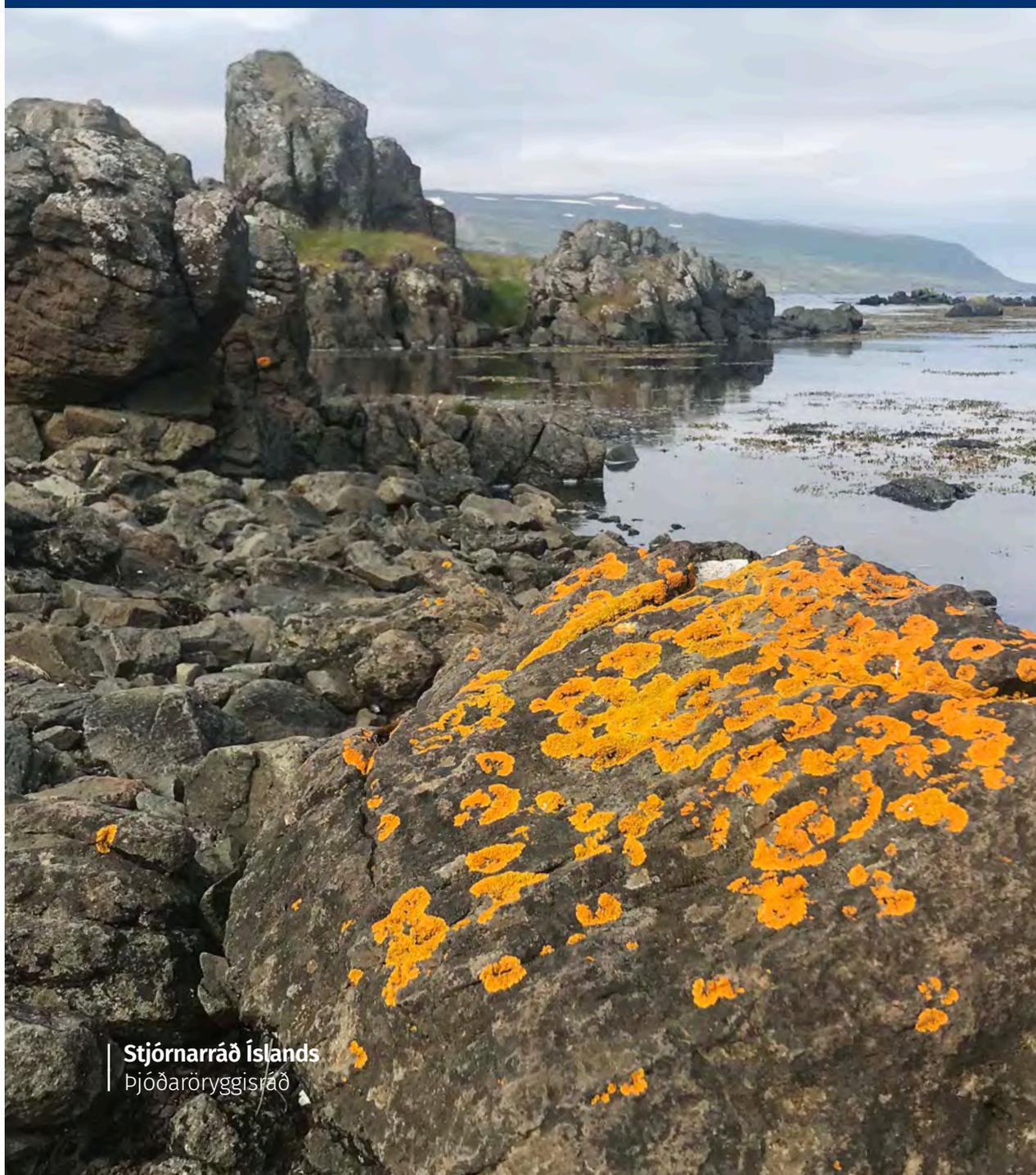


Október 2023



Skýrsla Þjóðaröryggisráðs um **framkvæmd** **Þjóðaröryggisstefnu** **fyrir Ísland 2021-2022**



Stjórnarráð Íslands
Þjóðaröryggisráð

Skýrsla Þjóðaröryggisráðs
um **framkvæmd**
þjóðaröryggisstefnu
fyrir Ísland 2021-2022

Efni

Inngangur	4
Fyrsti áhersluþáttur	6
Annar áhersluþáttur	12
Þriðji áhersluþáttur	18
Fjórdi áhersluþáttur	21
Fimmti áhersluþáttur	24
Sjötti áhersluþáttur	27
Sjöundi áhersluþáttur	30
Áttundi áhersluþáttur	38
Níundi áhersluþáttur	44
Tíundi áhersluþáttur	55
Ellefti áhersluþáttur	58

Inngangur

Hlutverk Þjóðaröryggisráðs er m.a. að hafa eftirlit með því að framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland sé í samræmi við ályktun Alþingis, sbr. þingsályktun nr. 26/145 sem samþykkt var á Alþingi 13. apríl 2016.

Með samþykkt Alþingis á þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á árinu 2016 fól Alþingi ríkisstjórninni að fylgja stefnunni sem miðar að því að tryggja sjálfstæði, fullveldi, lýðræðislegt stjórnarfar og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna, varnir landsins og vernd stjórnskerfis og mikilvægra innviða samfélagsins..

Þjóðaröryggisstefnan byggist á þeim skuldbindingum sem felast í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og hefur grunngildi þjóðarinnar að leiðarljósi, lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála.

Á tímabilinu 2021-2022 fól þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland í sér eftirfarandi áherslur :

1. Að tryggja víðtæka öryggishagsmuni Íslands með virku alþjóðasamstarfi á grundvelli alþjóðalaga og með friðsamlega lausn deilumála, afvopnun, virðingu fyrir mannréttindum og réttarríkinu, jafnrétti kynjanna og baráttu gegn ójöfnuði, hungri og fátækt að leiðarljósi.
2. Að horft verði sérstaklega til umhverfis- og öryggishagsmuna Íslands á norðurslóðum í alþjóðasamvinnu og innlendum viðbúnaði.
3. Að aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu verði áfram lykilstoð í vörnum Íslands og meginvettvangur vestrænnar samvinnu sem Ísland tekur þátt í á borgaralegum forsendum til að efla eigið öryggi og annarra bandalagsríkja.
4. Að varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna frá 1951 tryggi áfram varnir Íslands og áfram verði unnið að þróun samstarfsins á grundvelli samningsins þar sem tekið verði mið af hernaðarlegum ógnum, sem og öðrum áhættuþáttum þar sem gagnkvæmir varnar- og öryggishagsmunir eru ríkir.
5. Að efla og þróa enn frekar norræna samvinnu um öryggis- og varnarmál og annað grannríkjasamstarf sem lýtur að svæðisbundnum hagsmunum og þátttöku í alþjóðasamstarfi á því sviði.
6. Að tryggja að í landinu séu varnarmannvirki, búnaður, geta og sérfræðilþekking til að mæta þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir í öryggis- og varnarmálum og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.
7. Að stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum, sem mótuð er af almannavarna- og öryggismálaráði, sé hluti af þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og þar verði tekið mið af ógnum sem tengjast loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi og farsóttum.

8. Að stuðla að auknu netöryggi með áframhaldandi uppbyggingu á eigin getu og í samstarfi við önnur ríki.
9. Að stefna stjórnvalda taki mið af öðrum ógnum sem þarfnast fullrar athygli, svo sem hryðjuverkum, skipulagðri glæpastarfsemi og ógnum við fjármála- og efnahagsöryggi.
10. Að Ísland og íslensk landhelgi sé friðlýst fyrir kjarnavopnum, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, í því augnamiði að stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu.
11. Að sett verði á laggirnar með sérstökum lögum þjóðaröryggisráð sem meti ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum með reglulegum hætti, hafi eftirlit með framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar, endurspegli þá breiðu sýn á þjóðaröryggi sem birtist í stefnunni og standi fyrir endurskoðun hennar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar fellur undir ábyrgðarsvið mismunandi ráðuneyta í samræmi við forsetaúrskurð nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sem tók gildi 1. febrúar 2022.

Lög nr.98/2016 um þjóðaröryggisráð kveða á um að ráðið geri Alþingi árlega grein fyrir framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar, sbr. 5. gr. laga nr. 98/2016 um þjóðaröryggisráð. Í samræmi við eftirlitsskyldur ráðsins óskaði þjóðaröryggisráð eftir greinargerðum viðkomandi ráðuneyta um hvernig ráðuneytin, undirstofnanir þeirra og opinber hlutfélög á málefnasviði viðkomandi ráðuneyta hafa unnið að framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

Að þessu sinni, líkt og síðasta skýrsla þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar vegna tímabilsins 2019-2020, er í þessari skýrslu fjallað um framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar á tveggja ára tímabili þ.e. á árunum 2021 og 2022. Skýringin er sú að af ýmsum ástæðum drógust skil ráðuneytanna á umbeðnum greinargerðum til þjóðaröryggisráðs, en síðustu skil ráðuneytis á greinargerðum barst þjóðaröryggisráði í byrjun október 2023.

Hér á eftir fer skýrsla þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á tímabilinu 2021-2022. Í skýrslunni gera viðkomandi ráðuneyti grein fyrir framkvæmd hvers áherslupáttar þjóðaröryggisstefnunnar. Þess var óskað að ráðuneytin fjölluðu um eftirfarandi atriði:

1. Upplýsi um hvernig unnið hafi verið að framkvæmd áherslupáttarins.
2. Leggi mat á þann árangur sem hafi verið náð.
3. Komi á framfæri nýjum upplýsingum eða öðru sem varði framgang markmiða sem sett eru.
4. Geri grein fyrir nauðsynlegum umbótum á næstu 12 mánuðum til þess að ná bættum árangri.

Framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar á árunum 2021-2022 hefur verið sem hér segir.

Fyrsti áhersluþáttur:

Að tryggja víðtæka öryggishagsmuni Íslands með virku alþjóðasamstarfi á grundvelli alþjóðalaga og með friðsamlega lausn deilumála, afvopnun, virðingu fyrir mannréttindum og réttarríkinu, jafnrétti kynjanna og baráttu gegn ójöfnuði, hungri og fátækt að leiðarljósi.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins um framkvæmd fyrsta áhersluþátta þjóðaröryggis-stefnunnar fer hér á eftir.

1. Alþjóðasamstarf

Alþjóðakerfið byggist á alþjóðalögum, traustum alþjóðastofnunum, lýðræðislegum starfsháttum og virðingu fyrir mannréttindum. Á þeim grunni stendur utanríkisráðuneytið vörð um hagsmuni Íslands á alþjóðavettvangi, svo sem innan Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra, Atlantshafsbandalagsins, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE), Evrópuráðsins og Alþjóðabankans. Með virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi stendur Ísland vörð um alþjóðalög og reglur sem skipta sköpum fyrir fámennt ríki sem á allt sitt undir því að regluverk alþjóðakerfisins virki. Þannig verða fullveldi, hagsæld og öryggi smáþjóða best tryggð og því mikilvægt að Ísland leggi lóð sín á þessar vogarskálar.

Ísland telur öryggi sínu best borgið í samfélagi þjóðanna með því að leggja ríka áherslu á mannréttindi og frelsi, sem því miður hafa átt undir högg að sækja víðs vegar, ekki síst í kjölfar heimsfaraldurs. Utanríkisþjónustan stendur vörð um þessi grunn-gildi og talar fyrir þeim þar sem því verður við komið.

Spennan milli stórveldanna jókst og áhrifa hennar mun áfram gæta í fjölþjóðasamstarfi. Þar kristallast ólík sýn á alþjóðalög og reglur í alþjóðasamskiptum, ekki síst hvað varðar lýðræði, grundvallarmannréttindi og frelsi. Virðing fyrir þeim er á undanhaldi, þvert á skuldbindingar ríkja heims. Ísland skipar sér í hóp ríkja sem standa vörð um þessi gildi á vettvangi alþjóðastofnana. Dæmi um það eru stór verkefni eins og formennska Íslands í Evrópuráðinu frá nóvember 2022 til maí 2023 og framboð Íslands til setu í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna tímabilið 2025-2027.

2. Alþjóðalög og friðsamleg lausn deilumála

Í alþjóðlegu samstarfi leggur Ísland áherslu á að stuðla að friði og lausn deilumála, takmörkun vígbúnaðar og afvopnun með markvissum og gagnkvæmum hætti. Fulltrúar Íslands beita sér fyrir framfylgd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna númer 1325 um konur frið og öryggi, valdeflingu kvenna og tengsl loftslags- og öryggismála, í samræmi við þjóðaröryggisstefnu.

Heimsfaraldurinn hélt áfram að setja mark sitt á starfsemi Sameinuðu þjóðanna árið 2021. Þunginn í umræðunni færðist í auknum mæli á að tryggja jafnari dreifingu

bóluefna, sjálfbæra uppbyggingu og bætt viðnámsþol samfélaga. Búist var við að umfjöllun um lok og eftirköst heimsfaraldursins yrði mál málanna næsta ár. Sú varð ekki raunin því innrás Rússlands í Úkraínu í febrúar 2022 varpaði skugga á allt annað. Umhverfis- og loftslagsmál og fæðuöryggi guldu fyrir ótíðindin frá Úkraínu þó að öllum sé ljóst að þörfin fyrir úrbætur og sameiginlegar ákvarðanir verður meira knýjandi dag frá degi.

Forsætisráðherra og utanríkisráðherra sátu ráðherraviku allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna í september 2022. Í almennri umræðu undirstrikaði utanríkisráðherra sameiginlega ábyrgð þjóða á að viðhalda grunnstoðum alþjóðakerfisins. Ráðherra átaldi Rússa harðlega fyrir innrásina í Úkraínu og hvatti þjóðir heims til dáða í loftslags- og auðlindamálum og jafnframt í mannréttindamálum þar sem þeim væri ábótavant.

Innrás Rússa í Úkraínu var meginefni 46 formlegra funda öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna á árinu 2022. Vitaskuld flækti málin að árásaríkið sjálft, sem þverbrotið hefur stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, hefur stöðu fastaríkis í ráðinu. Það rak fleyg í samstöðuna og olli tregðu við afgreiðslu fjölda óskyldra mála. Af öðrum umfjöllunarefnum ráðsins á tímabilinu má meðal annars nefna málefni Afganistans, Mjanmar, Eþíópíu, Jemens og Sírlands. Öryggisráðið gegnir eftir sem áður mikilvægu hlutverki sem alþjóðapolítískur umræðuvettvangur og styður við starf Sameinuðu þjóðanna á vettvangi.

Fastanefnd Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum lætur að sér kveða í störfum allsherjarþingsins og undirnefndum þess og tekur reglulega að sér ábyrgðar- og forystuhlutverk. Fastafulltrúi leiddi viðræður aðildarríkjanna um fjármögnun alþjóðlegrar þróunarsamvinnu sem lauk vorið 2022. Þá leiddi fastanefnd árið 2022 ályktun um að styrkja mannréttindakerfi Sameinuðu þjóðanna sem var samþykkt samhljóma. Ennfremur sinni hún varaformennsku í laganefnd allsherjarþingsins.

3. Afvopnun

Aðild að og stuðningur við alþjóðasamninga um afvopnun og traustvekjandi aðgerðir eru mikilvægur liður í því að stuðla að friði og öryggi. Forgangsmál fyrir alþjóðaöryggi er að styrkja framkvæmd samningsins um bann við útbreiðslu kjarnavopna og friðsamlega nýtingu kjarnorku (NPT-samningsins) og að verja efnavopnasamninginn. Þá er áriðandi að koma á nýju regluverki til að mæta áskorunum á sviði afvopnarmála vegna örrar tækniþróunar.

