

## Hryðjuverk og íslensk utanríkisstefna

Hvaða áhrif höfðu hryðjuverkin 11. september 2001  
á íslenska utanríkisstefnu?

Þorvarður Atli Þórsson  
nemi í alþjóðasamskiptum við  
Háskóla Íslands

1. tbl. 4. árg. 2008  
Erindi og greinar

### Útdráttur

*Í þessari grein er sett fram sú kenning að ábrif hryðjuverkanna 11. september á afstöðu íslenskra stjórnvalda gagnvart hryðjuverkum hafi verið umtalsverð og haft ábrif hvernig við nálgðumst hryðjuverk og þá sem þau fremja.*

*Til að skoða þessi ábrif voru skoðaðar þær ræður utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra sem settar hafa verið á heimasíður viðkomandi ráðuneyta, en bæði ráðuneyti telja hryðjuverk vera á dagskrá þeirra. Voru allar ræður og greinar utanríkisráðherra sem birtar voru á tímabilinu 1995-2008 og dómsmálaráðherra sem birtar voru á tímabilinu 1999-2008 skoðaðar, 495 samtals, og athugað var hvort hryðjuverk voru sett í sambengi við alþjóðlega glæpastarfsemi eða alþjóðlega ógn og þjóðaröryggi.*

*Gögnin sýndu mikla aukningu í vísunum til hryðjuverka eftir 11. september, tvöföldun í tilfelli utanríkisráðherra en dómsmálaráðherra, sem ekki hafði minnst á hryðjuverk þrjú ár á undan 11. september, vísaði nú í 20% tilfella til hryðjuverka. Það sambengi sem hryðjuverk voru sett í breyttist einnig. Fyrir 11. september taldi utanríkisráðherra í 71% tilvika að líta bæri á hryðjuverk í sambengi við skipulagða glæpastarfsemi og atti því að nálgast efnið sem slíkt. Eftir 11. september verður hins vegar mjög merkjanlegur viðsnúningur og utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra fara að ræða hryðjuverk sem alþjóðlega ógn og ógn við þjóðaröryggi Íslands, utanríkisráðherra í 87% tilvika og dómsmálaráðherra í 74% tilvika.*

*Atburðirnir 11. september virðast þannig hafa haft greinileg ábrif á stefnu Íslands og höfum við færst frá þeirri skoðun að tengja beri hryðjuverk við skipulagða glæpastarfsemi og teljum þau nú vera alþjóðlega ógn og vera ógn við þjóðaröryggi Íslands.*

### 1. Inngangur

Á síðustu árum hefur nokkur umræða skapast um hlutverk varna á Íslandi og viðbrögð okkar við beinum árásum á Ísland nú þegar bandaríska varnarliðið er farið af landi brott. Spurningar eins og hvernig Ísland kæmi til með að bregðast við ef hryðjuverkaárás ætti sér stað á Íslandi hafa komið upp. Björn Bjarnason dómsmálaráðherra fékk hingað til lands árið 2006 erlenda sérfræðinga til að meta þessa ógn en það var í fyrsta skipti sem slíkt hafði verið gert hér á landi.<sup>1</sup> Skýrslan metur í stuttu máli ástand mála að Ísland sé ekki tilbúið að takast á við slíka árás:

Á sviði allsherjarreglu og öryggis hefur hin íslenska skipan reynst fullnægjandi gegn venjulegri ógn af glæpum eða árásum sem eiga rætur sínar innan lands. Engu að síður ber að gæta þess, að - þar sem Íslendingar hafa enga reynslu af hvorki alþjóðlegum hryðjuverkum, ógnunum eða árásum... hafa þeir ekki gert eins miklar ráðstafanir og flest aðildarríki

1 Matsskýrsla um hryðjuverkavarnir á Íslandi. Könnun framkvæmd dagana 20. – 24. marz 2006. Gefin út í Brussel, 11. maí 2006. Má nálgast á: [http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/matsskyrsla\\_v\\_hrydjuverkavarna.pdf](http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/matsskyrsla_v_hrydjuverkavarna.pdf)

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Evrópusambandsins .. virðist tiltölulega auðvelt, miðað við hversu landið er viðkvæmt fyrir árás, að framkvæma hana.<sup>2</sup>

Spurningin er hins vegar hvenær það gerðist nauðsynlegt að meta viðbúnað okkar gagnvart hryðjuverkaárás, hvenær hryðjuverk urðu að ógn við þjóðaröryggi okkar? Áður töldum við hryðjuverkamenn vera glæpamenn sem hvert ríki þyrfti að kljást við og þótt við fyndum til með íbúum annarra landa sem bjuggu við hryðjuverk þá var vandamálið á endanum þeirra.

