki þurfa að endurmeta skilgreiningu á hagvörnum út frá efnahagslegum sjónarmiðum og fella þær undir viðskiptaráðuneyti.

Í flutningsræðu sinni lagði dóms- og kirkjumálaráðherra, Björn Bjarnason, áherslu á að „í þessu nýja frumvarpi [verði] við allar neyðaraðstæður ... byggt á sama viðbragðskerfi og að þar gegni samhæfingar- og stjórnstöðin við Skógarhlíð lykilhlutverki“. Í ræðu sinni lagði ráðherra mikla áherslu á hlutverk sveitarfélaga og almannavarnanefnda, sem stingur nokkuð í stúf við viðbrögð sveitarfélaga við frumvarpinu og greint er frá hér að ofan. En þrátt fyrir að ekki sé gert ráð fyrir breytingum á samskiptum ríkis og sveitarfélaga hefur frumvarpið „að geyma grundvallarbreytingar á því hvernig ríkisstjórn og stofnanir ríkisins koma að yfirstjórn almannavarna og öryggismála og stefnumótun á þessu sviði“. Vísar ráðherra þar sérstaklega til yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tilefni af brottför Bandaríkjahers (Björn Bjarnason 2008b).

Í 1. umræðu um frumvarpið tók Siv Friðleifsdóttir til máls og gerði athugasemd við það að almannavarna- og öryggismálaráð þyrfti að heita því nafni, sem henni fannst vísa of mikið í hernað (2008b). Jón Gunnarsson, þingmaður Sjálfstæðisflokks, benti á að nokkrum árum fyrr hafi Almannavarnir gerðar að „sérstakri deild innan ríkislögreglustjóraembættisins,“ en áður hafi þær verið „sérstofnun sem hafði að mörgu leyti óljóst vald“. Jón taldi ekki að með frumvarpinu væri verið að draga úr hlutverki og ábyrgð sveitarfélaga, því það væri „á þeirra ábyrgð að undirbúa sig heima í héraði og aðkoma þeirra [tryggði] að tekið [væri] mið af aðstæðum á hverjum stað“ (2008b). Kolbrún Halldórsdóttir, þingmaður Vg, tók annan pól í hæðina, en hún rifjaði upp að tilfærsla Almannavarna ríkisins hefði sætt gagnrýni á þingi. Hluti af gagnrýninni var að „almannavarnir ættu ekki fyrst og fremst að snúast um lögreglu- eða löggæslumál heldur væri það aðeins einn þáttur starfseminnar og mikil áhersla var lögð á alla þá aðila sem koma ættu að þessum málum aðra en lögreglu“. Kolbrún tók einnig undir með Siv hvað það varðar að hér væri farið „í gríðarlega mikla útvíkkun á verksviði almannavarna með því að fella [þar] undir málefni af því tagi sem gert er í markmiðsgrein frumvarpsins, þ.e. hernaðaraðgerðir og hryðjuverk“ (2008). Kolbrún gerir þá kröfu í málflutningi sínum að skýrt sé greint á milli borgaralegra og hernaðarlegra verkefna, eins og utanríkisráðherra sagði að væri gert í frumvarpi til varnarmálalaga. Taldi hún almannavarnafrumvarpið bjóða upp á óvissu í þessum málum. Dómsmálaráðherra hafnaði því í athugasemdum sínum í lok 1. umræðu að svo væri, en athyglisvert er að þar segir hann að í almannavarna- og öryggismálaráði komi saman „á einum stað allir aðilar í landinu sem hafa bæði með almannavarnir landsins að gera og einnig öryggismál í viðtækari skilningi innan þess ramma sem íslenska stjórnkerfið hefur sett sér“. Taldi Björn ekkert vera „í frumvarpinu sem haggar við því að aðeins borgaralegar stofnanir sinni þessum málum samkvæmt þessum lögum þótt almannavarna- og öryggismálaráð sé sett á

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

lagginnar“ (2008b). Eins og áður var nefnt situr forstjóri Varnarmálastofnunar ekki í ráðinu, sem vekur þá spurningu hvort dómsmálaráðherra telji þá stofnun ekki hafa með öryggismál að gera.