Frumvarp utanríkisráðherra til laga um afvopnun, takmörkun vígbúnaðar og útflutningseftirlit var sett á þingmálaskrá. Meginmarkmið frumvarpsins er að sameina í ein heildarlög ákvæði sem varða framkvæmd alþjóðasamninga er varða afvopnun og takmörkun vígbúnaðar sem Ísland er aðili að. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi í 22. Júní 2023. Ávinningurinn af samþykkt frumvarpsins er að framkvæmd á þessum sviðum verður betur samræmd og skýrari auk þess sem heildaryfirsýn skapast yfir málaflokkana.

Ísland hefur tekið virkan þátt í samvinnu og framkvæmd samninga er varða vopnaviðskipti og hefur skipað sér í hóp ríkja sem vinna að því að koma í veg fyrir að tækni og íhlutir til að búa til kjarnavopn, efnavopn, eldflaugar og hefðbundin vopn rati í hendur óæskilegra aðila.

Tækniframfarir hafa á skömmum tíma skapað nýjar ógnir og svigrúm fyrir nýjar víddir í átökum, auk þess að magna upp ógnir sem fyrir eru. Þessi staða endurspeglast í fjölþjóðasamstarfi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) en þessar stofnanir hafa allar aukið áherslu á samráð og samstarf um afvopnunarmál. Starf Alþjóðakjarnorkumála-stofnunarinnar (IAEA) er æ mikilvægara vegna NPT-samningsins og samningsins um kjarnorkuáætlun Írans, sem og starf Efnavopnastofnunarinnar (OPCW) vegna fjölgunar efnavopnaárása.

Sem fyrr mun Ísland leggja sitt af mörkum til framgangs raunhæfrar afvopnunar með virkri þátttöku á alþjóðavettvangi þar sem afvopnunarmál eru til umfjöllunar og í samráði við aðrar þjóðir um hvernig beri að takast á við nýjar ógnir sem alþjóða-samfélagið stendur frammi fyrir.

Sjá nánar um afvopnun í greinargerð utanríkisráðuneytisins um framkvæmd tíunda áhersluþátta.

4. Mannréttindi og réttarríkið

Ísland lauk setu í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna í árslok 2019 en var áfram virkt áheyrnarríki í ráðinu. Utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra greindi frá því á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í september 2020 að Ísland sæktist á ný eftir sæti í ráðinu, með stuðningi annarra Norðurlanda, fyrir tímabilið 2025-2027.

Á vettvangi ráðsins fer Ísland fyrir kjarnahópi ríkja varðandi mannréttindaástandið í Íran og var reglubundin ályktun sem hópurinn lagði fram samþykkt í mars 2022. Með því var umboð sérstaks skýrslugjafa endurnýjað. Þá höfðu Ísland og Þýskaland frumkvæði að sérstökum fundi mannréttindaráðsins í nóvember 2022, þar sem samþykkti var ályktun um stofnun óháðrar rannsóknarnefndar varðandi ofsóknir gegn friðsömum mótmælendum í kjölfar dauða Mahsa Amini.

Ísland beitti sér í málefnum Úkraínu og studdi stofnsetningu rannsóknarnefndar vegna mannréttindabrota og stríðsglæpa Rússa. Ísland lét einnig að sér kveða í málefnum Úígúra í Zingjiang-héraði í Kína og málefnum afganskra kvenna.

Í haustlotu ráðsins var rætt um skýrslu mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna um samstarf Filippseyja við skrifstofu mannréttindafulltrúa. Umræðan fór fram á grundvelli sameiginlegrar ályktunar Íslands og Filippseyja í ráðinu frá 2020 sem samþykkt var samhljóða.

Ísland tekur einnig virkan þátt í mannréttindastarfi á vettvangi allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna í New York og á sæti í stjórnarnefnd UNESCO um mannréttindi. Eitt umfangsmesta verkefni utanríkisþjónustu Íslands um árabíl var formennska í ráðherraráði Evrópuráðsins sem hófst í nóvember 2022 og lauk með leiðtogafundi í Reykjavík í maí 2023. Staða grundvallargilda Evrópuráðsins, mannréttinda, lýðræðis og réttarríkisins, voru meginstoðir formennskuáætlunar Íslands. Að auki var stefnu íslensku ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum, málefnum barna og umhverfismálum gert hátt undir höfði.

Auk öflugs málsvarastarfs í alþjóðastofnunum tekur Ísland þátt í ýmiss konar ríkja-samstarfi til að auka veg mannréttinda og lýðræðislegra gilda.

5. Jafnrétti kynjanna

Þema 65. þings kvennanefndar Sameinuðu þjóðanna (CSW) árið 2021 var full þátttaka kvenna á opinberum vettvangi og í ákvarðanatöku, valdefling kvenna og stúlkna um heim allan og útrýming á kynbundnu ofbeldi. Fundurinn og rafrænir hliðarviðburðir honum tengdir fóru fram dagana 15. til 26. mars. Forsætisráðherra flutti ávarp og tók þátt í hliðarviðburðum og fundum. Íslensk stjórnvöld skipulögðu tvo hliðarviðburði. Annar beindi sjónum að áhrifum COVID-19 heimsfaraldursins á kynjajafnrétti og áherslur stjórnvalda í því samhengi og hinn fjallaði um mikilvægi kvennanefndarfundarins og Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna fyrir Ísland.

Ísland gegndi í fyrsta skipti varaformennsku í framkvæmdastjórn UN Women árið 2022 fyrir hönd hóps Vestur-Evrópuríkja og fleiri ríkja. Í apríl 2022 fundaði utanríkisráðherra með framkvæmdastýrum UN Women, UNFPA og UNICEF og greindi frá auknum stuðningi við stofnanirnar þrjár, auk þess að undirrita samning við UNFPA um að uppræta limlestingar á kynfærum kvenna og stúlkna. Ráðherra tók við gullvottun frá Þróunaráætlun Sameinuðu þjóðanna (UNDP) fyrir vinnu á sviði jafnréttismála og þróunarsamvinnu, á fundi með framkvæmdastjóra stofnunarinnar.

Ísland hefur ítrekað vakið athygli á bágrri stöðu kvenna og stúlkna í Afganistan í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna og var meðal ríkja sem kölluðu eftir sérstakri umræðu um stöðu mannréttinda þar í júnilotu ráðsins. Á fundinum hélt utanríkisráðherra ræðu fyrir hönd Norðurlanda og Eystrasaltsríkja. Ísland var meðflytjandi tillögu að ályktun um endurnýjun umboðs sérstaks skýrslugjafa mannréttindaráðsins í Afganistan sem samþykkt var í september 2022.

6. Barátta gegn ójöfnuði og fátækt

Ísland hefur ekki skorast undan ábyrgð í þróunarsamvinnu, sem hefur vaxið töluvert að umfangi undanfarin ár. Þróunarsamvinna er ein af meginstoðum íslenskrar utanríkisstefnu og liggur þar til grundvallar stefna um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2019-2023. Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna eru leiðarljósið með yfirmarkmiðið að draga úr fátækt og hungri og stuðla að almennri velferð á grundvelli mannréttinda, kynjajafnréttis og sjálfbærrar þróunar. Stuðningur er við tvíhliða samstarf ríkja, svæðaverkefni og fjölþjóðastofnanir á sviði þróunar- og mannúðarsamstarfs. Þá hefur vægi samstarfs við atvinnulífið og frjáls félagasamtök aukist til muna. Rík áhersla er lögð á skilvirkni, gagnsæi og fagleg vinnubrögð við framkvæmd þróunarsamstarfs, í samræmi við alþjóðleg viðmið um faglega starfshætti.

Framlag Íslands til þróunarsamvinnu jókst töluvert og var fjármunum varið til mannúðaraðstoðar, tvíhliða þróunarsamvinnu og samstarfsstofnana samkvæmt stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2019-2023 og í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna. Framlag Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu í heild var 0,35 prósent af vergum þjóðartekjum (VPT) árið 2022 samkvæmt bráðabirgðartölum. Útgjöld til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu á vegum utanríkisráðuneytisins árið 2022 námu 10,2 mö.kr. samkvæmt bráðabirgðaruppgjöri. Af þeirri upphæð er 400 m.kr. sértæk fjárveiting vegna framlags til mannúðar- og efnahagsaðstoðar í Úkraínu. Heildarframlag til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu er áætlað tæpir þrettán ma.kr. árið 2022 og þá er meðtalinn kostnaður annarra ráðuneyta, ásamt stofnfjárframlögum til Alþjóðabankans og fleiri stofnana. Hér er talin með sértæk fjármögnun vegna framlags til mannúðar og efnahagsaðstoðar í Úkraínu.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd fyrsta áhersluþáttar

Utanríkisráðherra tók við formennsku í ráðherranefnd Evrópuráðsins fyrir hönd Íslands í nóvember 2022 og stóð formennskutímabilið fram í maí 2023. Staða grundvallargilda Evrópuráðsins, mannréttinda, lýðræðis og réttarríkisins voru meginstoðir formennskuáætlunar Íslands. Að auki var stefna íslenskra stjórnvalda í jafnréttismálum, málefnum barna og umhverfismálum gert hátt undir höfði. Var þetta í þriðja sinn sem Ísland fór með formennsku í Evrópuráðinu frá inngöngu árið 1950.

Áformað hafði verið að halda hefðbundinn utanríkisráðherrafund aðildarríkjanna 46 í Reykjavík í lok formennskutíma Íslands, en þeirri hugmynd óx ásmegin, ekki síst vegna innrásar Rússa í Úkraínu, að tímabært væri að leiðtogar aðildarríkjanna kæmu saman til að efla samstöðu um grundvallargildi ráðsins: mannréttindi, lýðræði og réttarríkið. Niðurstaðan varð sú að í hlut Íslands kom að halda fjórða leiðtogafund Evrópuráðsins í 74 ára sögu þess. Leiðtogafundurinn fór fram í Hörpu 16.-17. maí 2023, en nánar verður greint frá fundinum og niðurstöðum hans í skýrslu þjóðaröryggisráðs fyrir árið 2023.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða fyrsta áhersluþáttar

Innrás Rússa í Úkraínu olli straumhvörfum í alþjóðapolítík og öryggisumhverfi Evrópu. Yfirgangur Rússa hefur enn einu sinni staðfest að tilveruréttur þjóða byggist á algjörrri virðingu fyrir alþjóðalögum, landamærum og fullveldi. Þetta á ekki síst við um fámenna og herlausa þjóð sem byggir öryggi sitt á traustu samstarfi við bandamenn. Því styður Ísland hið alþjóðlega regluverk þjóða heims sem umfram allt á að hindra að aflsmunur ráði í samskiptum ríkja.

Innrásin hefur reynst nóturleg áminning um að alþjóðalög, mannréttindi og lýðræðisleg gildi eru ekki sjálfgefin heldur þurfi að slá um þau skjaldborg eigi þau að tryggja smáþjóðum tilverurétt, viðunandi öryggi og velsæld. Ríflega 140 af 193 aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna greiddu atkvæði með ályktun allsherjarþingins gegn innrás og sendu þannig skýr skilaboð um að standa vörð grundvallargildi stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Ísland hefur frá upphafi innrásarstríðs Rússlands stutt varnarbaráttu Úkraínu með ráðum og dáð á alþjóðavettvangi; pólitískt, með mannúðaraðstoð, gegnum alþjóðastofnanir og sjóði og með varnartengdum framlögum og þjálfun.

Þó hrikti í stöðum alþjóðakerfisins sem þegar var laskað eftir heimsfaraldur og langvarandi mannúðarkrísur. Orku- og matvælakrísan sem orsakaðist af innrás Rússa í Úkraínu jók enn á þann vanda. Fylgjendur fjölþjóðlegrar samvinnu, Norðurlöndin þar á meðal, verða að efla og treysta samskipti við ríki sem finnast þau ekki fá hljómgrunn innan alþjóðastofnana og sífelld bera skarðan hlut frá borði.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum hvað varðar framkvæmd fyrsta áhersluþáttar

Vegna þeirrar ólgu og óeiningar sem einkennir alþjóðasamfélagið nú um stundir er mikilvægt að tryggja fjárveitingar til öflugrar þátttöku í störfum alþjóðastofnana, í fjölþjóðlegu samstarfi og virkum ríkjasamskiptum, til að vinna megi að grundvallarhagsmunum Íslands sem lúta að virðingu fyrir alþjóðalögum, sterku alþjóðakerfi, friði og öryggi.

Takast þarf á við nýjar ógnir sem leiða af tækniframförum í vígbúnaðargerð og nýjum átakavíddum svo sem netógnum, geimógnum og beitingu gervigreindar í hernaði, svo eitthvað sé nefnt. Það kallar á alþjóðlega samvinnu um viðbrögð. Ísland sækist á ný eftir sæti í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna, fyrir tímabilið 2025-2027. Kosid verður á vettvangi Sameinuðu þjóðanna í New York haustið 2024. Efla þarf þátttöku Íslands á vettvangi mannréttindaráðsins í aðdraganda kosninganna og vinna framboðinu fylgis.

Annar áhersluþáttur:

Að horft verði sérstaklega til umhverfis- og öryggishagsmuna Íslands á norðurslóðum í alþjóðasamvinnu og innlendum viðbúnaði.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins um framkvæmd annars áhersluþátta þjóðaröryggisstefnunnar fer hér á eftir.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins:

Aukin spennan og óstöðugleiki í öryggis- og varnarmálum einkenndi árið 2021 og enn frekar árið 2022. Ísland fer ekki varhluta af þessum breytingum. Aukin umsvif bandalagsríkja á Norður-Atlantshafi og á norðurslóðum bera þróuninni vitni, þar sem aðstaðan á öryggissvæðunum á Keflavíkurflugvelli þjónar mikilvægu hlutverki. Þetta birtist meðal annars í stefnumótun nánustu samstarfsríkja Íslands í öryggis- og varnarmálum, á borð við Bandaríkin, Bretland, Danmörku, Noreg, Svíþjóð og Finnland, þar sem tekin eru af öll tvímæli um aukið mikilvægi öryggis og varna á norðurslóðum. Sú áhersla birtist í auknum útgjöldum þessara ríkja til öryggis- og varnartengdra verkefna, í þéttara samstarfi þeirra á milli og í auknum þunga í fjölþjóðasamstarfi um öryggis- og varnarmál sem Ísland á aðild að.

Á vettvangi Atlantshafsbandalagsins hefur áherslan á Norður-Atlantshafið og norðurslóðir farið vaxandi á síðustu árum til að mæta nýjum öryggisáskorunum m.a. með aukinni viðveru, eftirliti og æfingum þ.m.t. í nágrenni Íslands. Unnið hefur verið að því að þróa nýjar svæðisbundnar varnaráætlanir og að setja á fót nýja herstjórnarmiðstöð í Norfolk í Bandaríkjunum. Hún mun gegna lykilhlutverki fyrir Norður-Atlantshafið og norðurslóðir. Fulltrúar Íslands taka virkan þátt í þessari vinnu og starfa nú þegar íslenskir sérfræðingar í Norfolk.

Norðurskautsríkin sjö og helstu bandalagsríki hafa verið efla með sér samstarf um norðurslóðir til mæta breytingum á þróun öryggismála, s.s. milli æðstu yfirmanna herafra norðurskautsríkjanna sjö og á vettvangi hringborðs um öryggismál á norðurslóðum (Arctic Security Forces Roundtable, ASFR), en þar hefur samstarfið færst í auknum mæli frá leit og björgun á norðurslóðum yfir í öryggismál í víðari skilningi.