Í þessari grein er það ætlun mín að skoða áhrif hryðjuverkanna 11. september á afstöðu íslenskra stjórnvalda gagnvart hryðjuverkamönnum og hryðjuverkum almennt. Er það ætlun mín að sýna fram á að afstaða íslenskra stjórnvalda mótaðist mjög af þessum atburði og hafði áhrif hvernig við nálguðumst hryðjuverk og þá sem þau fremja. Fyrir 11. september töldu íslensk stjórnvöld að líta bæri á hryðjuverk í samhengi við skipulagða glæpastarfsemi og ætti því að nálgast efnið sem slíkt. Eftir 11. september verður hins vegar mjög merkjanlegur viðsnúningur og íslensk stjórnvöld fara að ræða hryðjuverk sem alþjóðlega ógn og ógn við þjóðaröryggi Íslands. Til að skoða þessi áhrif ákvað ég skoða þær ræður utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra sem settar hafa verið á heimasíður viðkomandi ráðuneyta, en bæði ráðuneyti telja hryðjuverk vera á dagskrá þeirra. Voru allar ræður og greinar utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra sem birtar voru á tímabilinu skoðaðar, 495 samtals, og athugað var hvort hryðjuverk voru sett í samhengi við alþjóðlega glæpastarfsemi eða alþjóðlega ógn og þjóðaröryggi. Rétt er að taka fram hér að öll tilvik þar sem hryðjuverk voru nefnd voru skoðuð og færð inn eftir því sem við átti. Ef hryðjuverk voru bæði nefnd í samhengi við alþjóðlega glæpastarfsemi og alþjóðlega ógn og þjóðaröryggi, sem kom fyrir í nokkur skipti, þá var fært inn í báða flokka.

Birtar ræður og greinar utanríkisráðherra voru 371 samtals yfir tímabilið 1995-2008 og birtar ræður og greinar dómsmálaráðherra 124 samtals yfir tímabilið 1999-2008. Þessi tímabil urðu fyrir valinu vegna þess auðvelda aðgangs sem var að ræðum frá 1995 í tilviki utanríkisráðuneytisins en frá 1999 í tilviki dómsmálaráðneytisins. Notað var leitarorðið „hryðju“ á ræður á íslensku og orðið „terror“ á ensku og var ætlunin að ná yfir eins margar orðmyndar tengdu þessu hugtaki, líkt og *hryðjuverk*, *stríðið gegn hryðjuverkum* og *hryðjuverkamenn*. Á sama hátt náði orðið „terror“ yfir *terrorism*, *terrorist*, *war on terror* og fleiri orðmyndanir. Hér verður þó að slá þann varnagla að fleiri orð er hægt að nota yfir hugtakið, eins og t.d. orðin *bermdarverk* og *bermdarverkarmaður* og má því vera að ræður sem hafi innihaldið slíkt orð hafi sloppið framhjá vökulum augum höfundar þótt slíkt hafi líklega ekki mikil áhrif á heildarniðurstöður rannsóknarinnar. Ef við höldum áfram að slá varnagla þá er rétt að leggja áherslu á að

2 Matsskýrsla um hryðjuverkavarnir á Íslandi. Blaðsíða 5.

## Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

mismunandi löng tímabil voru skoðuð eftir ráðuneyti ásamt því að mjög mismunandi er hversu margar ræður og greinar eru birtar á milli ára. Þetta, ásamt öðrum þáttum, gæti skekkt myndina. Að því sögðu er fjöldi ræðanna þó nokkur yfir þennan tíma og ætti því skoðun á þeim að minnsta kosti að gefa nokkuð góða hugmynd um afstöðu íslenskra stjórnvalda til málaflokksins.

Ég mun því byrja á því að fjalla stuttlega um hryðjuverk og ekki síst hugtakið hryðjuverk út frá kenningum hugsmíðahyggju. Ég mun síðan bera saman afstöðu Íslands fyrir og eftir 11. september 2001 og ræða almennt afstöðu Íslands til hryðjuverka yfir allt tímabilið.

### 2. Hryðjuverk

Það er ekki mörg augnablik sem fólk man eins og tíminn hafi staðið í stað. Ég man að ég sat og borðaði hádegismat með félagá mínum þegar það var kveikt á sjónvarpinu og ég sá að það var verið að fljúga á tvíburaturnana. Stuttu síðar flaug seinni vélin á turnana og við horfðum þöglir á fólk hoppa út úr byggingunni í örvæntingu. Flestir, ef ekki allir, muna hvar þeir voru og hvað þeir voru að gera þegar ráðist var á tvíburaturnana í New York og Pentagon í Washington 11. september 2001. Augnablikið er sem greytt í minni þeirra og hugtakið hryðjuverk fékk þennan dag nýja merkingu í huga þeirra. Við höfðum horft á framkvæmd þeirra í beinni útsendingu, grimmdin hafði aldrei verið eins nálægt okkur. Hugsmíðahyggja (e. constructivism) er kenning í alþjóðasamskiptum sem leggur áherslu á að orð og hugmyndir eru mannanna sköpun.