Önnur umræða um frumvarp til laga um almannavarnir fór fram 29. maí 2008, daginn sem stór jarðskjálfti varð á Suðurlandi. Birgir Ármannsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins og formaður allsherjarnefndar gerði grein fyrir álitum meirihluta nefndarinnar (2008). Í meðförum allsherjarnefndar var lagt til að fella burt tilvísun til hryðjuverka í markmiðsgrein laganna, en þó tekur Birgir fram að í greininni sé „vísad til hættuástands af mannavöldum sem tekur einnig til hættu af hryðjuverkum“. Að öðru leyti falla breytingartillögur mjög að greinargerð með frumvarpinu og eru að mestu lagatæknilegar. Atli Gíslason, þingmaður Vg, skilaði minnihlutaálitum. Í ræðu sinni (2008) ítrekar hann að það hafi verið vonbrigði hve lítið samráð var haft við þá sem ættu að koma að almannavörnum. Einnig tekur hann undir þá gagnrýni sveitarfélaganna að valdsvið þeirra hafi verið skert og „miðstýring og valdheimildir ríkislögreglustjóra auknar“. Þó kemur fram í umræðunni að Samband íslenskra sveitarfélaga hafi sætt sig við þær breytingar sem voru gerðar á frumvarpinu í meðferð allsherjarnefndar, en Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu hefðu viljað sjá gagngerari breytingar á því.

Eins og tekið er fram í upphafi þessarar umfjöllunar fór 3. umræða fram strax að lokinni 2. umræðu, enda var frumvarpið samþykkt á lokadegi þingsins. Hefðu umræður á þingi verið lengri hefði verið hægt að meta betur hvernig löggjafi og framkvæmdarvald skynja öryggi á þessu sviði. Þó er ljóst að sama togstreita birtist hér og í varnarmálalögum, þ.e. því er haldið fram að skýrt sé skilið á milli borgaralegra og hernaðartengdra verkefna, stjórnvöld reyna að draga fram aðskilnað innra öryggis og ytra. Þetta er í fullu samræmi við það sem hér er haldið fram, að sjálfsmynd íslenskra stjórnvalda í öryggismálum byggist á raunsæisstefnu.

Niðurstöður

Hér hefur verið farið yfir hugmyndir um öryggi í alþjóðasamskiptum og ólíka merkingu þess fyrir ríki annars vegar og borgara hins vegar. Breytingar á Íslandi hafa orðið þess valdandi að á stuttum tíma hafa verið sett lög um annars vegar varnarmál og hins vegar almannavarnir en tækifærið var ekki nýtt til að móta öryggisstefnu sem tekur tillit til borgaralegs og hernaðarlegs öryggis í senn. Í gegnum umræðu á þingi við setningu þessara laga var hér leitað að vísbendingum um það hver sjálfsmynd íslenskra stjórnvalda væri á þessu sviði. Nokkrar deilur hafa verið um þann kostnað sem fylgir stofnun Varnarmálastofnunar, en ekki er fjallað um nánar um þann ágreining hér. Vissulega má halda því fram að hann eigi sér rætur í ólíkum skilningi á öryggi, en markmiðið hér er að varpa ljósi á sjálfsmynd stjórnvalda á þessu sviði svo þetta er látið liggja milli hluta að sinni. Ekki er heldur kafað djúpt ofan í eitt helsta öryggisatriði í íslensku samfélagi nú, efnahagslegt öryggi, enda hefur nær engin umræða verið um setningu og mótun löggjafar eða stefnu á því sviði. Áherslan hefur því verið á hernaðarlegt og

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

borgaralegt öryggi og hvernig löggjöf og umræða um þessa tvo þætti getur varpað ljósi á öryggissjálfsmynd Íslands.

Öryggi er vissulega flókið hugtak og í raun getur enginn skilgreint fyrir annan hvað það er sem gerir hann öruggan. Ríki heims hafa það hlutverk að tryggja borgurum sínum öryggi að eins miklu leyti og þau geta, enda felst það í samfélagssáttmála einstaklinga og ríkis. Um leið hafa ríki það að grunnmarkmiði sínu að tryggja eigið öryggi og viðhalda sér. En það eru sífellt fleiri þættir sem ríki ná ekki til og hefðbundnar lausnir virka ekki á; þverþjóðlegar ógnir krefjast samstarfs ríkja og innra öryggi og ytra er ekki hægt að aðskilja á sama hátt í dag og gert var á kaldastríðsárunum og fyrr. Ísland stendur nú á tímamótum sem það getur nýtt sér til þess að skilgreina öryggi, ekki aðeins út frá ríkinu heldur einnig borgurinum – en þá þarf að byggja stefnu á fyrirliggjandi mati, ekki ráðast í aðgerðir áður en matið hefur verið unnið. Í umræðu um varnarmálalög og lög um almannavarnir á Alþingi kemur skýrt í ljós ágreiningur um það hvað þingmenn telja felast í öryggi. Hugtakið er því jafnumdeilt meðal stjórnmalamanna og það er meðal fræðimanna.