Loftslagsbreytingar skoðast í síauknum mæli sem öryggisáskorun. Bráðnun heims-skautaíss sem opnar fyrir nýjar siglingaleiðir og aðgengi að ónýttum náttúruauðlindum er dæmi um öryggistengdar afleiðingar loftslagsbreytinga sem snerta Ísland sem norðurslóðaríki með beinum hætti. Hætt er við að ríki horfi í auknum mæli til þessa svæðis með það fyrir augum að auka landfræðipólítísk áhrif sín, sem grafið getur undan stöðugleika vegna margfeldisáhrifa. Atlantshafsbandalagið markaði

loftslagsstefnu sína á árinu 2021 og setti sér sína fyrstu aðgerðaáætlun í þessum efnum. Í vinnu bandalagsins er annars vegar horft til áhrifa loftslagsbreytinga á öryggi ríkja og hins vegar til þess að draga úr kolefnissporum hernaðarsamstarfs ríkjanna.

Þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða (750. mál, þskj. 1478) var samþykkt einróma á Alþingi 19. maí 2021 og tekur við af fyrri stefnu frá 2011. Nýja norðurslóðastefnan er í nítján liðum sem taka meðal annars til stöðu Íslands sem norðurslóðaríkis, mikilvægis Norðurskautsráðsins og sjálfbærrar þróunar, víðtækra áhrifa loftslagsbreytinga, nauðsynjar þess að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis, breytts landslags öryggismála, velferðar þeirra fjögurra milljóna manna sem búa á svæðinu og mikilvægis uppbyggingar þekkingar og rannsóknastarfs, ekki síst innanlands, svo nokkuð sé nefnt.

Starfshópur utanríkisráðherra um efnahagstækifæri á norðurslóðum afhenti utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra skýrsluna Norðurljós í maí 2021. Starfshópnum var falið að greina heildstætt þann efnahagsuppgang sem spáð er á norðurslóðum á næstu árum og meta á þeim grundvelli hvernig best verði staðið að gæslu og eflingu íslenskra hagsmuna á svæðinu. Skýrslan hefur að geyma 57 tillögur sem miða að þessu marki.

Tveggja ára formennskutímabili Íslands í Norðurskautsráðinu lauk með ráðherrafundi sem haldinn var í Hörpu í Reykjavík 19.-20. maí 2021. Undir yfirskriftinni „Saman til sjálfbærni á norðurslóðum“ var í formennskutíð Íslands lögð sérstök áhersla á málefni hafsins, loftslagsmál og endurnýjanlega orku, og fólk og samfélög á norðurslóðum. Ísland leitaðist einnig við að styrkja starfsemi Norðurskautsráðsins enn frekar, jafnt inn á við sem út á við. Í ljósi COVID-19 faraldursins reyndist það töluverð áskorun.

Rússland tók við keflinu af Íslandi 2021. Innrás Rússa í Úkraínu rak fleyg í samstarfið og í kjölfar hennar ákváðu hin ríkin sjö að gera hlé á formlegu samstarfi við Rússland. Ríkin sjö sendu frá sér yfirlýsingu þann 3. mars 2022 þar sem tilefnislaus innrás Rússa í Úkraínu er fordæmd. Í ljósi grófra brota Rússa á alþjóðalögum var gert tímabundið hlé á þátttöku í öllum fundum ráðsins og undirstofnana þess. Ýmiss konar verkefnavinna þar sem Rússar koma ekki við sögu var haldið áfram í nafni ráðsins.

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Velferð og öryggi íbúa á norðurslóðum er nátengt vistkerfinu og líffræðilegum fjölbreytileika svæðisins. Í því felst að öryggismál á norðurslóðum eru margslungið viðfangsefni sem nær yfir m.a. fæðuöryggi, efnahagslega afkomu, heilsufar, verndun og nýtingu náttúrugæða og menningararfs, auk hefðbundnari öryggismála.

Árið 2019 skipaði utanríkisráðherra sérstakan starfshóp um efnahagstækifæri á norðurslóðum og er honum m.a. ætlað að fylgja skýrslu forsætisráðuneytisins „Hagsmunir Íslands á norðurslóðum – Tækifæri og viðsjár“ frá 2016 eftir.

Ný þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða, nr. 24/151, var samþykkt á Alþingi 19. maí 2021. Þingsályktunin kveður meðal annar á um að efla beri og styrkja Norðurskautsráðið sem mikilvægasta samráðsvettvanginn á alþjóðavettvangi um málefni norðurslóða og í henni var ríkisstjórninni falið að fylgja nítján nánar tilgreindum áherslupáttum. Utanríkisráðherra var falið að móta framkvæmdaáætlun

með norðurslóðastefnunni í samráði við aðra ráðherra og skipaði til þess fimm þemahópa sem skiluðu tillögum sínum vegna framkvæmdaáætlunarinnar til utanríkisráðherra í byrjun janúar 2023.

Ísland tók við formennsku í Norðurskautsráðinu í maí 2019 og gegndi því hlutverki fram til maímánaðar 2021. Yfirskrift formennskuáætlunar Íslands er „Saman til sjálfbærni á norðurslóðum“. Íslenska formennskan beindi kastljósinu sérstaklega að þremur áherslusviðum; málefnum hafsins, loftslagsmálum og endurnýjanlegri orku, og fólkinu á norðurslóðum. Unnið var að verkefnum undir hverju þessara áherslusviða, s.s. um plastmengun í hafi, jarðhitanýtingu, efnahagsmál og málefni ungmenna á norðurslóðum.

Í samstilltu átaki þorra þjóða innan Norðurskautsráðsins hefur á vettvangi Alþjóða siglingamálastofnunarinnar verið unnið að banni á notkun svartolíu (Heavy Fuel Oil) á norðurslóðum. Endanlegt samkomulag þar að lútandi náðist í júní árið 2021 og kemur það til framkvæmda í júlí 2024.

Landhelgisgæsla Íslands (LHG) er aðili að Strandgæsluráði Norðurskautsríkja (Arctic Coast Guard Forum) sem hingað til hefur fundað u.þ.b. fjórum sinnum á ári. Hlé var gert á starfsemi ráðsins í formennsku Rússa eftir innrásina í Úkraínu en ráðgert er að endurvekja starfið vorið 2023 þegar Noregur tekur viðformennskunni. Helstu áherslumál samstarfsins hafa verið tengd leit, björgun og viðbrögðum við mengunarslysum. Í því felst m.a. samræming verklags við leit og björgun, þekkingarmiðlun á sviði björgunar- og mengunarviðbragða og stöðlun fjarskipta. Strandgæsluráðið stendur einnig fyrir árlegum æfingum og rannsóknverkefnum tengdum öryggismálum og mengunarvörnum á norðurslóðum, m.a. í samstarfi við vinnuhóp Norðurskautsráðsins um varnir, viðbúnað og viðbrögð (EPPR). Strandgæsluráðið hefur staðið fyrir æfingu á sviði björgunar og mengunarvarna annað hvert ár, „Arctic Guardian“. Til stóð að halda slíka æfingu 2022 en henni var frestað. Nú stendur til að halda hana í formennskutíð Noregs 2023-2025.

Landhelgisgæslan á enn fremur formlegt samstarf við samtök skemmtiferðaskipa á norðurslóðum (Association of Arctic Expedition Cruise Operators, AECO) um aukið öryggi farþega og ferðamanna á norðurslóðum. Samstarfið felur í sér reglulega fundi sem og árlega tveggja daga skrifborðsæfingu (Annual Joint Arctic SAR event) og var slík æfing haldin á Íslandi í mars 2023. Hinn árlegi viðburður er skipulagður af fastanefnd skipaðri fulltrúum Landhelgisgæslu Íslands, AECO og björgunarstjórnstöðvar Norður-Noregs, ásamt þátttöku annarra lykilaðila á norðurslóðum.

Aukin skipaumferð um norðurhöf eykur líkur á mengunarslysum sem geta haft óafturkræf áhrif á lífríki hafsins, ekki síður en hlýnun loftslags (og þar með sjávar), og haft afleiðingar sem varða bæði fæðuöryggi og efnahagslegt öryggi þjóðarinnar. Rannsóknir og vöktun eru mikilvægar í þessu samhengi og nýr samningur norðurskautsríkjanna um bætt alþjóðlegt samstarf á sviði vísindarannsókna á norðurslóðum og aðgengi að rannsóknarniðurstöðum er skref í átt til úrbóta. Ísland fullgilti samninginn í janúar 2018.

Landhelgisgæsla Íslands hefur fyrir atbeina utanríkisráðuneytisins tekið þátt í starfi hringborðs öryggisstofnana á norðurslóðum (Arctic Security Forces Roundtable) frá árinu 2012, með stuttu hléi árið 2022. Markmiðið er að stuðla að auknu öryggi á norðurskautssvæðinu með því að efla samvinnu þessara ríkja á sviði öryggismála

og tryggja eftirlit á svæðinu, upplýsingaskipti og samskipti þegar slys eða atvik verða sem kalla á aðkomu tveggja eða fleiri ríkja. Þessu samstarfi var komið á fót fyrir tilstuðlan yfirstjórnar bandaríska heraflans í Evrópu og yfirstjórnar norska heraflans og tóku öll norðurskautsríkin upphaflega þátt en í kjölfar innlimunar Rússlands á Krímskaga 2014 hættu Rússar þátttöku í samstarfinu. Aðrir þátttakendur eru Þýskaland, Frakkland, Bretland og Holland. Bandaríkjamenn og Norðmenn styðja rekstur þessa samstarfs.

Samstarfið hefur þróast frá 2012 en í upphafi var áhersla aðallega á leit og björgun, mengunarvarnir og stuðning við almannaoöryggi á norðurskautssvæðinu. Með tilkomu Strandgæsluráðs Norðurskautsríkja færðust þeir málaflokkar þangað og síðari árin hefur athyglin á norðurslóðum í meira mæli beinst að því að draga úr spennu og tryggja að norðurskautssvæðið haldi áfram að einkennast af samvinnu og stöðugleika. Í því sambandi er sérstaklega horft til samvinnu ríkjanna, vöktunar og viðbragðsgetu. Haldnir eru tveir fundir á ári þar sem farið er yfir stöðuna á svæðinu, ógnir og tækifæri til samstarfs. Samstarfið styrkir þekkingu Íslands um stöðu mála á norðurslóðum með tilliti til öryggismála.

Á vegum Atlantshafsbandalagsins hefur verið unnið markvisst að greiningu og skoðun á breyttu öryggisumhverfi, m.a. á Norður-Atlantshafi, vegna samgönguleiða yfir hafið, flutninga og fjarskipta. Sett hefur verið upp herstjórn bandalagsins í Norfolk í Bandaríkjunum, en meginverkefni hennar snýr að öryggismálum og samgöngu- og samskiptaleiðum yfir Norður-Atlantshaf.

Árlega eru haldnar mikilvægar æfingar í samstarfi við Atlantshafsbandalagið, sem Landhelgisgæsla Íslands stjórnar og hefur yfirumsjón með (sjá nánar í umfjöllun um 4. áhersluþátt).

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd annars áhersluþátтар

Greinargerð utanríkisráðuneytisins:

Ísland hefur tekið virkan þátt samráði og stefnumótun sem varðar öryggi- og varnarmál á norðurslóðum í svæðisbundnu samstarfi, og það í vaxandi mæli.

Þrátt fyrir erfiðar aðstæður gekk formennska Íslands í Norðurskautsráðinu framur vonum og flestum verkefnum tókst að ljúka. Efnismikil skýrsla um stöðu jafnréttismála á norðurslóðum og önnur um bláa lífhagkerfið voru báðar lagðar fyrir ráðherrafundinn. Stærsta verkefni Íslands á formennskutímanum var þó án nokkurs vafa ráðherrafundurinn í Hörpu í maí. Fundurinn var sá tólfti í sögu ráðsins og markaði lok formennsku Íslands og upphaf formennsku Rússlands í ráðinu. Þá var 25 ára afmæli Norðurskautsráðsins fagnað á fundinum. Allir utanríkisráðherrar aðildarríkjanna sóttu fundinn en það er einungis í annað sinn í sögu ráðsins sem það gerist. Á fundinum bar einna hæst að undirrituð var metnaðarfull ráðherryfirlýsing með skýrum skilaboðum um mikilvægi umhverfisverndar og að spornað verði gegn loftslagsbreytingum og afleiðingum þeirra. Jafnframt er sjálfbærri, samfélags- og efnahagsþróun gerð góð skil. Eining um öfluga yfirlýsingu var sérstaklega mikilvæg að þessu sinni, þar sem ekki tókst að ná samstöðu um ráðherryfirlýsingu á ráðherrafundinum í Rovaniemi 2019. Innrás Rússa í Úkraínu átti eftir að draga mjög úr vægi þess árangurs sem náðist í formennskutíð Íslands.

Í september 2021 endurnýjaði utanríkisráðherra samstarfssamning við Norðurslóðanet Íslands á Akureyri. Norðurslóðanet Íslands -þjónustumiðstöð norðurslóðamála er sjálfseignarstofnun sem var sett á laggirnar árið 2012 en hóf opinberlega starfsemi í febrúar árið 2013. Netið vinnur með utanríkisráðuneytinu að margvíslegum verkefnum sem miða að því að efla samstarf þeirra sem starfa að málefnum norðurslóða.

Pingsályktun um stefnu Íslands í málefnum Norðurslóða nr. 24/151, felur í sér að utanríkisráðherra skuli móta áætlun um framkvæmd norðurslóðastefnunnar í samráði við aðra hlutaðeigandi ráðherra og upplýsa Alþingi um framkvæmd hennar að fimm árum liðnum. Utanríkisráðuneytið gerði á árinu 2021 samning við Norðurslóðanet Íslands um að hafa umsjón með gerð framkvæmdaáætlunarinnar fyrir stefnu Íslands í málefnum norðurslóða, í samvinnu við utanríkisráðuneytið. Gerð hennar hófst í byrjun árs 2022 og er nú á lokastigum.

Utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra skipaði í apríl 2019 nefnd sem gera skyldi tillögur um aukið samstarf Grænlands og Íslands. Í ítarlegri skýrslu sem ber heitið „Samstarf Grænlands og Íslands á nýjum Norðurslóðum“ og kom út 21. janúar 2021 gerir nefndin alls 99 tillögur að mögulegum samstarfsflötum. Í stefnu Íslands í málefnum norðurslóða er einnig hvatt til aukins samstarfs við Grænland og Færeyjar. Í október 2022 undirrituðu forsætisráðherrar Íslands og Grænlands yfirlýsingu um aukið samstarf ríkjanna og hefur utanríkisráðuneytið, í samvinnu við grænensk stjórnvöld, unnið að framkvæmd þess samkomulags og þeirrar stefnu sem utanríkisráðherra hefur sett um aukið samstarf við Grænland á grundvelli ofangreindrar skýrslu.

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Með uppbyggingu þekkingarkjarna um málefni norðurslóða á Akureyri hefur Ísland lagt starfsemi Norðurskautsráðsins lið og unnið að því að efla þekkingu og auka umræðu um málefni svæðisins. Á Akureyri er m.a. starfrækt skrifstofa vinnuhóps Norðurskautsráðsins um málefni hafsins og hefur hann lagt sitt af mörkum við að efla samstarf innan ráðsins um þetta mikla hagsmunamál Íslands. Verið er leita leiða til að renna frekari stoðum undir Akureyri sem þekkingarkjarna um málefni norðurslóða, sem verður að teljast viðeigandi þar sem Akureyri er eina bæjarfélag landsins með íbúa við og ofan við heimskautsbaug.