Grundvallaratriði í kenningum félagslegrar hugsmíðahyggju (e. constructivism) er að fólk hegðar sér gagnvart hlutum, þar með talið öðru fólki, á grundvelli þeirrar merkingar sem þessir hlutir hafa fyrir þeim. Ríki hegða sér á annan hátt gagnvart óvinum sínum en gagnvart vinum sínum af því að óvinirnir eru ógnandi en vinirnir ekki.<sup>3</sup>

Má leiða að því rök að slíkt hafi einmitt átt sér stað 11. september, upplifun einstaklinga og ríkja af áður nefndri upplifun var svo sterk að þeir breyttu þeirri merkingu sem orðið hryðjuverk hafði fyrir þeim. Í tilfelli Íslendinga, ásamt líklega fleiri þjóðum, þá voru hryðjuverk ekki lengur hluti af því sem við köllum alþjóðlega glæpastarfsemi heldur orðin að spurningu um þjóðaröryggi ríkisins og jafnvel einnig

3 Wendt, Alexander. *Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics* (1992) í International Theory: Critical investigations. Ritstýrt af James Der Derian. New York university press, New York, 1995. Blaðsíða 135. Samkvæmt orðabanka íslenskrar málstöðvar þýðist "constructivism": Sú hugmynd að mikilvæg hugtök og fyrirbæri, sem lúta að hvoru tveggja hugsun og félagslífi, séu eins konar tilbúningur og séu ekki náttúruleg í eðli sínu heldur smíðuð eða löguð í samspili manns og menningar.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

alþjóðlegan frið og öryggi. Hugtakið kallaði á önnur viðbrögð í huga okkar en áður, sem samræmist kenningum hugsmíðahyggju. Þessi breytta tenging við hryðjuverk er ekki síst hluti af þeirri réttlætingu sem beitt er fyrir harðari aðgerðum til að uppræta vandamálið. Í stað lögreglu og réttarríkissins sé svarið að beita hernaði og tilhneiging er að minnka mikilvægi mannréttinda til að auðvelda aðgang að hryðjuverkamönnum.

Það styður einnig við kenningar hugsmíðahyggju að alþjóðasamfélaginu hefur ekki gengið að komast að samkomulagi um skilgreiningu á hugtakinu hryðjuverk.<sup>4</sup> Orðið hryðjuverk var orðið svo gildishlaðið, mismunandi, eftir reynslu og upplifun einstakra ríkja, að ekki næst samstaða um hvernig skuli nálgast skilgreiningu hryðjuverka. Einstaka ríki hafa einnig nýtt sér þetta tækifæri og beitt „hryðjuverkastimplinum“ ef svo má að orði komast til að koma óorði á mótherja sína. Rússar hafa t.d. reynt mjög að yfirfæra átökin í Tjetseníu yfir á stríðið gegn hryðjuverkum þar sem það réttlætir aðgerðir þeirra gegn uppreisnarmönnum í Tjetseníu. Sama hafa fleiri gert, t.d. stjórnvöld á Sri Lanka.

### 3. Afstaða Íslands fyrir 11. september 2001<sup>5</sup>

Við skulum nú skoða þá afstöðu gagnvart hryðjuverkum sem endurspeglast í ræðum utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra fyrir 11. september 2001. Ef við byrjum að skoða dómsmálaráðherra þá má sjá að í þeim 65 ræðum sem dómsmálaráðherra hélt þremur árum fyrir 11. september minntist ráðherra ekki á hryðjuverk, hvorki í samhengi við alþjóðaglæpi né sem alþjóðlega ógn. Það verður að teljast merkilegt því öll atriði málaflokksins sem snúa að Íslandi ætti að heyra undir dómsmálaráðuneytið. Þetta gefur sterklega til kynna að hryðjuverk voru ekki ofarlega á dagskrá ráðuneytisins á þessum tíma.

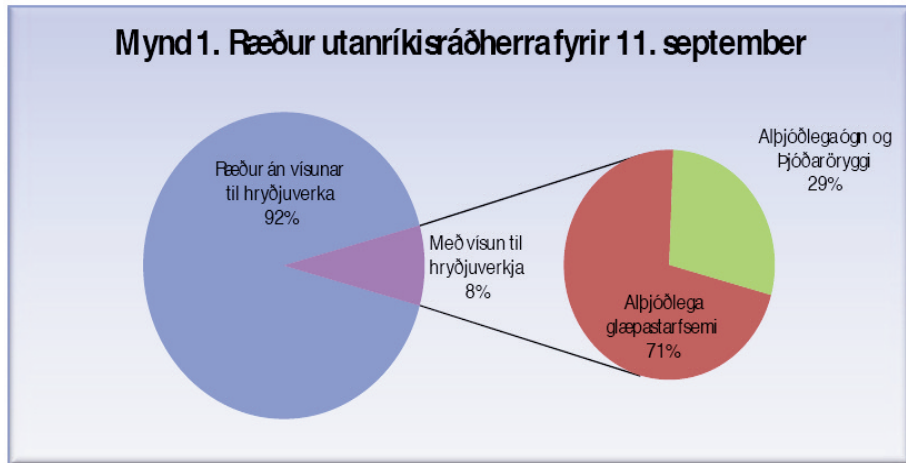
Ef við hins vegar skoðum allar 229 ræður utanríkisráðherra fyrir 11. september þá má sjá að í 18 ræðum var vísað til hryðjuverka á einn eða annan hátt eða í 8% tilvika. Meiri áhersla var lögð að vísa til hryðjuverka í samhengi við alþjóðlega glæpastarfsemi en sem alþjóðlegrar ógnar gegn þjóðaröryggi eða í 71% tilvika á móti 29% tilvika.