Skilningur utanríkisráðherra og utanríkisráðuneytis á öryggi byggist greinilega á raunsæisstefnu. Í varnarmálalögum er mest lagt upp úr hernaðarlegum vörnum, þótt utanríkisráðherra forðist að nota það hugtak. Tilhneigingin til að leggja áherslu á loftrýmisefirlit og -gæslu sýnir að framkvæmdarvaldið telur sig geta vitað hverjar raunverulegar ógnir eru við skilgreinanlega hagsmuni, og að hægt sé að vita hvernig eigi að bregðast við þessum ógnum. Stjórnarandstaðan leggur greinilega annan skilning í hugtakið og sérstaklega setja þingmenn Vg sig upp á móti því að blandað sé saman borgaralegum verkefnum og hernaði, eða því sem er í varnarmálalögum kallað „varnartengd verkefni“. Áhersla þeirra á að draga úr ógnum í alþjóðakerfinu, m.a. með því að draga Ísland út úr Atlantshafsbandalaginu, gefur til að kynna að stjórnarandstaðan líti á öryggi á sambærilegan hátt og Wolfers; að öryggi sé fjarvera ógna við viðtekin gildi og hallist sérstaklega að huglæga þættinum í skilgreiningu hans, þ.e. að öryggi felist í því að þurfa ekki að óttast að ráðist verði á grunngildi samfélagsins.

Skilningur dómsmálaráðherra og dómsmálaráðuneytis virðist líka mjög í samræmi við ofangreinda skilgreiningu Wolfers, auk þess sem í lögum um almannavarnir er í raun beitt geiranálgun að öryggi, eins og endurspeglast í því að skýrt er tekið fram að lögin fjalli um samhæfð viðbrögð samfélagsins til að takast á við hverja þá hættu sem ógnar lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum, sama hvaðan hættan stafar. Almannaöryggilögin eru því mun nær því sem öryggisfræðin myndu telja nútímalega skilgreiningu á öryggi, þ.e. öryggi sem byggt er á umhverfi og samfélagi, en ekki einungis hernaði og stjórnmalum. Hér ber þó að nefna að nær ekkert er fjallað um efnahagslegt öryggi, sem hefur á síðustu vikum virðst vera ein mesta vá sem stöðjar að íslensku samfélagi og samkvæmt almannavarnalögum á viðskiptaráðherra ekki ráð í almannavarna- og öryggismálaráði frekar en forstjóri Varnarmálastofnunar. Óljóst er af lögnum hvort hagvarnir séu á hendi ríkislögreglustjóra eða fagráðherra, auk þess sem það

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

virðist rangt samkvæmt skilgreiningu eldri laga að fjalla um efnahagslegt öryggi út frá hagvörnum. Ekki fæst séð á atburðum síðustu vikna að viðbúnaðaráætlanir gegn efnahagslegum ógnum hafi verið til staðar, hvar svo sem ábyrgðin á þeim átti að liggja.

James N. Rosenau (2000, 9) hefur gagnrýnt aðskilnað innan- og utanríkismála harðlega. Hann segir það of algengan misskilning að heimurinn sé sundurskorinn af mörkum sem aðskilja hið alþjóðlega og hið innlenda og að fólk telji enn fremur að ríkið ráði yfir þessum mörkum. Breytingar á heiminum á síðasta áratug 20. aldar, bæði hvað varðar stofnanir, formgerðir og ferli sem viðhalda efnahag, stjórnmalum og samfélagi, voru hins vegar svo miklar að þessi þörf til að aðgreina innanríkis- og utanríkismál er í besta falli úrelt og í versta falli til þess fallin að skekkja skilning okkar á heiminum. Íslensk stjórnvöld verða að taka tillit til þessa þegar stefna er mörkuð í jafnmikilvægum málaflokki og hér um ræðir.