Það starf sem unnið er á vegum Standgæsluráðs Norðurskautsríkja hefur einnig stuðlað að auknu öryggi á norðurslóðum. Á þeim vettvangi tók Landhelgisgæsla Íslands þátt í smíði handbókar um sameiginlegar viðbragðsaðgerðir norðurskautsríkja við neyðartilvikum á hafi ásamt því að taka þátt í og stýra fjölþjóðlegum æfingum og rannsóknarverkefnum um áfallapol og viðbragðsgetu ríkja á svæðum norðan norðurheimskautsbaugs. Landhelgisgæslan leiddi samstarfið til vorsins 2021.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða annars áhersluþáttar

Greinargerð utanríkisráðuneytisins:

Norðmenn tóku við formennskukeflinu í Norðurskautsráðinu af Rússum vorið 2023. Grönnum okkar er vissulega vandi á höndum í flókinni stöðu. Einhugur er um að ráðið verði meginvettvangur norðurslóðasamstarfs til framtíðar en starfið á næstunni mun áfram litast af innrásarstríði Rússa í Úkraínu. Rússlandi hefur verið meinuð þátttaka í

Norðlægu víddinni, samráðsvettvangi ESB, Íslands, Noregs og Rússlands um málefni Norðvestur-Evrópu, og gert var hlé á samstarfi við Rússland á vettvangi Barentsráðsins (Barents Euro-Arctic Council, BEAC), samstarfsvettvangi Norðurlandanna fimm, Rússlands og ESB. Á sama tíma hefur vægi öryggis- og varnarmála aukist í samstarfi norðurskautsríkjanna sjö í ljósi hernaðarumsvif Rússlands.

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Til þess að mæta áskorunum sem skapast við hlýnun loftslags er vert að stuðla að sem víðtækustu samstarfi, ekki síst milli aðildarríkja Norðurskautsráðsins og með samvinnu við áheyrnaraðila þess. Þar á meðal eru Bretland, Indland, Japan, Kína, Þýskaland, Norræna ráðherranefndin og Vestnorræna ráðið.

Áfram þarf að vinna að því að styrkja eftirlits- og viðbragðsgetu Íslands á íslenskum hafsvæðum, þar sem helstu auðlindir þjóðarinnar er að finna. Íslendingar bera ábyrgð á hafsvæðum sem eru margfalt stærra en landið. Landhelgisgæsla Íslands fer með löggæslu á hafi og sinnir þar öryggisgæslu og eftirliti, m.a. löggæslu, leit- og björgun og eftirliti með ytri landamærum Schengen-svæðisins, þ.e. allri umferð skipa til og frá landinu. Efnahagslögsaga Íslands er 200 sjómílur frá grunnlínu, en íslenska leitar- og björgunarsvæðið er margfalt stærra eða um 1,9 milljónir ferkílómetrar og nær norður fyrir Jan Mayen, suður fyrir Grænland og austur fyrir Færeyjar. Á því svæði ber Landhelgisgæslan ábyrgð á að hefja og samhæfa allar leitar- og björgunaraðgerðir. Á þessum svæðum eru auðlindir sem eru undirstaða lífsskilyrða í landinu, sæstrengir sem halda uppi öllum fjarskiptum við umheiminn og mörg þúsund kílómetra strandlengja. Öflugt löggæslu- og öryggiseftirlit ásamt vöktun hafsvæðisins eru forsendur fyrir verndun svæðisins. Koma þarf í veg fyrir ólöglegt athæfi, uppgötva mengunarflekki tímanlega og tryggja skjót viðbrögð við slysum.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd annars áhersluþáttar

Greinargerð utanríkisráðuneytisins:

Tryggja þarf áframhaldandi virkt samráð við norðurskautsríkin sjö og önnur bandalagsríki um þróun öryggismála á norðurslóðum, eftirlit og viðbúnaðargetu.

Ljúka þarf vinnu við áætlun um framkvæmd norðurslóðastefnunnar og framfylgja henni. Sömuleiðis þarf að framfylgja yfirlýsingu Íslands og Grænlands, og stefnu utanríkisráðherra um aukið samstarf. Bæði verkefnið krefjast virks samstarfs innan Stjórnarráðsins.

Þriðji áherslupáttur:

Að aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu verði áfram lykilstoð í vörnum Íslands og meginvettvangur vestrænnar samvinnu sem Ísland tekur þátt í á borgaralegum forsendum til að efla eigið öryggi og annarra bandalagsríkja.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins um framkvæmd þriðja áherslupáttar þjóðaröryggisstefnunnar fer hér á eftir.

Þátttaka Íslands í fjölþjóðasamstarfi um öryggis- og varnarmál stuðlar að því að tryggja víðtæka öryggishagsmuni og er í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar landsins. Utanríkisráðuneytið annast fyrirvar af hálfu íslenska ríkisins í samskiptum og samstarfi við erlend ríki, alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála, hermálafyrirvöld og erlendan liðsafla sem hér dvelur. Vægi samstarfs í þessum málaflokkum hefur vaxið undanfarnin ár vegna breytinga í öryggisumhverfi Evrópu og er Atlantshafsbandalagið burðarás á þessu sviði.

Þó öryggisumhverfi Evrópu hafi tekið breytingum frá þeim tíma þegar bandalagið var stofnað eru markmiðin þau sömu, að tryggja öryggi og frið í álfunni. Auk varnar- og öryggisþáttarins gegnir bandalagið lykilhlutverki sem pólitískt bandalag lýðræðisríkja beggja vegna Atlantshafsins. Bandalagið hefur lagað sig að breyttum aðstæðum í Evrópu með inngöngu nýrra aðildarríkja og auknu samráði og samvinnu við önnur ríki. Fastanefnd Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu gætir hagsmuna Íslands og er málsvari þess innan bandalagsins.

Staðan í og við Úkraínu hefur verið í brennidepli að undanförmu í öllu fjölþjóðasamstarfi um öryggis- og varnarmál sem Ísland á aðild að. Íslensk stjórnvöld hafa lagt ríka áherslu á virðingu fyrir alþjóðalögum og að hernaðarmáttur megi ekki ráða för í alþjóðasamskiptum.

Viðfangsefni og starfsemi Atlantshafsbandalagsins á liðnu ári hefur hverfst um viðbrögð við innrás Rússa í Úkraínu. Ákvörðun Vladímirs Pútín Rússlandsforseta að senda hátt í tvö hundruð þúsund hermenn í stríð gegn Úkraínu snemma morguns 24. febrúar 2022 var upphafið að árásarstríði sem á sér engin fordæmi í álfunni frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar. Ljóst er að með stríðsrekstri sínum hafa stjórnvöld í Moskvu þverbrotið alþjóðalög, eigin skuldbindingar og ráðist gegn þeim grunngildum og stoðum öryggis og friðar í Evrópu sem unnið hefur verið að frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar.

Fastaráð Atlantshafsbandalagsins kom saman til fundar um fjórum klukkustundum eftir að innrásin hófst á grundvelli fjórðu greinar Norður-Atlantshafssáttmálans. Var innrásin harðlega fordæmd og lýsti bandalagið yfir fullri samstöðu með Úkraínu og

að bandalagið myndi grípa til viðeigandi ráðstafana til að tryggja fælingu og varnir bandalagsríkja. Liður í því var ákvörðun um að virkja varnaráætlanir bandalagsins og undirbúningur að styrkingu aflstöðu bandalagsins á austurjaðri þess.

Bæði fyrir og eftir þessa árás funduðu utanríkis- og varnarmálaráðherrar Atlantshafsbandalagsins jafnt og þétt, gjarnan með stuttum fyrirvara í gegnum fjarfundar-búnað. Þá sótti forsætisráðherra sérstakan leiðtogafund Atlantshafsbandalagsins þann 24. mars 2022, ásamt utanríkisráðherra. Tilefni fundarins var að ræða innrás Rússa í Úkraínu, viðbrögð Atlantshafsbandalagsins og áframhaldandi stuðning við Úkraínu. Í yfirlýsingu leiðtogafundarins er ólögætur hernaður Rússa gegn Úkraínu harðlega fordæmdur, rússnesk stjórnvöld hvött til að hætta öllum árásum og skorað á þau að hefja tafarlaust friðarviðræður.

Leiðtogar Atlantshafsbandalagsins samþykktu á fundi sínum í Brussel 14.-15. júní 2021 að ný grunnstefna (Strategic Concept) yrði mótuð fyrir næsta fund þeirra og var hún samþykkt á leiðtogafundinum í Madrid 29.-30. júní 2022. Grunnstefnan er mikilvægur vegvísir í öllu starfi bandalagsins. Ný grunnstefna endurspeglar meðal annars endurskoðaða stefnu gagnvart Rússlandi og fjallar um margvíslegar aðrar áskoranir sem bandalagið stendur frammi fyrir. Grunnstefnan felur einnig í sér skýr skref varðandi samþættingu loftslagsmála við öll meginverkefni bandalagsins, tæknibreytingar og netöryggismál, auk þess sem jafnréttismál, öryggi borgara og áherslur varðandi konur, frið og öryggi eru tilgreind meðal mikilvægra verkefna bandalagsins.

Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á öryggismál í Evrópu og á Norður-Atlantshafi og sameiginlegar skuldbindingar bandalagsríkja. Jafnframt að bandalagið þurfi að bregðast við öryggisáskorunum vegna loftslagsbreytinga og vera virkur samráðsvettvangur um afvopnunarmál. Þá sé brýnt að jafnréttissjónarmið og málefni kvenna, friðar og öryggis verði í hávegum höfð, ásamt þeim sameiginlegu gildum og samstöðunni sem bandalagið stendur fyrir.

Kafbátaleitaræfingar Atlantshafsbandalagsins, Dynamic Mongoose, fara fram á tveggja ára fresti. Skiptast Ísland og Noregur á sem gistiríki þeirra og gegndi Noregur því hlutverki árið 2022. Sú æfing fór að mestu leyti fram á hafssvæðinu við Noreg en að hluta til innan þess loftrýmissvæðis sem Ísland annast, og komu sex skip úr fastaflota bandalagsins til Íslands.

Northern Challenge, sem er árleg fjölþjóðleg æfing styrkt af Atlantshafsbandalaginu og í umsjón séraðgerða- og sprengjueyðingarsviðs Landhelgisgæslu Íslands, fór fram á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli að hausti til, bæði árin 2021 og 2022. Um er að ræða hefðbundna æfingu í viðbrögðum við hryðjuverkatilfellum þar sem heimatilbúnar sprengjur eru notaðar. Ríflega 350 manns frá alls 20 þjóðum tóku þátt í æfingunni í ár.

Reglubundin loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins við Ísland er liður í að gæta að nyrðri mörkum bandalagsins með kerfisbundnu eftirliti, gæslu og auðkenningu óþekktra loftfara. Framkvæmd eftirlitsins er skipulögð í samvinnu íslenskra stjórnvalda og Evrópuherstjórnar bandalagsins. Árið 2021 lögðu Noregur, Pólland og Bandaríkin Atlantshafsbandalaginu til liðsafla en flugsveitir Bandaríkjanna taka reglulega þátt í verkefninu. Árið 2022 lögðu Portúgal, Ítalía og Danmörk til liðsafla og flugsveitir.

Íslensk stjórnvöld hafa að beiðni Atlantshafsbandalagsins aðstoðað aðgerðastjórn bandalagsins í Kósóvó (KFOR) við stjórn neðra loftrýmis í landinu. Aðstoð Íslands felst í að leggja mat á hvort flugmálayfirvöld í Kósóvó fylgi alþjóðlega viðurkenndum stöðlum fyrir flugsamgöngur og er framkvæmd þeirrar aðstoðar í höndum Samgöngustofu, samkvæmt þjónustusamningi við utanríkisráðuneytið.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd þriðja áherslupáttar

Auk þess að uppfæra grunnstefnu bandalagsins hefur herstjórnarkerfið gengið undir breytingar á liðnum árum, en innrás Rússa í Úkraínu hefur undirstrikað mikilvægi þess að fælingar- og varnargeta bandalagsins sé trúverðug. Meðal annars hefur herstjórn bandalagsins skrifað nýjar varnaráætlanir sem samþykktar voru á leiðtogafundi bandalagsins í Vilnías, en Ísland hefur komið að þeirri vinnu með þátttöku í svæðisbundinni herstjórn bandalagsins fyrir Norður-Atlantshaf í Norfolk í Virginíuríki.

Samstarf Íslands með líkt þenkjandi ríkjum um að leggja áherslu á öryggisógnir sem fylgja loftslagsbreytingum hafa borið árangur. Atlantshafsbandalagið markaði loftslagsstefnu sína og setti sér sína fyrstu aðgerðaáætlun í þessum efnum árið 2021. Þá hefur umræðan um tengingu á milli öryggisáskorana og loftslagsbreytinga einnig aukist til muna innan bandalagsins.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða þriðja áherslupáttar

Stuðningur almennings við aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu jókst um tæp 20 prósentustig á milli ára í könnun Maskínu frá maí 2022. Sögðust rúmlega 70 prósent Íslendinga vera jákvæð gagnvart aðild Íslands að bandalaginu samanborið við rúmlega 50 prósent árið 2021. Þá sögðust einungis 8,9 prósent vera neikvæð gagnvart aðildinni. Viðhorf almennings til varnarsamstarfs Íslands við Bandaríkin breyttist einnig töluvert frá síðustu könnun og sögðust 60,7 prósent aðspurðra vera jákvæð gagnvart samstarfinu samanborið við 43,1 prósent árið 2021.

Aðildarumsóknir Finnlands og Svíþjóðar að Atlantshafsbandalaginu marka tímamót, bæði í norrænu samstarfi og í starfsemi Atlantshafsbandalagsins. Með inngöngu þessara nágrannaríkja okkar verða öll Norðurlöndin komin í bandalagið og með því skapast tækifæri sem munu styrkja sameiginlegar varnir og fælingarmátt á Norðurlöndum og Norðurslóðum, og auka öryggi til muna.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd þriðja áherslupáttar

Aukið vægi Íslands í sameiginlegum vörnum Evrópu felur í sér auknar áherslur Atlantshafsbandalagsins og aðildarríkja þess á aðgerðar, æfingar, og varnaráætlanir á okkar svæði. Þessi þróun hefur verið jöfn og þétt frá ólöglegri innlimun Rússa á Krímskaga árið 2014, en gerist nú enn hraðar. Mikilvægt er að tryggja að Ísland standi áfram sem trúverðug og traust bandalagsþjóð, þar sem mannvirki, búnaður og þekking er til staðar (sjá greinargerð UTN um sjötta áherslupátt). Þrátt fyrir mikla þróun í þessum málaflokki innan utanríkisráðuneytisins er enn verk að vinna við að byggja upp þekkingu og getu, og að efla samstarf á sviði öryggis- og varnarmála, sem tryggir öryggi og fullveldi Íslands ásamt því að stuðla að sameiginlegum vörnum Atlantshafsbandalagsins.

Fjórði áherslupáttur:

Að varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna frá 1951 tryggir áfram varnir Íslands og áfram verði unnið að þróun samstarfsins á grundvelli samningsins þar sem tekið verði mið af hernaðarlegum ógnum, sem og öðrum áhættupáttum þar sem gagnkvæmir varnar- og öryggishagsmunir eru ríkir.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins um framkvæmd fjórða áherslupáttar þjóðar-öryggisstefnunnar fer hér á eftir.