Í þessum ræðum er lögð áhersla á að hryðjuverk séu hluti af alþjóðlegri glæpastarfsemi og hana beri að uppræta sem slíka. Þó er ekki loku fyrir það skotið að hryðjuverk ógni þjóðaröryggi eins og sjá má í ræðu Halldór Ásgrímsson árið 1998 um varnarsamninginn og starfsemi honum tengdum:

Undirbúningur fyrir Norður-Víking 99 er nú í fullum gangi. Með það fyrir augum að laga æfinguna að breyttu öryggisumhverfi í heiminum

4 Ávarp Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur, menntamálaráðherra, hjá Indian Council for World Affairs í Sapru House, þriðjudaginn 28. febrúar 2006. Var flutt í fjarveru Geirs Haarde.

5 Allar myndir sem notaðar eru til stuðnings í þessari ritgerð eru höfundar.



verða ásamt hefðbundnum landvörnum æfð viðbrögð við hryðjuverkum. Atburðir þeir er áttu sér stað í Afríku nú ekki alls fyrir löngu hljóta að minna menn á þá hættu sem þjóðum heims stafar af hryðjuverkum og þá staðreynd að hryðjuverkamenn láta til skarar skrifa fyrirvaralaust hvar sem þeir finna veikan hlekk í öryggiskerfi andstæðinga sinna.<sup>6</sup>

Hér eru hryðjuverk rædd í samhengi við þjóðaröryggi eins sjá má t.d. á vísun til „öryggiskerfa andstæðinga sinna“ og „hættu sem þjóðum heims stafar af hryðjuverkjum“. Hér kemur strax upp í hugann kalda stríðs samlíking þar sem hér er nefnt sérstaklega öryggiskerfi andstæðinga sinna sem er orðalag sem frekar virðist eiga heima í umræðu um tvö ríki sem eiga í átökum en ekki um hóp manna gegn ríki eða einstaklingum. Tengingin við alþjóðlega glæpastarfsemi er þó nokkuð sterkari og eins og sjá má á eftirfarandi broti úr ræðu utanríkisráðherra um utanríkismál á Alþingi þá vísar ráðherra til hryðjuverkaárása t.d. á sendiráð Bandaríkjanna í Kenýa og Tansaníu sem glæpastarfsemi hryðjuverkamanna:

Hryðjuverkasprengingar á Norður-Írlandi og við sendiráð Bandaríkjanna í Kenýa og Tansaníu, þar sem fjöldi saklausra borgara lét lífið eða limlestist, sýna þörfina á alþjóðlegri samvinnu gegn glæpastarfsemi hryðjuverkamanna. Við upphaf allsherjarþingsins í haust hafði ég tækifæri til að undirrita fyrir Íslands hönd alþjóðlegan samning sem beint er gegn hryðjuverkasprengingum.<sup>7</sup>

6 Varnarsamningurinn og starfsemi honum tengd - ræða Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra á fundi Samtaka Sveitarfélaga á Suðurnesjum, 15. október 1998.

7 Ræða Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um utanríkismál á Alþingi - 5. nóvember 1998.

## Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Áherslan virðist því vera á hryðjuverkamenn sem glæpamenn þó „kalda stríðs“ hugtök og vísun til þjóðaröryggis komi einnig fyrir.

### 4. Afstaða Íslands eftir 11. September 2001

Afstaða íslenskra stjórnvalda breytist á skýran hátt eftir árásirnar 11. september. Erfitt er að vísa í ræðu dómsmálaráðherra frá þessum tíma án þess að minnst þeirrar geðshræringar sem margir voru í á þessum tíma en Sólveig Pétursdóttir þáverandi dómsmálaráðherra sagði: „Við eigum nú í stríði. Stríð gegn hryðjuverkum braust út með þeim hörmulegu atburðum sem áttu sér stað í Bandaríkjunum Norður-Ameríku 11. september“.<sup>8</sup> Utanríkisráðherra, Halldór Ásgrímsson, var hins vegar ekki jafn fús til yfirlýsinga og vísaði í byrjun ræðu sinnar um árásirnar til baráttunnar gegn hryðjuverkum í samhengi við alþjóðlega glæpastarfsemi:

Til að skipuleggja og hrinda í framkvæmd voðaverkunum þann 11. september hefur þurft umtalsvert skipulag og ekki síður fjármagn. Hvaðan skyldi það komið? Tengsl alþjóðlegra hryðjuverkasamtaka við smygl og sölu eiturlyfja og vopna eru löngu kunn. ... Baráttan gegn hryðjuverkum tengist með beinum hætti hinni almennu baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi; peningaþvætti, smygli á eiturlyfjum, smygli á vopnum og mansali.<sup>9</sup>