Ýmsir þættir munu hafa áhrif á öryggi Íslands á næstu árum og áratugum. Þar má vissulega finna hernaðarlega þætti eins og mögulega útþenslustefnu Rússlands á norðurskauti og Norður-Atlantshafssvæðinu, en að öllum líkindum verða ógnirnar sem ríki standa frammi fyrir flestar af öðrum toga. Taka verður tillit til þess að þær geta stafað jafnt innan frá sem utan, og að ekki er víst að gerendurnir séu ríki, né heldur að ákveðinn gerandi sé á bak við þær. Íslenska ríkið nálgast öryggi enn út frá sjónarhorni raunsæisstefnunnar, það sem það sjálft er viðfang sem öryggið skírskotar til. Öryggissjálfsmynd ríkisins, eins og hún birtist í þeim tveimur lagabálkum sem hér eru skoðaðir, er þannig kennilega byggð á raunsæisstefnu og óraunhæf í nútímasamfélagi. Þetta er sérlega bagalegt í ljósi þess að þar sem ríkið er nú að móta sér öryggisstefnu í fyrsta sinn væri hægt að tína til allt það besta sem öryggisfræðin hafa upp á að bjóða. Skilvirk stefna í málaflokknum verður ekki mótuð nema þessi sjálfsmynd breytist í samræmi við breytta heimsmynd. Ætli Ísland sér að halda áfram samstarfi við alþjóðlegar og fjölþjóðlegar stofnanir á sviði öryggismála þarf þessi skilningur að breytast og stefnumörkun einnig. Því er nauðsynlegt að afmá hina tilbúnu gjá milli borgaralegs og hernaðarlegs öryggis og skapa samstarfsvettvang fyrir alla aðila sem koma að því að skapa landsmönnum öryggi. Eitt fyrsta verkefni ríkisvaldsins til að tryggja öryggi ríkis og borgara hlýtur að vera að setja heildstæða stefnu í öryggismálum þar sem tekið er til allra þátta öryggis samfélagsins.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Heimildir

- Alþingistíðindi, vefútgáfa.* (2008a): Almannavarnir (heildarlög), ferill máls, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=190>
- Alþingistíðindi, vefútgáfa.* (2008b): Varnarmálalög (heildarlög), ferill máls, sótt á <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=331>
- Archer, C. (2005). Still Nordic After All These Years: Nordic Security in the Post-Cold War Period. *Security Dialogue* 36(3), 397-401.
- Atli Gíslason (2008). Almannavarnir, 2. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 af <http://www.althingi.is/altext/135/05/129194647.sgml>
- Baldur Þórhallsson (2006). Iceland's Involvement in Global Affairs Since the mid-1990s: What Features Determine the Size of a State. *Stjórnmal og stjórnsýsla* 2(2), 197-223.
- Birgir Ármannsson (2008). Almannavarnir, 2. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/05/129194647.sgml>
- Bjarni Benediktsson (2008). Varnarmálalög, 2. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/04/108211405.sgml>
- Björn Bjarnason (2008a). Varnarmálalög, 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/01/117115302.sgml>
- Björn Bjarnason (2008b). Almannavarnir, 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/11/113140626.sgml>
- Booth, K., og Wheeler, N.J. (2008). *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., Wæver, O., og de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Evrópusambandið (e.d.). „*Treaty of Lisbon: Taking Europe into the 21st Century*“, sótt 25. nóvember 2008 á http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm
- Félag slökkviliðsstjóra á Íslandi (2008). Umsögn um frumvarp til laga um almannavarnir. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/s/0997.html>
- Fierke, K.M. (2007). *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press. *Frumvarp til laga um almannavarnir*, þskj. 204, 135. löggjafarþingi.
- Frumvarp til varnarmálalaga*, þskj. 565, 135. löggjafarþingi.
- Gray, C. (2001, 26. mars). Army digs mass graves to bury 500,000 carcasses. *The Independent*. Sótt 20. ágúst 2008 á <http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/army-digs-mass-grave-to-bury-500000-carcasses-688991.html>
- Gunnar Páll Baldvinsson (2008). Friðargæsla herlausrar þjóðar: Stefnuþótun, sjálfsmynd og orðræða. Í Valur Ingimundarson (ritstj.), *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurþótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* (bls. 137-175) Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Halla Gunnarsdóttir (2008a). „Óljós rök fyrir miklum fjárútlátum“, *Morgunblaðið*, 10. maí.
- Halla Gunnarsdóttir. (2008b). „Breytt vor, Jesús og horfnir eldveggir,“ *Morgunblaðið*, 24. maí.
- Herring, E. (2006). Military Security. Í A. Collins (ritstj.), *Contemporary Security Studies* (bls. 129-145). Oxford: Oxford University Press.

- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (2007). *Breytt öryggisumbverfi – ný viðborf í varnarmálum*, ræða á fundi Samtaka um vestræna samvinnu, 27. nóvember 2007, <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedurISG/nr/4002>
- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (2008a). Varnarmálalög, 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/01/117115302.shtml>
- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (2008b). Varnarmálalög, 3. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/04/115141104.shtml>
- Jón Bjarnason. (2008). Varnarmálalög, 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/01/117115302.shtml>
- Jón Gunnarsson (2008a). Endurskoðun varnarmála. *Fréttablaðið* 7. maí, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.visir.is/article/20080507/SKODANIR03/788468534/1052>
- Jón Gunnarsson (2008b). *Almannavarnir*, 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/11/113140626.shtml>
- Kolbrún Halldórsdóttir (2008). *Almannavarnir*, 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/11/113140626.shtml>
- Lög um almannavarnir*, nr. 94/1962.
- Lög um almannavarnir*, nr. 82/2008. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=190>.
- Rieker, P. (2004). Europeanization of Nordic Security: The European Union and Changing Security Identities of the Nordic States. Í *Cooperation and Conflict*, 39(4), bls. 369-392.
- Ríkislögreglustjóri. (2008). Umsögn um frumvarp til varnarmálalaga. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/s/0866.html>.
- Rosenau, J.N. (2000). The Challenges and Tensions of a Globalized World. Í *American Studies International* 38(3), 8-22.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2008). Umsögn um frumvarp til laga um almannavarnir. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/s/0997.html>
- Samtök hernaðarandstæðinga (2008). Umsögn um frumvarp til varnarmálalaga. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/s/0866.html>
- Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (2008). Umsögn um frumvarp til laga um almannavarnir. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/s/0997.html>
- Schweller, R.L. (2006). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Sigurður Líndal (1974). Ísland og umheimurinn. Í Sigurður Líndal (ritstj.), *Saga Íslands I* (bls. 199-226). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Siv Friðleifsdóttir (2008a). Varnarmálalög, frh. 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/01/117133017.shtml>
- Siv Friðleifsdóttir (2008b). *Almannavarnir*, 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/11/113140626.shtml>
- Smith, S. (1999). The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years. Í *Contemporary Security Policy* 20(3), 72-101.
- Steingrímur J. Sigfússon (2008). Varnarmálalög, 2. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 af <http://www.althingi.is/altext/135/04/108211405.shtml>.

- Tickner, J. A. (1992). *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. Columbia University Press: New York.
- Ullman, R. H. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1), 129-153.
- Utanríkisráðuneyti. (e.d.). Öryggis- og varnarmál. Sótt 15. ágúst 2008 af <http://www.utanrikisraduneyti.is/malaflokkar/varnar-og-oryggismal/>.
- Utanríkisráðuneyti (2008). *Skýrsla Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur utanríkisráðberru um utanríkis- og alþjóðamál*. Sótt 10. ágúst 2008 af http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_um_utn_april_08.pdf.
- Valur Ingimundarson. (2008). Frá óvissu til upplausnar: 'Öryggissamfélag' Íslands og Bandaríkjana, 1991-2006. Í Valur Ingimundarson (ritstj.), *Uppbrot bugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* (bls. 1-66). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Varnarmálalög* nr. 34/2008.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Utanríkismálanefnd. (2008). Nefndarálit um frv. til varnarmálalaga frá meiri hluta utanríkismálanefndar. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 af <http://www.althingi.is/altext/135/s/0814.html>
- Utanríkisráðuneytið (1951). *Varnarsamningur milli Lýðveldisins Íslands og Bandaríkjana á grundvelli Norður-Atlantshafssamningsins*. Sótt 15. ágúst 2008 af http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Varnarmal/Varnarsamningur_isl.pdf
- Utanríkisráðuneytið. (2008a). *Koma franska flugbersins til Íslands*, fréttatilkynning 5. maí, sótt á <http://www.utanrikisraduneyti.is>
- Utanríkisráðuneytið (2008b). Minnisblað: Athugasemdir við umsögn ríkislögreglustjóra. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/s/0866.html>
- Wæver, O. (2002). Identity, Communities and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Theory. Í Lene Hansen and Ole Wæver (ritstj.) *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States* (bls. 20-49). New York: Routledge.
- Þór Whitehead (e.d.). *Hlutleysið kvatt*. Sótt 21. mars 2008 á <http://www.mbl.is/serefni/nato/whitehead.html>
- Ögmundur Jónasson (2008a). Varnarmálalög, 1. umræða. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, sótt 25. nóvember 2008 á <http://www.althingi.is/altext/135/01/117115302.sgml>