Árin 2021-2022 einkenndust af auknu samráði og samskiptum milli íslenskra og bandarískra yfirvalda á sviði öryggis- og varnarmála. Reglulegir fundir milli starfsfólks öryggis- og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og varnarmálafulltrúa bandaríska sendiráðsins í Reykjavík voru festir í sessi, sem hefur eftt tvíhliða upplýsingamiðlun milli stjórnvalda landanna. Umtalsverðar framkvæmdir bandarískra hermálayfirvalda á Íslandi og tímabundin viðvera bandarískra kafbátaleitarvéla endurspeglar breytt ástand öryggismála í okkar heimshluta og það mikilvæga hlutverk sem Ísland gegnir.

Samvinna Íslands og Bandaríkjanna í öryggis- og varnarmálum grundvallast á tvíhliða varnarsamningi ríkjanna frá árinu 1951, sameiginlegri yfirlýsingu frá 2016 og orðsendingaskiptum frá 2017 sem hvort tveggja eru viðbætur við samkomulag ríkjanna frá 2006 þegar varanlegri viðveru Bandaríkjahers lauk hér á landi. Þess má einnig geta að orðsendingaskiptin marka rammann um viðhald og endurbætur á varnarmannvirkjum á öryggissvæðunum.

Árið 2021 sinntu Bandaríkin loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins með flugsveit. Hlutverk Íslands við framkvæmd þessa verkefnis er að veita samningsbundinn gistiríkjastuðning við þann liðsafla sem sinnir loftrýmisgæslunni hverju sinni. Stuðningurinn felst m.a. í því að útvega gistirými, farartæki, aðföng, aðstöðu fyrir stjórnstöð og geymslu búnaðar og flugvéla. Þessi stuðningur er eitt af lykilframlögum Íslands til sameiginlegra varna Íslands, Bandaríkjanna og Atlantshafsbandalagsins. Þá höfðu þrjár B2 herpotur viðdvöl hér á landi um nokkurra vikna skeið árið 2022 í tengslum við æfingar með öðrum bandalagsþjóðum í nágrenni Íslands.

Undirbúningur fyrir tvíhliða varnaræfinguna Norður-Víking '22 var fram haldið árið 2021. Hún átti að fara fram árið 2020 en var frestað vegna COVID-19 heimsfaraldursins. Varnaræfingin hefur verið haldin reglulega frá 1982 en hún grundvallast á ákvæðum varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna frá 1951. Skipulagning umfangsmikillar varnaræfingar er flókið og tímafrekt ferli þar sem tryggja þarf samhæfingu fjölmargra framkvæmdaaðila. Íslensk stjórnvöld eru ávallt virkir þátttakendur í undirbúningi æfinga sem fram fara hér á landi. Utanríkisráðuneytið fer með fyrirsvar fyrir Íslands hönd með dyggum stuðningi og þátttöku fulltrúa varnarmálasviðs Landhelgisgæslu

Íslands og ríkislögreglustjóra. Æfingin fór fram á Íslandi og á hafinu í kringum landið dagana 2.-14. apríl 2022. Megintilgangur hennar var að æfa varnir sjóleiða umhverfis Ísland og mikilvægra öryggisinnviða en einnig leit og björgun á sjó og landi. Um er að ræða reglubundna tvíhliða varnaræfingu Íslands og Bandaríkjanna með þátttöku fleiri vína- og bandalagsríkja. Ákveðið hefur verið að Norður-Víkings æfingar verði hér eftir haldnar á tveggja ára fresti hér á landi. og hófst undirbúningur fyrir Norður-Víking 24 þegar haustið 2022.

Allt frá árinu 2014, þegar Krímskagi var innlimaður í Rússland með ólögnum hætti, hefur bandaríski sjóherinn haldið úti reglulegu kaþbátæfirliti frá Íslandi. Slíkt eftirlit er framkvæmt með sérhæfðum flugvélum og eru á hverjum tíma 4-12 slíkar flugvélar gerðar tímabundið út frá öryggissvæðinu á Keflavíkflugvelli. Ísland veitir þessu verkefni stuðning með svipuðum hætti og gert er við loftrýmisgæslu en í ljósi umfangsins hefur reynt nokkuð á þanþol starfsfólks sem að verkefninu kemur sem og fjárheimilda. Ekki er útlit fyrir að dregið verði úr kaþbátæfirliti frá Íslandi á næstu árum.

Í maí 2021 átti utanríkisráðherra fund með utanríkisráðherra Bandaríkjanna í tengslum við ráðherrafund Norðurskautsráðsins. Þar ræddu ráðherrarnir meðal annars samstarf í öryggis- og varnarmálum og öryggi á norðurslóðum. Þá heimsótti bandaríski utanríkisráðherrann öryggissvæðið á Keflavíkflugvelli og var honum kynnt sú starfsemi sem þar fer fram og það mikilvæga hlutverk sem aðstaðan þar sem og stjórnstöð Atlantshafsbandalagsins gegnir í sameiginlegum vörnum Íslands, Bandaríkjanna og annarra bandalagsríkja.

Utanríkisráðherra sótti Washington heim þann 21. apríl 2022. Þar átti ráðherrann fund með aðstoðarutanríkisráðherra Bandaríkjanna, sem ber ábyrgð á pólitískum málum og aðstoðarvarnarmálaráðherra Bandaríkjanna, sem ber ábyrgð á stefnumótun. Þá var hún frummælandi á fundi hugveitunnar Wilson Center um áhrif ófriðarins í Úkraínu á Norðurslóðir. Innrás Rússa í Úkraínu og viðbrögð Íslands og Bandaríkjanna við henni og stuðningur ríkja við Úkraínu voru megin viðfangsefni allra fundanna.

Áformað var að árlegt samráð háttsettra embættismanna ríkja um varnar-samstarfið (Strategic Dialogue) færi fram á Íslandi árið 2021 en vegna COVID-19 var fundurinn haldinn 2. mars sem fjárfundur. Ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins leiddi sendinefnd Íslands en auk hans sóttu fundinn ríkislögreglustjóri, forstjóri Landhelgisgæslu Íslands og starfsmenn forsætisráðuneytis, utanríkisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og varnamálasviðs Landhelgisgæslunnar ásamt ritara þjóðar-öryggisráðs. Fundurinn var gagnlegur og er slíkt árlegt samráð mikilvægur vettvangur til að tryggja snurðulausa framkvæmd varnarsamningsins og skoðanaskipti um öryggis- og varnarmál milli landanna. Árið 2022 fór fundurinn fram í Reykjavík þann 26. apríl. Þá var gefin út sameiginleg yfirlýsing þar sem áhersla var lögð á að fordæma árásarstríð Rússa og áréttaáframhaldandi stuðning við Úkraínu. Þar að auki var áhersla lögð á að standa vörð um alþjóðalög og reglur, rætt var um áhrif Kína í Evrópu, Norðurskautið, umhverfissvár, netöryggi og mannréttindi.

Þá var í desember 2021 haldinn fundur í sameiginlegri nefnd Íslands og Bandaríkjanna (e. Joint Committee) sem fjallar einna helst um fyrirkomulag varnarframkvæmda og -verkefna á öryggissvæðinu á Keflavíkflugvelli. Fundurinn var árangursríkur en annar fundur var haldinn snemma hausti árið 2022.

Aukin áhersla var lögð á hlutverk sendiráðs Íslands í Washington þegar kemur að öryggis- og varnarmálum, m.a. við upplýsingaöflun, fundasókn og samráð við bæði varnarmála- og utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna. Þá var fjárfest í öruggum fundarbúnaði í húsakynnum sendiráðsins til þess að tryggja upplýsingamiðlun á milli sendiráðsins og utanríkisráðuneytisins og var búnaðurinn tekinn í notkun síðla árs 2022.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd fjórða áhersluþáttar

Verklegum framkvæmdum bandarískra hermálayfirvalda á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli miðaði vel á árinu og lauk ýmsum þeirra árið 2022. Þá hefur undirbúningur frekari framkvæmda gengið vel, en þær eru til þess fallnar að efla enn þá aðstöðu sem nauðsynleg er til að öryggissvæðið standist kröfur sem eru í samræmi við varnarskuldbindingar Íslands; annars vegar gagnvart Bandaríkjunum hins vegar gagnvart Atlantshafsbandalaginu

Utanríkisráðuneytið hefur ennfremur eftt aðkomu sína að skipulagi og framkvæmd varnartengdra verkefna og áréttað mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld séu upplýst snemma um allar framkvæmdatillögur sem eru sem fyrr háðar samþykki héraðs stjórnvalda.

Framkvæmdum á öryggissvæðinu sem kostaðar eru af íslenskum stjórnvöldum, t.d. bygging gistiskála átti að ljúka á árinu 2021, en þær töfðust vegna skorts á aðföngum. Byggingin var tekin í notkun á fyrri hluta árs 2022 og bætir hún umtalsvert þá aðstöðu sem Ísland lætur bandalagsríkjum sínum í té, t.d. við kafbátæftirlit bandaríska sjóhersins.

Þátttaka Íslands í undirbúningi varnaræfingarinnar Norður-Víkingur '22 var með miklum ágætum og varpaði ljósi á mikilvægi þekkingar innlendra aðila og aðkomu þeirra að skipulagningu æfinga sem þessarar sem er lykilatriði til að vel takist til, ekki síst í ljósi þess að aðstæður hér á landi eru umtalsvert frábrugðnar því sem bandarískir skipuleggjendur og þátttakendur eru vanir.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd fjórða áhersluþáttar

Til að Ísland geti haldið áfram að sinna með fullnægjandi hætti skyldum sem það ber á sviði öryggis- og varnarmála og uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði varnarmála, m.a. veitingu gistiríkisstuðnings og rekstur nauðsynlegra varnarinnviða á Íslandi, er mikilvægt að efla almennan skilning á málaflokknum og tryggja honum nægileg fjárframlög til framtíðar. Bandaríkin og önnur ríki Atlantshafsbandalagsins, sem sameiginlega tryggja varnir Íslands verða að geta gengið að því sem vísu að hér sé ávallt til staðar fullnægjandi aðstaða og traustir samstarfsaðilar sem hafa til að bera nauðsynlega þekkingu. Þá er einnig mikilvægt að efla frekar sendiráð Íslands í Washington til að sinna samskiptum um tvíhliða öryggis- og varnarmál við bandarísk stjórnvöld.

Fimmti áherslupáttur:

Að efla og þróa enn frekar norræna samvinnu um öryggis- og varnarmál og annað grannríkjasamstarf sem lýtur að svæðisbundnum hagsmunum og þátttöku í alþjóðasamstarfi á því sviði.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins um framkvæmd fimmta áherslupáttar þjóðar-öryggisstefnunnar fer hér á eftir.

Svæðisbundið samstarf og samráð líkt þenkjandi þjóða um öryggis- og varnartengd málefni hefur verið gert hærra undir höfði í takt við þróunina í öryggisumhverfi ríkjanna. Eftir stigmögnun í árásarstríði Rússa gagnvart Úkraínu sem hófst í febrúar 2022 hefur svæðisbundið samstarf í öryggis- og varnarmál aukist til muna. Reglulegir fundir varnarmálaráðherra Norðurlandanna og í öðru varnarsamstarfi hafa orðið tíðari og margir þeirra hafa verið í gegnum örugg fundarkerfi sem hafa margsannað sig.

Fastlega má búast við því að samstarf Norðurlandanna í öryggis- og varnarmálum (Nordic Defence Cooperation, NORDEFECO) komi til að með aukast verulega í kjölfar inngöngu Finnlands og Svíþjóðar í bandalagið. Verið er að vinna að endurskoðaðri stefnu varnarsamstarfs Norðurlanda sem tekur mið að af þessu. Finnland fór með formennsku í samstarfinu árið 2021, en Noregur tók við árið 2022. Ísland hefur tekið þátt í borgaralegum hluta samstarfsins allt frá stofnun þess árið 2009, en tekur nú virkari þátt í því. Samstarfið lýtur meðal annars að æfingum og þjálfun, útboðum, samhæfingu, samvinnu um fjölþjóðleg verkefni og öryggispolítísku samráði.

Fyrir utan reglubundna fundi hefur samstarfið nýst vel þegar Norðurlöndin hafa þurft að ráða ráðum sínum í óvissuástandi t.d. -vegna Afganistan og innrásar Rússa í Úkraínu. Varnarmálaráðherrar Norðurlandanna mættu saman til að fylgjast með norsku varnaræfingunni Cold Response í mars 2022, og var þar einhugur um að efla samvinnu á sviði öryggis- og varnarmála enn frekar, í ljósi gerbreyttrar stöðu öryggismála.

Í lok nóvember 2022 heimsóttu svo utanríkisráðherrar Norðurlanda og Eystrasaltsríkja Kænugarð, þar sem þeir funduðu með forseta Úkraínu, forsætisráðherra Úkraínu, aðstoðarforsætisráðherra og utanríkisráðherra Úkraínu.

Norræna varnarsamstarfið hefur reynst mikilvægur vettvangur til að stilla saman strengi og gefa út sameiginlegar yfirlýsingar um öryggisáskoranir.

Ísland gerðist í apríl 2021 aðili að Sameiginlegu viðbragðssveitinni (Joint Expeditionary Force, JEF) sem Bretland leiðir. Öll Norðurlöndin taka þar þátt, ásamt Eystrasaltsríkjunum, Hollandi og Bretlandi. Sameiginlega viðbragðssveitin er samstarfs-vettvangur líkt þenkjandi ríkja um öryggis- og varnarmál með áherslu á norðurslóðir,

Norður-Atlantshafið og Eystrasaltið og er henni ætlað að geta brugðist skjótt við hvers kyns aðstæðum á friðar-, hættu- og ófriðartímum, og stutt við annað fjölbjódasamstarf, svo sem á vegum Atlantshafsbandalagsins. Nú er unnið að því að móta stefnu til næstu tíu ára fyrir viðbragðssveitina. Innan sameiginlegu viðbragðssveitarinnar fer einnig fram virkt öryggisráðgjafar samráð, þar með talið á ráðherrastigi. Varnarmálaráðherrar JEF funduðu í Edinborg dagana 9. – 10. nóvember 2022, þar sem þeir ræddu öryggisástandið í Evrópu, stuðning ríkjanna við Úkraínu og hvernig þau geta í sameiningu mætt nýjum öryggisáskorunum til framtíðar. Sem hluti af stuðningi Íslands við sameiginlegu viðbragðssveitina hefur utanríkisráðuneytið einnig sent fulltrúa til vinnu í höfuðstöðvum JEF í Northwood í Bretlandi.

Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin áttu náið samráð á árinu 2021 um sameiginlega öryggishagsmuni og stöðu og þróun í öryggis- og varnarmálum Norður-Evrópu, á vettvangi NB8, í Sameiginlegu viðbragðssveitinni ásamt Bretlandi og Hollandi, og í Norðurhópnum (Northern Group) sem fyrrgreind ríki eiga aðild að auk Þýskalands og Póllands. Eistland fór með formennsku í Norðurhópnum á fyrri hluta árs og Finnland síðari hluta árs, samhliða formennsku í norræna varnarsamstarfinu og NB8. Ísland fór með formennsku í Norðurhópnum á fyrri hluta árs 2022 og funduðu varnarmálaráðherrar þeirra landa á Íslandi þann 8. júní. Á fundinum voru viðbrögð við innrás Rússa í Úkraínu rædd, en sjónum var einnig beint að breiðari áskorunum í öryggisumhverfinu og áhrifum þeirra á Norður-Evrópu og norðurslóðir.