Því lengra sem líður á ræðuna má þó sjá áhrif alþjóðasamfélagsins og atburðanna 11. september síast inn og ráðherra talar um sjálfsvarnarrétt þjóða í samhengi við þjóðarógn. „Yfirlýsing öryggisráðsins frá 12. september tekur af allan vafa um rétt ríkja til sjálfsvarnar og hvetur ríki heims að víkja hvergi í baráttunni við þessa ógn við friði og öryggi í heiminum.“<sup>10</sup> Stuttu síðar gengur ráðherra enn lengra og sagði um hryðjuverkaógnina:

Ég held að við verðum að viðurkenna að við sváfum á verðinum. Ég held að við freistudumst til að sjá ógnina sem eitthvað sem þyrfti að kljást við innanlands og það hefur verið ákveðinn tregleiki til að vinna saman á alþjóðavettvangi til að berjast gegn henni.<sup>11</sup>

8 „We are now at war. A war against terrorism erupted with the tragic events in the United States of America on Sept. 11th.“ EU & EEA Conference – Developing towards a European Legal Order? Ræða dómsmálaráðherra, Sólveig Pétursdóttur. Reykjavík, 12. október 2001.

9 Hryðjuverkaárásirnar á Bandaríkin. Ræða utanríkisráðherra á Alþingi 3. október 2001.

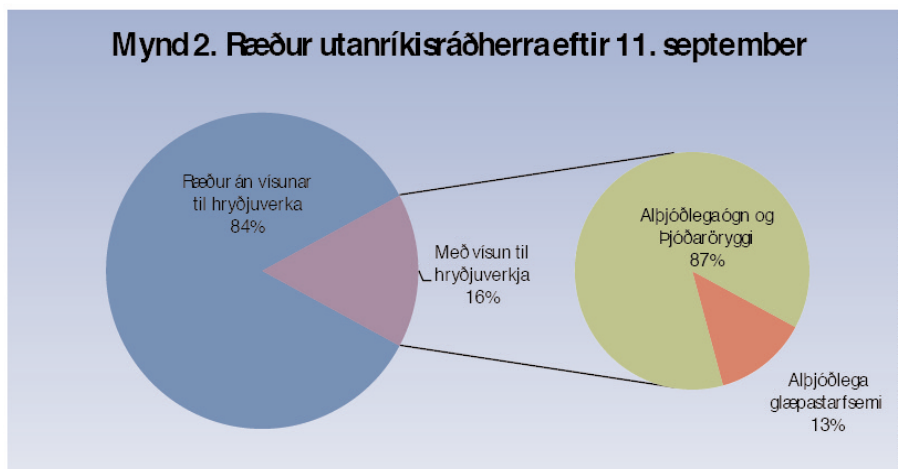
10 Hryðjuverkaárásirnar á Bandaríkin. Ræða utanríkisráðherra á Alþingi 3. október 2001.

11 „I think we have to admit that we slept on our guard. I think we tended to see this threat as one primarily to be dealt with internally and there has been a certain reluctance to cooperate internationally to fight it.“ Fyrirlestur utanríkisráðherra, Halldórs Ásgrímssonar hjá Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, Moskvu, 2. nóvember 2001.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Hvort umræðan á alþjóðavettvangi hafði einnig áhrif hér á landi eður ei þá má að minnsta kosti sjá greinilega aukningu í vísan utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra til hryðjuverka. Ef við byrjum að skoða utanríkisráðherra hér þá má í raun sjá tvöföldun á vísunum til hryðjuverka. Á fyrra átta ára tímabilinu frá 1995-2001 var um 8% ræðanna með vísan til hryðjuverka en eftir 11. september, á seinna átta ára tímabilinu 2001-2008 um 16% ræðanna.<sup>12</sup> Á sama hátt hafði dómsmálaráðherra ekki minnst á hryðjuverk síðustu þrjú árin fyrir 2001 en á átta ára tímabilinu frá 2001 hafði um 19% þeirra ræðanna sem aðgengilegar voru, vísanir til hryðjuverka. Þetta er mikil og augljós breyting. Áhrif atburðanna 11. september verða enn ljósari þegar hlutfall þeirra sem vísa til alþjóðlegrar glæpastarfsemi og til alþjóðlegrar ógnar og þjóðaröryggis er skoðað.