Þann 15. september 2021 undirrituðu utanríkisráðherra Íslands og varnarmálaráðherra Svíþjóðar sameiginlega yfirlýsingu um samstarf ríkjanna í öryggis- og varnarmálum. Í yfirlýsingunni er lögð áhersla á að efla samráð og samvinnu til að mæta öryggisáskorunum í nærumhverfi ríkjanna, á Norður-Atlantshafssvæðinu og á norðurslóðum, sem og fjölbáttaógnum. Einnig er lögð áhersla á að auka samráð um netöryggismál og markvissa upplýsingamiðlun og samstarf í verkefnum sem stuðla að framkvæmd öryggisráðsályktunar 1325 um konur, frið og öryggi. Þann 7. júní 2022 undirrituðu utanríkisráðherra og, varnarmálaráðherra Danmerkur, samkomulag um aukid samstarf ríkjanna í öryggis- og varnarmálum. Samkomulag af þessu tagi var síðast undirritað af utanríkisráðherrum ríkjanna árið 2007, en grannríkjasamningar og/ eða sameiginlegar yfirlýsingar eru einnig fyrir hendi við Kanada (2010), Noreg (2007), Bretland (2019) og Svíþjóð (2021), og óformlega við fleiri ríki.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd fimmta áhersluþáttar

Aðildarumsóknir Finnlands og Svíþjóðar að Atlantshafsbandalaginu á árinu 2022 marka tímamót – ekki einungis fyrir utanríkis- og varnarmál þeirra heldur einnig fyrir norrænt samstarf og öryggi Norður-Evrópu í heild sinni. Þegar aðildin verður að veruleika mun það auka öryggi Íslands og er það nú þegar augljóst að tækifæri munu skapast fyrir Ísland í varnarsamstarfi við okkar nánustu nágrennalönd. Ísland hefur stutt aðildarumsóknir þeirra og talað fyrir mikilvægi þess að ljúka aðildarferli þeirra sem fyrst.

Tvíhliða samkomulög Íslands við grannríki um samstarf í varnarmálum eru mikilvæg verkfæri í öryggis- og varnarmálasamstarfi Íslands. Sameiginlega yfirlýsingin við Svíþjóð og samkomulagið við Danmörku bætast við önnur samkomulög af þessu tagi sem hafa sannað sig í framkvæmd.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða fimmta áhersluþáttar

Væntingar um formennsku Svíþjóðar í NORDEFECO árið 2023 hafa verið miklar í ljósi aðildarumsóknar þeirra og Finnlands að Atlantshafsbandalaginu. Þá á sér stað reglulegt samráð milli herstjórna Norðurlandanna um aukið samstarf og- sameiginleg sóknarfæri í ljósi þess að ríkin verði von bráðar öll í Atlantshafsbandalaginu.. Eitt af markmiðum Svía er að endurskoða NORDEFECO í ljósi aðildarumsókna að Atlantshafsbandalaginu. Þar á meðal stendur til að uppfæra stefnuskjal samstarfsins (NORDEFECO Vision) og endurskoða nefndir og ábyrgðaskiptingu. Það er Íslandi í hag að sem mest af Norrænu varnarsamstarfi fari formllega fram undir hatti NORDEFECO.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd fimmta áhersluþáttar

Þegar vægi varnarsamstarfs Norðurlandanna (NORDEFECO) eykst og verkefnum fjölgar verður mikilvægt fyrir Ísland að taka virkan þátt í því samstarfi sem snertir hagsmuni Íslands. Það kallar á virkari þátttöku í samstarfinu, fundarsókn og stefnumörkun á vettvangi NORDEFECO.

Sjötti áhersluþáttur:

Að tryggja að í landinu séu varnarmannvirki, búnaður, geta og sérfræðipækking til að mæta þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir í öryggis- og varnarmálum og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins um framkvæmd sjötta áhersluþáttar þjóðar-öryggisstefnunnar fer hér á eftir.

Til þess að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði öryggis- og varnarmála þurfa stjórnvöld að tryggja að hér á landi sé til staðar, á friðar- og ófriðartímum, búnaður, mannvirki, geta og sérfræðipækking til að mæta þeim öryggisáskorunum sem við blasa á hverjum tíma. Ísland ber til að mynda ábyrgð á loftrýmisseftirliti Atlantshafsbandalagsins á stórum hluta Norður-Atlantshafsins og þeim kerfum sem þarf til að sinna því verkefni og Ísland er ábyrgt fyrir. Þá veitir Ísland gistiríkisstuðning þeim ríkjum sem sinna varnartengdum verkefnum hér á landi, hvort sem um er að ræða loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins, kaþbátaeftirliti, varnaræfingar eða aðra varnarstarfsemi. Forsenda öruggs rekstrar varnarmannvirkja og búnaðar er að nauðsynlegu lágmarksviðhaldi og uppfærslum á mannvirkjum, kerfum og búnaði sé sinnt af kostgæfni og að tryggja til þess viðunandi fjármagn og hafa yfir að ráða hæfu starfsfólki og verktökum. Með þeim hætti leggur Ísland sitt af mörkum til að tryggja eigin varnir, sameiginlegar varnir sem og varnir bandalags- og vinnuþjóða.

Samkvæmt þjónustusamningi við Landhelgisgæslu Íslands (LHG) sinnir varnarmála-svið LHG daglegri framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna í umboði utanríkisráðherraalla dagaársins, 24 tíma á dag. Náð daglegtsamráð er millivarnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og varnarmálasviðs LHG. Þjónustusamningurinn var endurnýjaður árið 2021 og gildir hann að óbreyttu til ársins 2025 og leysir af hólmi eldri samning frá 2014. Nýr samningur felur í sér aukna upplýsingamiðlun milli samningsaðila, aukið samráð og aukið eftirlit utanríkisráðuneytisins með þeim verkefnum sem undir hann falla. Hefur það fyrirkomulag tryggt skilvirkari framkvæmd samningsins.

Árin 2021-2022 var fram haldið margvíslegum viðhaldsverkefnum og nauðsynlegum endurbótum á svæðum, mannvirkjum og búnaði. Nýframkvæmdir á vegum íslenskra stjórnvalda, Atlantshafsbandalagsins og Bandaríkjanna voru einnig umtalsverðar. Um er að ræða verkefni sem tryggja nauðsynlega aðstöðu og getu hér á landi, en öflug viðbúnaðargeta sem fullnægir rekstrar- og gistiríkisskuldbindingum Íslands gagnvart bandalagsríkjum er grunnforsenda þess að hér á landi sé hægt að sinna með stuttum fyrirvara, tímabundinni viðveru erlends liðsafla.

Verkefni er varða framkvæmd sjötta áherslupáttar sem voru til umræðu á árunum 2021-2022 og áætlað er að komi til framkvæmda 2023-2030, eru fjölgun gistirýma fyrir erlendan liðsafla, endurnýjun þotugildra, nýtt öryggis- og aðgangshlið, og ný eldsneytisáfyllingarstæði fyrir orrustuþotur, endurbætur á höfn á öryggissvæðinu í Helguvík. Í verkefninu er einnig gert ráð fyrir stækkun á eldsneytisbirgðastöðinni fyrir skipaeldsneyti í Helguvík. Ráðgert er að aðstaðan muni einnig nýtast allri almennri skipaumferð. Þá er bygging birgðageymslu fyrir bandaríska flugherinn í undirbúningi.

Ný verkefni sem eru til skoðunar á frumstigi eða fyrsta stigi ákvörðunarferils eru m.a. eftirfarandi:

- Viðhald, viðgerðir og endurbætur á þremur byggingum á öryggissvæðinu í Keflavík sem eru í notkun bandaríska sjóhersins, frekari endurbætur á flugskýli 831. Endurnýjun á ratsjárkerfum Atlantshafsbandalagsins.
- Úttektir Atlantshafsbandalagsins á varnarmannvirkjum á Íslandi fara fram árlega og eru liður í eftirliti með varnarviðbúnaði, svæðum, mannvirkjum, kerfum og búnaði til að tryggja viðbragðsgetu bandalagsins og aðildarþjóðanna.

Stjórnstöð Atlantshafsbandalagsins á öryggissvæðinu í Keflavík fylgist með í rauntíma öllu flugi innan loftrýmiseftirlitssvæðisins sem Ísland ber ábyrgð á, auk þess að taka á móti og miðla upplýsingum frá stjórnstöðvum og eftirlitskerfum í aðildaríkjum Atlantshafsbandalagsins í Norður Ameríku og Evrópu.

Ísland tók eins og fyrri ár virkan þátt í samstarfi Atlantshafsbandalagsins við undirbúning nýrra varnaráætlananna bandalagsins. Íslenskir sérfræðingar koma að þeirri vinnu með beinum hætti til að koma á framfæri varnarhagsmunum Íslands og tengja þær við fjárlagagerð, áætlanir og framkvæmdir.

Kafbátaeftirliti bandaríska sjóhersins og aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins var fram haldið á árinu og var heldur bætt í frá því sem verið hefur. Ísland styður verkefni með gistiríkjastuðningi á öryggissvæðinu í Keflavík og á daglegt samráð við flugsveitirnar sem sinna verkefninu.

Sem fyrr sendi utanríkisráðuneytið borgaralega sérfræðinga til starfa á vettvangi Atlantshafsbandalagsins, m.a. vegna samstöðuverkefna í Eustrasaltsríkjunum (Enhanced Forward Presence (EFP)) í herstjórnarkerfi bandalagsins og höfuðstöðvum þess. Að meðaltali voru um 10 sérfræðingar við slík störf árið 2022. Þetta er meðal framlaga Íslands til varna bandalagsins og einnig liður í því að efla getu og þekkingu við framkvæmd öryggis- og varnartengdra verkefna hér á landi.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd sjötta áherslupáttar

Góður árangur hefur náðst við framkvæmd viðhalds- og endurnýjunarverkefna á öryggissvæðunum hér á landi, auk nýframkvæmda. Verkefnin voru fjármögnuð af íslenskum stjórnvöldum, mannvirkja- og innviðasjóði Atlantshafsbandalagsins (NSIP) og bandarískum hermálafirvöldum. Meðal annars var um að ræða byggingu á gistiskála fyrir erlendan liðsafla, endurbætur á vegakerfinu á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli, gerð flugvélastæða, undirstöðu fyrir tímabundna gámabyggð, akstursbraut fyrir flugvélar og flughlað fyrir flugvélar með hættulegan farm. Öll verkefnin eru undirbúin og framkvæmd í nánu samráðið íslenskra stjórnvalda við fyrrgreinda aðila.

Virk þátttaka Íslenskra fulltrúa í skipulagningu, undirbúningi og framkvæmd varnaræfinga og gerð varnaráætlana eflir getu og þekkingu á öryggis- og varnarmálum og á viðbúnaðarþörf hér á , sem og samhæfingu milli viðeigandi ráðuneyta og stofnana hér á landi á þessu mikilvæga málefnasviði. Æfingarnar Northern-Challenge og Dynamic Mongoose heppnuðust með miklum ágætum og líkt og aðrar æfingar tryggja þær að verkferlar, þekking og geta sem nýta þarf séu æfð og prófuð. Æfingar þessar munu verða haldnar með svipuðu sniði í framtíðinni, annars vegar árlega og hins vegar á tveggja ára fresti. Samstarfið við Samgöngustofu og Isavia er mikilvægur þáttur í daglegri framkvæmd varnarverkefna og hefur frá upphafi verið farsælt.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða sjötta áhersluþáttar

Öryggisástand í okkar heimshluta hefur gjörbreyst á undanförunum árum og hefur Ísland ekki farið varhluta af því. Eftirlit með hernaðarumsvifum Rússa á norðurslóðum hefur verið aukið, m.a. með kafbátaeftirliti á hafsvæðinu umhverfis Ísland. Slíkt krefst enn frekari getu Íslenskra aðila til að sinna skyldum Íslands sem gistiríki og þess að allur búnaður sé uppfærður og að öll aðstaða sé til staðar þegar þörf er fyrir hana og að hún uppfylli kröfur sem gerðar eru.

Ekkert bendir til þess að umsvif bandalagsríkja Íslands minnki frá því sem var á árinu 2022 og frekar má búast við því að þau aukist. Það er því eðlilegt að gera ráð fyrir því að bæta þurfi í þá starfsemi sem Íslensk stjórnvöld bera ábyrgð á, á næstu mánuðum og árum.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd sjötta áhersluþáttar

Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði öryggis- og varnarmála endurspeglast í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og varnarmálalögum og marka þannig ramma utan um þau varnartengdu verkefni sem framkvæma þarf á Íslandi. Áframhaldandi stefnumótun, þarfagreiningar, auk viðhalds og endurbóta á kerfum, mannvirkjum og búnaði eru viðvarandi verkefni og taka breytingum í takti við öryggisástand í okkar heimshluta á hverjum tíma. Utanríkisráðuneytið mun hér eftir sem hingað til kappkosta eðlilegan framgang nauðsynlegra verkefna til að tryggja varnir Íslands í samvinnu við Atlantshafsbandalagið og einstaka bandalagsþjóðir.

Samanber niðurstöðu samráðs Íslenskra stjórnvalda við Atlantshafsbandalagið frá 2007 um framkvæmd loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins hér við land, þá ber Íslenska ríkið ábyrgð á loftrýmiseftirliti og rekstri Íslenska loftvarnakerfisins ásamt björgunarþjónustu fyrir orrustuþotur bandalagsþjóðanna þegar þær eru staðsettar hér á landi. Þrátt fyrir auknar fjárheimildir og kostnaðarþátttöku samfara endurnýjun á þylum Landhelgisgæslunnar hefur ekki enn tekist að uppfylla skuldbindinguna um lágmarksviðbúnaðargetu. Aðrar lausnir eru því til skoðunar.

Tryggja þarf virka þátttöku Íslands í starfi Atlantshafsbandalagsins og öðru varnartengdu samstarfi sem ábyrgur bandamaður en einnig til að efla sérfræðiþekkingu á öryggis- og varnarmálum.

Sjöundi áherslupáttur:

Að stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum², sem mótuð er af almannavarna- og öryggismálaráði, sé hluti af þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og þar verði tekið mið af ógnum sem tengjast loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi og farsóttum.

Greinargerðir dómsmálaráðuneytisins, matvælaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins um framkvæmd sjöunda áherslupáttar þjóðaröryggisstefnunnar fara hér á eftir.

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Stefna stjórnvalda í almannavarnarmálum, sem var á tímabilinu hluti af þjóðaröryggisstefnu, er samþykkt af almannavarnarráði til þriggja ára (nú fimm ára) í senn samkvæmt ákvæðum 3. gr. laga um almannavarnir nr. 82/2008. Ráðið setur stefnuna, en dómsmálaráðuneytið hefur umsjón með því að ráðstafanir verði gerðar í samræmi við stefnuna hverju sinni. Fyrsta stefnan í almannavarna- og öryggismálum var samþykkt í almannavarna- og öryggismálaráði árið 2015. Meginmarkmið var að tryggja öryggi almennings, umhverfis og eigna og samhæfa varnir og viðbrögð við hamförum. Árið 2021 var samþykkt ný stefna í almannavarna- og öryggismálum í ráðinu. Meginmarkmið, líkt og í fyrri stefnu, er að tryggja öryggi almennings, og að samhæfa varnir og viðbrögð við hamförum, hvers eðlis sem þær eru. Litið er til þess að viðbragðskerfið þurfi að bregðast við hvers kyns áföllum sem ein heild og þess að brýnt sé að stuðla að samfelldri virkni mikilvægra samfélagsinnviða. Í stefnunni endurspeglast áherslur ríkisstjórnarinnar um að standa vörð um traustar almannavarnir og að tryggja órofna virkni mikilvægra innviða.