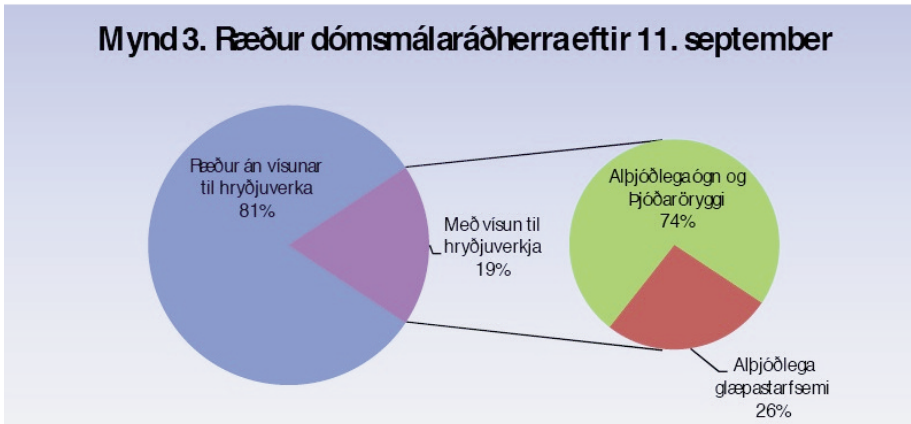
Ef við byrjum á utanríkisráðherra þá vísaði nú um 87% ræðanna til alþjóðlegrar ógnar og þjóðaröryggis í stað 29% fyrr. Einungis 13% tilvika vísaði til alþjóðlegrar glæpastarfsemi. Áhersla virðist einnig aukast á málaflokkinn og eru eftir 11. september millifyrirsagnir kafla úr ræðum utanríkisráðherra með vísun til hryðjuverka og meiri og ítarlegri umfjöllun er um hryðjuverk. Sem dæmi má nefna að hryðjuverk eða hryðjuverkastarfsemi koma nítján sinnum fyrir í ræðu utanríkisráðherra til Alþingis árið 2004.



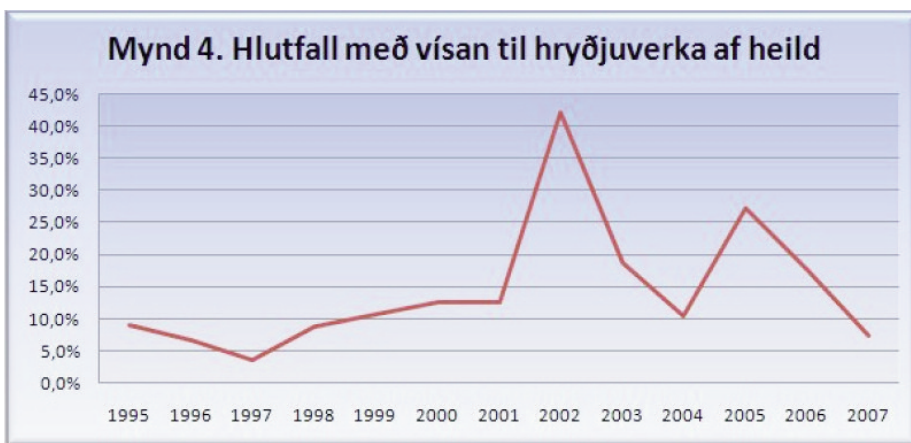
Þótt breytingin sé augljós í utanríkisráðuneytinu er breytingin jafnvel enn ljósari í dómsmálaráðuneytinu. Í þeim 83 ræðum dómsmálaráðherra sem má nálgast á heimasíðu ráðuneytisins og fluttar hafa verið eftir 11. september, vísuðu 19% þeirra til hryðjuverka. Mikill meirihluti þeirra, eða um 74% tilvika, vísaði til alþjóðlegrar ógnar og þjóðaröryggis en einungis í 26% tilvika í samhengi við alþjóðlega glæpastarfsemi.

<sup>12</sup> Árið 2001 er hér talið tvisvar þar sem fyrri hluti þess tilheyrir fyrri hópnum, fyrir 11. september, og seinni hluti þess seinni hópnum, eftir 11. september.





Rétt er að nefna að á árinu 2003 urðu ráðherraskipti milli Sólveigar Pétursdóttur og Björns Bjarnasonar og sjá má nokkurn mun á milli þessara ráðherra, mun meiri en sjá má t.d. á milli þeirra utanríkisráðherra sem sátu á tímabilinu.<sup>13</sup> Erfitt er að skýra þennan mun með vísan til pólitískra skoðana þar sem bæði Sólveig og Björn eru í Sjálfstæðisflokknum. Eins má sjá lítinn mun í utanríkisráðuneytinu á milli mismunandi flokka, hvort sem þar er um að ræða ráðherra Sjálfstæðisflokksins eða Framsóknarflokksins en enn er of snemmt að segja til um ráðherratíma Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur. Má því ætla að persónuleg áherslumál eða önnur atriði ráði afstöðu Björns hér, en nefna má sem dæmi að af þeim 12 ræðum sem Björn Bjarnason flutti árið 2007, og voru birtar á vef ráðuneytisins, þá var komið inn á hryðjuverk í 6 ræðum eða í helmingi tilvika. Björn virðist því við fyrstu sýn telja hryðjuverk vera nokkuð mikilvægan málaflokk sem einnig má sjá á þeirri áherslu sem hann hefur lagt á stofnun greiningardeildar



13 Hér er rétt að nefna þá undantekningu sem Ingibjörg Sólrún Gísladóttir er, en hún hefur, að minnsta kosti hingað til, nánast nefnt hryðjuverk eingöngu í sambengi við mannréttindi.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Ríkislögreglustjóra og úttektar um hryðjuverkavarnir Íslands.<sup>14</sup> Ef ræður utanríkisráðherra eru aftur skoðaðar í þessu samhengi þá virðist eiga sér stað nokkur minnkun á síðustu árum eins og sjá má á meðfylgjandi grafi.<sup>15</sup>

Erfitt er að geta sér til um ástæðu þessar áherslubreytingar. Áhrif utan úr heimi gætu hér haft áhrif, t.d. umræða um fangabúðir hryðjuverkamanna í Guantanamo flóa á Kúbu og sterkari umræða um hryðjuverk. Ekki má heldur líta framhjá því að á síðustu tveimur árum hafa konur í fyrsta sinn gegnt embætti utanríkisráðherra og má velta upp þeirri spurningu hvort það geti haft áhrif á afstöðu þeirra til hryðjuverka.