Dómsmálaráðuneytið fer með málefni almannavarna og almannavarnakerfinu er ætlað að vera altækt og taka til landsins alls, á landi, í lofti og á sjó. Ríkislögreglustjóri annast málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra og rekur í því skyni sérstakt svið, almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, sem starfar í umboði ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri hefur víðtækt umsjónar- og eftirlitshlutverk um að ráðstafanir séu gerðar til þess að styrkja áfallaþol samfélagsins. Á tímabilinu hófst vinna við endurskoðun almannavarnarkerfisins af hálfu dómsmálaráðuneytisins í samvinnu við þá aðila sem þar eiga undir. Markmiðið er að skoða alla þætti skipulagsins og meta hvaða lagabreytingar eru nauðsynlegar til að markmiðum almannavarna verði betur náð.

Á árinu 2022 fór fram undirbúningur að skýrari lagamma um móttöku erlendra aðstoðar (e. Host Nation Support). Þetta verkefni er leitt af almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og unnið í nánú samstarfi við dómsmálaráðuneytið, utanríkisráðuneytið, forsætisráðuneytið, Landhelgisgæslu Íslands og aðra viðbragðsaðila.

² Með samþykkt laga nr. 39/2022 var heiti stefnunnar breytt þannig að um er að ræða stefnu stjórnvalda í almannavarnamálum til fimm ára

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hefur notið liðsinnis erlendra sérfræðinga við fyrstu skref í vinnunni. Afrakstur þeirrar vinnu er skýrsla sem verður stuðst við í næstu skrefum. Sumarið 2022 voru samþykktar breytingar á almannavarnalögum sem heimila dómsmálaráðherra að setja reglur um móttöku alþjóðlegrar erlendar aðstoðar. Dómsmálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið, ásamt fulltrúum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, vinna nú að reglugerð um málefnið. Þá liggur fyrir að fram undan er umtalsverð vinna við greiningu á viðkomandi lagabálkum, þá sérstaklega skoðun á þeim lagaákvæðum sem geta reynst hindrun við móttöku erlendar aðstoðar. Brýnt er að tryggja að ávallt sé til staðar fullnægjandi rammi og skýrar verklagsreglur um slíkt. Þannig verður viðbúnaðargeta til að taka á móti alþjóðlegum liðsafla og búnaði á friðartímum sem og hættu- og ófriðartímum efla.

Á árinu 2022 hafa verið tekin mikilvæg skref í vinnu við mat á nauðsynlegum birgðum til að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar. Í mars 2022 skipaði forsætisráðherra starfshóp um efnið. Dómsmálaráðuneytið átti fulltrúa í þeim starfshópi. Starfshópurinn skilaði skýrslu um neyðarbirgðir í ágúst 2022. Starfshópurinn hafði við vinnu sína m.a. hliðsjón af þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og mati þjóðaröryggisráðs á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum frá árinu 2021 og stefnu stjórnvalda í almannavarnar- og öryggismálum 2021-2023. Samkvæmt skýrslunni er það hlutverk hvers ráðuneytis í samræmi við ábyrgð þess að leiða samráð og hefja undirbúning tillagna að nánari afmörkun á birgðahaldi innan hvers geira og upplýsingagjöf um birgðastöðu í nánú samráði stjórnvalda og atvinnulífs. Þá kemur til greina að fela miðlægum aðila á vegum ríkisins, til að mynda ríkislögreglustjóra, að hafa yfirumsjón og eftirlit með neyðarbirgðum í landinu og annast rekstur og viðhald hins miðlæga gagnagrunns. Skýrsla starfshópsins mun koma að gagni í þeirri vinnu sem fram undan er á þessum vettvangi.

Í samræmi við stefnu stjórnvalda í almanna- og öryggismálum hefur almannavarnadeild ríkislögreglustjóra gert átak við samræmda greiningu á áhættu og áfallapoli ráðuneyta, ríkisstofnana, sveitarfélaga og einkaaðila. Þetta er í samræmi við skyldur sem eru lagðar á þessa aðila í ákvæðum almannavarnalaga. Í október 2021 gaf almannavarnardeild ríkislögreglustjóra út leiðbeiningar um greiningu á áhættu og áfallapoli. Tilgangur leiðbeininganna er að gefa ítarlega lýsingu á aðferðum við útfærslu og eftirfylgni á greiningu á áhættu og áfallapoli sem uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru til sveitarfélaga, ráðuneyta og ríkisstofnana í samræmi við lög um almannavarnir. Opnuð hefur verið vefgátt fyrir alla þessa aðila til að vinna greiningar á áhættu og áfallapoli ásamt því að kennsluefni hefur verið útbúið. Í nóvember nk. verða haldin námskeið um viðfangsefnið fyrir ráðuneytin og undirstofnanir þeirra. Námskeiðunum er ætlað að auðvelda þessum stofnunum að uppfylla skyldur sínar varðandi það að greina áhættur og áfallapol þeirra þátta og starfsemi sem þeir bera ábyrgð á.

Greinargerð matvælaráðuneytisins³:

Helstu ógnir við fæðuöryggi, sem felst í því að tryggja aðgengi fólks að matvælum, er hversu matvælaframboð og -framleiðsla er háð innflutningi aðfanga, svo sem fódurs, áburðar og umbúða, og hvernig fiskveiðum yrði hagað ef olíubirgðir væru takmarkaðar. Hátt hlutfall matvæla kemur að utan og innlend matvælaframleiðsla er háð innflutningi á aðföngum. Samkvæmt mati í skýrslu norrænu ráðherranefndarinnar frá árinu 2022 framleiðir Ísland 53% þeirra matvæla sem neytt er hérlandis. Hlutfallið

³ Matvælaráðuneytið tók til starfa 1. febrúar 2022, var áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Á ábyrgðarsviði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

er metið út frá orkuinnihaldi. Innlend framleiðsla mundi fljótlega dragast saman ef aðgangur að alþjóðlegum mörkuðum skertist.

Þáttum sem ógnað geta matvælaöryggi er skipt í tvo flokka. Í fyrsta lagi er um að ræða efnafræðilega þætti, þ.e. að efni sem notuð eru við framleiðslu matvæla, berist í matvæli eða myndist í matvælum og breyti eiginleikum, samsetningu, gæðum eða hollustu þeirra (svo sem vaxtaraukandi efni og lyfjaleifar). Í öðru lagi geta líffræðilegir þættir ógnað matvælaöryggi, svo sem allar örverur sem valdið geta matarbornum sjúkdómum, þ.e. matarsýkingum og matareitrunum. Bakteríur, sveppir, veirur og sníkjudýr geta valdið misalvarlegum veikindum og jafnvel leitt til dauða. Skortur á hreinlæti við matvælaframleiðslu og almennt þekkingarleysi við meðhöndlun matvæla eru helstu ástæður matareitrunar

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (nú matvælaráðherra) vann á árinu 2021 að markmiðum sem styðja við áherslur í sjöunda áherslupætti þjóðaröryggisstefnu Íslands.

Í desember 2020 kynntu forsætisráðherra og ráðherra matvæla, nýja matvælastefnu til ársins 2030. Stefnunni fylgdi aðgerðaáætlun í rúmlega 30 liðum sem miðaði að því að ná markmiðum, sem fela meðal annars í sér að gæði og öryggi séu tryggð við framleiðslu á matvælum, gætt sé að sjálfbærni matvælaframleiðslu og að almenningur hafi aðgang að hollum og öruggum matvælum. Í aðgerðaáætlun stefnunnar var meðal annars fjallað um mótun fæðuöryggisstefnu og lagt til að þjóðaröryggisvísar taki mið af fæðu- og matvælaöryggi, s.s. birgðastöðu matar og vatns, viðbragðsáætlunum og fleiru. Unnið var að framgangi aðgerða stefnunnar á árinu 2021 undir forystu sérstakrar verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (nú matvælaráðuneytis), heilbrigðisráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis (nú umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytis) og forsætisráðuneytis. Áfangaskýrslu um framgang aðgerða á árinu var skilað til ráðherra í árslok 2021.

Á árinu 2022 var unnið að því á vegum matvælaráðherra að endurbæta þá stefnumótun og útvíkka gildissvið hennar, í því skyni að hún nái yfir helstu stefnumið stjórnvalda á sviði matvælaframleiðslu, þ.e. sjávarútvegs, landbúnaðar og fiskeldis. Það var meðal annars gert með fjölmennu matvælaþingi í nóvember 2022 þar sem drög að stefnunni voru kynnt og fjallað sérstaklega um fæðu- og matvælaöryggi. Ætlunin er að sú stefna komi jafnframt til umfjöllunar Alþingis sem þingsályktunartillaga vorið 2023. Stór þáttur í henni er fæðu- og matvælaöryggi, sem og nauðsynlegt birgðahald.

Árið 2019 var samþykkt á Alþingi aðgerðaáætlun í 17 liðum um að efla matvælaöryggi, tryggja vernd búfjárstofna og bæta samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu með þingsályktun nr. 40/149. Unnið var að framkvæmdinni árið 2021, en öllum aðgerðum áætlunarinnar er ýmist lokið eða hefur verið hrundið af stað og teljast þá til lengri tíma verkefna. Þetta kemur fram í skýrslu um framkvæmd ályktana Alþingis frá árinu 2021 sem lögð hefur verið fyrir þingið.

Landbúnaðarháskóli Íslands skilaði ráðherra í febrúar 2021 ítarlegri skýrslu um stöðu fæðuöryggis á Íslandi. Það var þá í fyrsta sinn sem heildstætt mat er gert á fæðuöryggi landsins. Í framhaldinu var samið við skólann um að útfæra frekar ábendingar sem þar koma fram og í apríl 2022 var sextán tillögum og greinargerð um aðgerðir til að bæta fæðuöryggi skilað. Þær eru þýðingarmikið veganesti til að vinna að markmiðum um fæðuöryggi á ábyrgðarsviði matvælaráðuneytisins.

Tímasett 12 aðgerða áætlun til eflingar íslenskum landbúnaði var kynnt í febrúar 2021. Marga snertifleti við fæðuöryggi er að finna í aðgerðunum. Þeim var ætlað að styrkja stoðir íslensks landbúnaðar vegna áhrifa sem COVID-19 heimsfaraldurinn hafði á greinina, skapa öfluga viðspyrnu fyrir íslenskan landbúnað og auðvelda honum að nýta tækifæri framtíðarinnar. Unnið var að framgangi hennar allt árið 2021 og aðgerðum er nú annað hvort lokið eða eru enn í framkvæmd.

Í mars 2021 voru gefnar út leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands. Í þessari fyrstu útgáfu er áhersla lögð á að flokka land sem nýtist til ræktunar á matvælum og fóðri. Er það gert í ljósi markmiða jarðalaga og sjónarmiða um fæðuöryggi. Niðurstöðum flokkunarinnar er ætlað að nýtast sveitarfélögum sem forsendur við skipulagsákvæðanir um landnotkun við gerð aðalskipulags. Með flokkun er lögð áhersla á að afmarka það land í skipulagi sem hefur mesta þýðingu fyrir fæðuframléiðslu. Hingað til hafa aðeins fá sveitarfélög flokkað landbúnaðarland í sínu skipulagi og ekki með samræmdum hætti. Unnið er að tillögum um hvernig hægt væri að stuðla að framgangi verkefnisins.

Tillaga að landbúnaðarstefnu Íslands „Ræktum Ísland“ var kynnt í september 2021 eftir umfangsmikla vinnu verkefnisstjórnar og víðtækt samráð. Stefnan byggir á þremur lykildreytum sem munu verða ráðandi í landbúnaði framtíðarinnar: landnýtingu, loftslagsmálum og umhverfisvernd, tækni og nýsköpun. Fyrirnefndar breytur leggja grunninn að tíu áhersluatriðum sem dregin eru fram í tillögunni en þar á meðal er fæðuöryggi. Áætlunin er að leggja stefnuna fyrir Alþingi vorið 2023 sem þingsályktunartillögu. Unnið er að því að útfæra tillöguna nánar fyrir framlagningu, þar með talið að tengja hana við matvælastefnu og aðra stefnumótun á málefnasviði ráðuneytisins

Mælaborð landbúnaðarins var opnað í apríl 2021. Þar eru upplýsingar um landbúnað og matvælaframleiðslu á Íslandi gerðar aðgengilegar á einum stað og birtar á gagnvirkan og skilmerkilegan hátt. Nauðsynlegt er að hafa yfirsýn yfir framleiðslu, sölu og birgðir í landinu m.a. vegna fæðuöryggis. Mælaborðið er áfram í þróun.

Heimsfaraldur Covid-19 hélt áfram 2021 og fram á árið 2022. Áfram var unnið að ráðstöfunum til að unnt væri að viðhalda starfsemi í landbúnaði, sjávarútvegi og matvælaframleiðslu meðal annars með sértæku 970 milljóna króna framlagi í fjárlögum 2021 til sérstaks stuðnings við bændur vegna afleiðinga faraldursins.

Starfshópur forsætisráðherra um nauðsynlegar birgðir til að tryggja lífsafkomu þjóðar á hættutímum skilaði skýrslu í ágúst 2022 þar sem fram kemur að fæðuöryggi á Íslandi er háð innflutningi matvæla, innlendri matvælaframleiðslu og aðföngum til hennar. Matvælaráðuneytið átti fulltrúa í hópnum. Hann benti á að lágmarka þurfi truflanir á innlendri framleiðslu ef aðfangakeðjur raskast. Nú er unnið að frekari útfærslum á ábendingum starfshópsins á vettvangi ráðuneyta í samvinnu við atvinnulífið. Stór þáttur verkefnisins fellur undir matvælaráðuneytið, matvælin sjálf, fóður, áburður og önnur nauðsynleg aðföng til framleiðslunnar.

Verð á tilbúnum áburði hækkaði verulega síðari hluta árs 2021 og fyrirsjáanlegt var að notendur hérlendis þyrftu að takast á við gríðarmiklar verðhækkanir vorið 2022. Stjórnvöld brugðust við því með sérstakri 700 m. kr. fjárveitingu í fjárlögum 2022 sem ætlaðar voru til að koma til móts við hækkunirnar og styðja við verkefni um bættu nýtingu áburðar. Niðurstaðan varð að hækkunir innflutningsverðs milli árána 2021 og 2022 urðu 125%.

Stríðið í Úkraínu sem hófst 2022 með árás Rússa á landið í febrúar hefur valdið miklum hækkunum á alþjóðlegum matvælamörkuðum. Matvælaverð hækkaði verulega á fyrstu vikunum eftir innrásina og aðföng til matvælaframleiðslu hækkuðu enn meira. Þessi þróun hefur áhrif á verðlag hérlendis og afkomu matvælaframleiðslunnar og þar með fæðuöryggi. Brugðist var við á árinu 2022 með sérstökum spretthópi sem vann á skömmum tíma tillögur um sérstakar aðgerðir til að aðstoða landbúnaðinn við að takast á við afleiðingarnar. Gerðar voru tillögur um sérstakt 2,5 milljarða framlag vegna þessa í formi álags á stuðningsgreiðslur búvörusamninga. Tillögurnar voru samþykktar í ríkisstjórn og síðar með fjárheimildum Alþingis. Greiðslum er að mestu lokið í árslok 2022 en þær síðustu fara fram í ársbyrjun 2023. Þessar aðgerðir voru sambærilegar við aðgerðir stjórnvalda í nágrennalöndum, til að mynda í Finnlandi og Svíþjóð.

Heimsfaraldurinn og stríðsátökin í Evrópu hafa leitt til aukinnar umræðu um aðfangakeðjur landsins og fæðuöryggi. Á næstu mánuðum liggur fyrir að vinna að frágangi og afgreiðslu ofangreindrar stefnumótunar og þeirra aðgerða sem henni fylgja, ásamt því að vinna áfram að framgangi þeirra aðgerða sem enn eru í framkvæmd.