### 5. Ísland og hryðjuverk

Við höfum hér séð að fyrir 11. september litum við á hryðjuverk sem hluta af alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og töldum að baráttan gegn hryðjuverkum rúmaðist innan núverandi löggæsluramma. Í greinargerð starfshóps utanríkisráðuneytisins um öryggis- og varnarmál við aldamót kemur þessi skoðun einnig skýrt fram:

Hættan vegna hryðjuverkastarfsemi er vaxandi vandamál í vestrænum ríkjum, en Íslendingar hafa ekki farið varhluta af starfsemi öfgahópa í útlöndum, sem sökk hafa hvalveiðiskipum í íslenski höfn. Vernd mannvirkja og helstu atvinnutækja þjónar mikilvægum öryggishagsmunum og hafa lögregla og útlendingaeftirlit veigamiklu hlutverki að gegna í því efni.<sup>16</sup> [Leturbreytingar höfundar]

Áhrif atburðanna 11. september virðast þó vera skýr. Með orðum þáverandi utanríkisráðherra Geirs H. Haarde í skýrslu sinni til Alþingis:

Þrátt fyrir að ný, alþjóðleg, hryðjuverkaöfl hafi gert vart við sig á þessum tíma var það þó ekki fyrir en í kjölfar árásanna á New York og Washington 11. september 2001 að alþjóðasamfélagið horfðist beint í augu við þá ógn sem af þeim stafar. Þar með var lokið skeiði aðlögunar að breyttum aðstæðum í kjölfar kalda stríðsins og frá þeim degi hafa áherslur í öryggis- og varnarmálum gerbreyst.<sup>17</sup> [Leturbreyting höfundar]

14 Matsskýrsla um hryðjuverkavarnir á Íslandi.

15 Árið 2008 er hér vísitandi ekki haft með þar sem skammur tími er liðinn á árið og ekki hafði verið vísað til hryðjuverka það sem af var ári.

16 Öryggis- og varnarmál Íslands við aldamót - Greinargerð starfshóps utanríkisráðuneytisins, fylgiskjal með ræðu Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um utanríkismál á Alþingi. 25. febrúar 1999.

17 Ræða utanríkisráðherra Geirs H. Haarde um utanríkismál. Flutt á Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005-2006

## Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Aðgerðir stjórnvaldsins virðast einnig vera skýr og afgerandi eftir 11. september. Árið 2002 var bætt í XI. kafla almenna hegningarlaga, sem fjallar um brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess, viðurlögum við hryðjuverkum og geta viðurlög við slíku broti varðað ævilöngu fangelsi. Undir þetta fellur hvers konar athæfi sem til þess er fallið að valda almenningi ótta eða neyða stjórnvöld til að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert.<sup>18</sup> Á sama hátt fól Björn Bjarnason dómsmálaráðherra tveimur erlendum sérfræðingum að gera úttekt á þeirri ógn sem Íslendingum stæði af hryðjuverkum og hvernig við gætum best staðið að hryðjuverkavörnum. Í skýrslunni kemur skýrt fram að Ísland sé skotmark og beri að reyna að berjast gegn hryðjuverkum erlendis sem og hér á landi. Til þess væri nauðsynlegt að styrkja sérsveitina ásamt því að styrkja greiningardeild Ríkislögreglustjóra, sem höfundar skýrslunnar nefna þjóðaröryggisdeild í skýrslu sinni, en stofnun deildarinnar var rökstudd með vísan til hryðjuverkavarna ásamt öðru.<sup>19</sup> Hvorki hefðbundinn lagarammi né löggæsla var því talin vera nóg til að hægt væri að berjast við hryðjuverk eins og áður hafði verið talið.

Í heildina má segja að þessar skýrslur og breytingar á lögum rími við orð forsætisráðherra um að áherslur okkar hafi breyst og ekki síður þau gögn sem við höfum í höndum. Hryðjuverk eru nú talin vera ógn gegn þjóðaröryggi, í stað þess að teljast vera hluti af alþjóðlegri glæpastarfsemi fyrr.

### 6. Niðurstaða

Samkvæmt þeim gögnum sem ég hef lagt fram þá virðist afstaða íslenskra stjórnvalda vera skýr, að hryðjuverk sé alþjóðleg ógn og sé virði aukinnar athygli. Atburðirnir 11. september virðast hafa greinileg áhrif á stefnu Íslands og höfum við því færst frá þeirri skoðun að tengja beri hryðjuverk við skipulagða glæpastarfsemi. Þær aðgerðir sem Íslendingar töldu nægja til að berjast gegn hryðjuverkum urðu úreltar 11. september og þörfnuðust endurbóta.

Vissulega voru atburðirnir hörmulegir en það má einnig lýsa þeim þannig að þeir hafi verið dramatískir, sýndir í beinni útsendingu, og hafi haft víðtæk áhrif á upplifun okkar á hryðjuverkum. Má í raun segja að ekki skipti máli hver raunverulega ógnin af hryðjuverkum sé við ákvörðun stjórnvalda. Ef almenningur og ríkisstjórnin upplifir hryðjuverk sem ógn við þjóðaröryggi þá munum við bregðast við henni sem slíkri en annars sem hluta af alþjóðlegri glæpastarfsemi. Hvort þessi viðbrögð eru svo aftur viðeigandi og minnki eða auki hættuna á hryðjuverkum skal látið ósagt hér.

18 Lög frá 1940, nr 19, 12. febrúar. Almenn hegningarlög, 100. Grein. Má nálgast á heimasíðu Alþingis.

19 Matsskýrsla um hryðjuverkavarnir á Íslandi.

## Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Rétt er að enda hér á þeirri skilgreiningu sem Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir menntamálaráðherra, setti fram um hryðjuverk í ræðu sem hún flutti fyrir hönd Geirs H. Haarde þáverandi utanríkisráðherra, á fundi á Inlandi árið 2006, en hún gefur sterklega til kynna að hryðjuverk séu ekki á leið af dagskrá á næstunni:

Við vitum öll hvað hugtakið „hryðjuverk“ þýðir fyrir flestu fólki. Það þýðir ofbeldi sem mismunar ekki og beitt er gegn varnarlausum borgurum og eignum þeirra í þeim tilgangi að ógna. Það er vanalega skipulagt og framkvæmt af þeim sem hafa ekki lýðræðislegt umboð, fylgja því aðeins að orðinu til eða hafna því alfarið. **Hryðjuverk eru meiri háttar öryggisógn fyrir opin lýðræðisríki** og hafa fjölgun geryðingarvopna búið til þann möguleika að áður óséð mannfali og eignatap geti átt sér stað, með hörmulegum afleiðingum fyrir alþjóðakerfið og alþjóðahagkerfið. **Engin ábyrg ríkisstjórn getur verið hlutlaust í baráttunni gegn þeirri plágu sem hryðjuverk eru.**<sup>20</sup> [Leturbreyting höfundar]

20 „Terrorism is a major security threat to open democratic societies and the proliferation of weapons of mass destruction has created the prospect of possibly unprecedented loss of life and property, with disastrous consequences for the international system and the global economy. No responsible government can be neutral in the fight against the scourge of terrorism.“ Ávarp Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur, menntamálaráðherra, hjá Indian Council for World Affairs í Sapru House, þriðjudaginn 28. febrúar 2006. Var flutt í fjarveru Geirs Haarde.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

### Heimildir

*Ræður ráðherra* (Vísað er í einstakar ræður í neðanmálsgreinum):

Ræður Halldórs Ásgrímssonar, utanríkisráðherra 1995-2004. Má nálgast á

<http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedurHA/>

Ræður Davíðs Oddssonar, utanríkisráðherra 2004-2005. Má nálgast á

<http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/RaedurDO/>

Ræður Geirs H. Haarde, utanríkisráðherra 2005-2006. Má nálgast á

<http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/RaedurGHH/>

Ræður Valgerðar Sverrisdóttur, utanríkisráðherra 2006-2007. Má nálgast á

<http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/RaedurVS/>

Ræður Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, utanríkisráðherra 2007-. Má nálgast á

<http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedur-radherra>

Ræður Sólveigar Pétursdóttur, dómsmálaráðherra 1999-2003. Má nálgast á

<http://www.domsmalaraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/solveig/>

Ræður Björns Bjarnasonar, dómsmálaráðherra 2003-. Má nálgast á

<http://www.domsmalaraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/>

### Aðrar heimildir:

*Lög frá 1940, nr. 19, 12. febrúar*. Almenn hegningarlög, grein 100. Má nálgast á heimasíðu Alþingis.

*Matsskýrsla um hryðjuverkavarnir á Íslandi. Könnun framkvæmd dagana 20. – 24. mars 2006.*

Gefin út í Brussel, 11. maí 2006. Má nálgast á:

[http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/matsskyrsla\\_v\\_hrydjuverkavarna.pdf](http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/matsskyrsla_v_hrydjuverkavarna.pdf)

Wendt, Alexander. „Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics“ (1992) í *International Theory: Critical investigations*. Ritstýrt af James Der Derian. New York university press, New York, 1995.

Pape, Robert A. „The Strategic Logic of Suicide Terrorism“ í *The American Political Science Review*, Árgangur 97, nr. 3, ágúst 2003. Blaðsíðum 343-361.