Greinargerð heilbrigðisráðuneytisins:

Viðbrögð og sóttvarnarráðstafanir vegna heimsfaraldurs COVID-19 höfðu mikil áhrif á heilbrigðiskerfið enda mikilvægt að kerfið sé á hverjum tíma í stakk búið til þess að takast á við áskoranir sem slíkar eins og reynsla undanfarinna missera hefur sýnt. Lögð var áhersla á vandaðan undirbúning ákvarðana um sóttvarnaraðgerðir og afléttingu þeirra, þ.m.t. sóttvarnaraðgerðir á landamærum og vandaða upplýsingagjöf. Öflugt og markvisst sóttvarnastarf gegn kórónuveirunni endurspeglar virkt sóttvarnaskipulag hér á landi og uppbyggingu þess innan heilbrigðiskerfisins m.t.t. fyrirbyggjandi birgða af hlífðarbúnaði og fjölda öndunarvéla og skimunartækja.

Alþingi samþykkti í febrúar 2021 breytingar á sóttvarnalögum þar sem kveðið er skýrar á um til hvaða ráðstafana er heimilt að grípa vegna farsóttarhættu og útbreiðslu smits, í hvaða tilvikum og með tilliti til meðalhófssjónarmiða. Markmið breytinganna er að tryggja að slíkar skerðingar á stjórnarskrárvörðum réttindum fólks styðjist við viðhlítandi lagaheimild og séu ekki framkvæmdar nema í þágu almannahagsmuna eða til verndar heilsu eða réttindum annarra. Á árinu var hafin heildarendurskoðun sóttvarnalaga

Á tímabilinu var áfram unnið að því að tryggja kaup og afhendingu á bóluefni vegna COVID-19. Mestu munar annars vegar um nýjan samning Evrópusambandsins við Pfizer sem tryggir Íslandi bóluefni fyrir 25.000 til 30.000 manns strax á öðrum ársfjórðungi, til viðbótar fyrri samningum. Bólusetningar hófust á síðustu dögum ársins 2020 og héldu áfram á árinu 2021. Einstaklingar fengu boð í bólusetningu eftir sérstökum forgangslista þar sem lögð var áhersla á að verja fyrst þá sem dvöldu á hjúkrunar- og dvalarheimilum og öldrunardeildum sjúkrahúsa auk heilbrigðisstarfsmanna. Bólusetting var með bóluefni frá Pfizer, Moderna og Astra Zeneca. Í lok júlí höfðu allir sem þess óskuðu fengið að minnsta kosti einn skammt af bóluefni gegn COVID-19.

Þátttaka í alþjóðlegu samstarfi á sviði lyfjamála var aukið. Samstarf undir heitinu „Beneluxa Initiative“ sem miðar að því að tryggja sjúklingum aðgang að nýjum lyfjum með markvissu samstarfi þjóðanna um áhrifaríkar og skynsamlegar leiðir. Samstarfið

Lýtur einkum að verkefnum sem tengjast innleiðingu nýrra lyfja. Þörf fyrir alþjóðlega samvinnu verður sífellt meiri vegna þeirra áskorana sem yfirvöld standa frammi fyrir gagnvart lyfjaverði, greiðsluþátttöku og innkaupum á lyfjum.

Stofnað var Landsráð um mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustu sem er ætlað að vera ráðgefandi fyrir undirbúning ákvarðana á því sviði auk þess að vera samráðsvettvangur á breiðum grundvelli um þessi mál. Landsráðið tengist markmiðum heilbrigðisstefnu til ársins 2030 en mönnun heilbrigðisþjónustu er alþjóðleg áskorun þar sem samkeppni um starfsfólk í tilteknum fagstéttum fer vaxandi, samhliða margvíslegum breytingum sem tengjast starfsumhverfi, menntun og fleiru.

Fimm ára aðgerðaáætlun heilbrigðisráðherra um framkvæmd heilbrigðisstefnu var lögð fram á Alþingi. Aðgerðaáætlunin tekur til árána 2022 – 2026 en heilbrigðisstefna til ársins 2030 var samþykkt á Alþingi í júní 2019. Þá var lögð fram þingsályktunartillaga um aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum til næstu fimm ára sem tekur mið af stefnu í geðheilbrigðismálum til ársins 2030 sem Alþingi samþykkti á árinu 2022. Heilbrigðisráðherra skipaði stýrihóp um þróun og stefnumótun varðandi stafrænar lausnir og heilbrigðistækni í heilbrigðisþjónustu.

Heilbrigðisráðherra hefur skipað þverfaglegan starfshóp til að móta framtíðarsýn og áætlun um aðgerðir til að sporna við útbreiðslu sýklalyfjaónæmra baktería.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd sjöunda áhersluþáttar

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Eins og að framan greinir er vinna hafin við endurskoðun á almannavarnarkerfinu af hálfu dómsmálaráðuneytisins. Á undanförunum árum hafa ríkislögreglustjóri og viðbragðsaðilar þurft að bregðast við margs konar almannavarnaástandi, s.s. óveðri, snjóflóðum, jarðhræringum, landrasi, aurskriðum, eldgosi og nú síðast Covid-19 heimsfaraldrinum. Það var talin þörf á því að endurskoða tiltekin ákvæði laga um almannavarnir með þessa reynslu í huga. Sumarið 2022 var frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 88/2008, samþykkt á Alþingi. Með frumvarpinu voru gerðar brýnar og mikilvægar breytingar á ákvæðum almannavarnalaga, til að mynda á fyrirkomulagi rýni á aðgerðum viðbragðsaðila. Frumvarpið er einungis fyrsta skrefið í endurskoðun laga um almannavarnir. Dómsmálaráðuneytið vinnur nú að kortlagningu næstu skrefa í áframhaldandi heildarendurskoðun almannavarnalaga í samvinnu við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Skýrsla um neyðarbirgðir, sem var birt í ágúst 2022 hefur nýst og mun koma að gagni í þeirri vinnu sem fram undan er á þeim vettvangi en samkvæmt skýrslunni kemur m.a. til greina að fela ríkislögreglustjóra að hafa yfirumsjón og eftirlit með neyðarbirgðum í landinu og annast rekstur og viðhald hins miðlæga gagnagrunns.

Greinargerð heilbrigðisráðuneytisins:

Umbætur voru gerðar á tækjabúnaði vegna bráðaþjónustu á heilsugæslustöðum og sjúkrahúsum um allt land. Markmiðið er að halda áfram að jafna aðgengi að bráðaþjónustu um allt land og gera heilbrigðisstofnunum betur kleift að veita þessa mikilvægu þjónustu á starfssvæðum sínum.

Markvisst er unnið að úrbótum varðandi mönnunarvanda heilbrigðiskerfisins með hliðsjón af ráðgjöf Landsráðs um mönnun og menntun í heilbrigðiskerfinu. Hefur heilbrigðisráðuneytið unnið að umfangsmikilli mönnunargreiningu þvert á heilbrigðiskerfið til þess að kortleggja mönnunina í dag og þörfina til framtíðar. Jafnhliða er unnið að fjölgun nemenda í heilbrigðisgreinum, efla samstarf milli stofnanna, tilfærslu verkefna og nýtingu nýrrar tækni.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða sjöunda áhersluþáttar

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Vísast til þess sem nú þegar hefur verið rakið hér að ofan.

Greinargerð heilbrigðisráðuneytisins:

Áfram verður lögð áhersla á að auka styrk heilbrigðiskerfisins sem m.a. ræðst af mönnun þess sem aftur tekur mið af kröfum um gæði þjónustunnar og öryggi.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd sjöunda áhersluþáttar

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Sem fyrr segir stendur endurskoðun almannavarnakerfisins yfir áfram. Fyrirhugað er að árin 2022-2025 verði áfram unnið í víðtæku samráði að heildarendurskoðun laga um almannavarnir. Meðal þeirra breytinga er að tryggja að enginn vafi leiki á um hlutverk viðbragðsaðila þegar almannavarnastigi hefur verið lýst yfir og að samfélagið geti starfað án truflana við slíkar aðstæður. Í samræmi við framangreint kann að vera þörf á því að yfirfara reglugerð um almannavarnastig með það að markmiði að skýr skilaboð felist í ákvörðun um almannavarnastig sem samræmi viðbrögð allra viðbragðsaðila og er ráðuneytið að vinna að því í samráði við embætti ríkislögreglustjóra.

Fyrir liggur að áframhaldandi undirbúningur að skýrari lagaramma og verklagsreglum/áætlum um móttöku erlendrar aðstoðar mun varða fyrirferðarmikil á næstu misserum. Við miklar hamfarir getur Ísland þurft að leita eftir erlendri aðstoð sem getur verið af ýmsum toga. Mikilvægt er að allir verkferlar séu skýrir og markvissir og að gildandi regluverki standi ekki í vegi fyrir hraðri móttöku hjálpargagna og hjálparliðs þegar þörf er á. Sem fyrr segir var dómsmálaráðherra veitt heimild með nýlegum lagabreytingum á almannavarnalögum til að setja reglugerð um móttöku erlendrar aðstoðar. Sú vinna stendur yfir en verkefnið verður áfram unnið af fulltrúum dómsráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og almannavarnardeildar ríkislögreglustjóra. Þá liggur fyrir að fram undan er umtalsverð vinna við greiningu á lagabálkum sem varða efnið og þá sérstaklega skoðun á þeim lagaákvæðum sem geta reynst hindrun við móttöku erlendrar aðstoðar.

Greinargerð heilbrigðisráðuneytisins:

Mikilvægt er að greina og mæta mönnunarpörf heilbrigðiskerfisins til langs tíma til að mæta betur vaxandi þörf til framtíðar, meðal annars með hliðsjón af aðstæðum í hinum dreifðu byggðum.

Haldið verður áfram með yfirvegaða þróun og stefnumótun varðandi notkun stafræna lausna og heilbrigðistækni í heilbrigðisþjónustu og styðja við nýsköpun á því sviði, til þess að stuðla að samkeppnishæfni heilbrigðisþjónustu á alþjóðlegum mælikvarða.

Lögð verður áhersla á að jafnan aðgang allra að heilbrigðisþjónustu og að heilbrigðiskerfið þjóni hverjum og einum innan skilgreinds biðtíma.

Frumvarp til nýrra heildarlaga um sóttvarnir var lagt fram á bæði 152. þingi og 153. þingi en hlaut ekki afgreiðslu. Ráðherra hyggst leggja frumvarpið aftur fram á 154. þingi.

Áttundi áhersluþáttur:

Að stuðla að auknu netöryggi með áframhaldandi uppbyggingu á eigin getu og í samstarfi við önnur ríki.

Greinargerð háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins um framkvæmd áttunda áhersluþáttar fer hér á eftir.

1. Netöryggisstefna Íslands

Á árinu 2021 var stefna stjórnvalda í netöryggismálum endurskoðuð en vísað er til slíkrar stefnu í lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, nr. 78/2019. Fyrsti áfangi við endurskoðun stefnunnar var vinnsla og birting stöðumats (grænbók) netöryggismála. Í framhaldi vann stýrihópur greiningar- og tillöguvinnu vegna stefnunnar í samvinnu við ýmsa hagaðila á sviði net- og upplýsingaöryggis. Í lok júlí 2021 voru drög að stefnu (hvítbók) birt í samráðsgátt stjórnvalda. Þar var fjallað um og tekin ákvörðun um framtíðarsýn, markmið og mælikvarða stefnunnar. Unnið var úr ábendingum og athugasemdum sem bárust og niðurstöður samráðsins birtar í september 2021.

Ný netöryggisstefna Íslands til fimmtán ára var kynnt á ríkisstjórnarfundum 23. nóvember 2021. Í netöryggisstefnunni er að finna framtíðarsýn og markmið stjórnvalda um stöðu netöryggis í íslensku samfélagi ásamt mælikvörðum og áherslum þar að lútandi. Framtíðarsýn í netöryggi Íslands er eftirfarandi: Íslendingar búa við öryggi á Netinu sem byggir á öflugri öryggismenningu, traustum netvörnum og löggæslu, virku samstarfi, innanlands og alþjóðlega, og traustri löggjöf sem stuðlar að nýsköpun og framþróun í þjónustu á Netinu.

Eitt af lykilviðfangsefnum stefnunnar og mikilvægur þáttur til að ná markmiðum hennar er að styrkja og formgera frekar samstarf innan stjórnkerfisins og við atvinnulífið með skýrri hlutverkaskiptingu og ábyrgð.

Við tilfærslu málaflokks netöryggis til ráðuneytis háskóla, iðnaðar og nýsköpunar í febrúar 2022, var netöryggisstefnan gefin út að nýju. Stefnan tekur nú til árána 2022 til 2037 og er samþykkt af ráðherra.

2. Aðgerðaáætlun stjórnvalda í netöryggismálum 2022 til 2027

Ný aðgerðaáætlun stjórnvalda í netöryggismálum var kynnt fyrir ríkisstjórn 28. október 2022 og á viðburði ráðuneytis háskóla, iðnaðar og nýsköpunar sem haldinn var 1. nóvember 2022. Aðgerðaáætlunin samanstendur af 64 fjölbreyttum og fullfjármögnum aðgerðum, sem byggja annars vegar á markmiðum og áherslum netöryggisstefnu Íslands sem eiga það sammerkt að vera ætlað að efla netöryggi

alls samfélagsins; atvinnulífs, almennings og stjórnvalda og hins vegar á víðtæku samráði þvert á ráðuneyti og stofnanir.

Öllum ráðuneytum var boðið að taka þátt í mótun aðgerðaáætlunarinnar og framkvæmd sértækra aðgerða sem tengjast málefnasviðum þeirra. Auk þess tóku Fjarskiptastofa, CERT-ÍS, ríkislögreglustjóri, Persónuvernd, Stafrænt Ísland, Fjölmiðlanefnd, Neytendastofa og Embætti landlæknis þátt í samráðinu ásamt viðkomandi ráðuneyti.

Inntak aðgerðanna er margvíslegt, m.a. eru aðgerðir sem munu bæta ástandsvitund og viðbragðsgetu viðbragðsaðila, endurskoða stjórnskipulag netöryggismála, auka námsframboð á öllum skólastigum í netöryggi, efla öryggi stafrænnar opinberrar þjónustu og bæta löggæslu, varnir og lagaumhverfi netöryggismála, auk fræðsluáttaks um netöryggi barna.

Yfirlit yfir allar aðgerðir í aðgerðaáætluninni er að finna í gagnvirku mælaborði á vef ráðuneytis háskóla, iðnaðar og nýsköpunar. Mælaborðið sýnir framgang aðgerðanna á myndrænan hátt. Þar er m.a. að finna hver fer með framkvæmd hvernar aðgerðar fyrir sig og hlutfall þeirra aðgerða sem eru í undirbúningi, í vinnslu og lokið, bæði í heild og út frá hverju ábyrgðarráðuneyti.

3. Endurnýjuð reglugerð um netöryggisveit Fjarskiptastofu (CERT-ÍS)

Reglugerð um netöryggisveit Fjarskiptastofu (áður Póst- og fjarskiptastofnun) var endurnýjuð um miðjan apríl 2021, ekki síst í því skyni að endurspeglar útvíkkun þjónustuhóps sveitarinnar með lögum nr. 78/2019. Í janúar 2021 var í fyrsta sinn birt skrá yfir rekstraaðila nauðsynlegrar þjónustu sem tilkynna skulu CERT-ÍS um alvarleg atvik og CERT-ÍS ber að veita viðeigandi upplýsingar eða ráðgjöf um viðbrögð og aðgerðir. Við uppfærslu á skrá yfir rekstraraðila nauðsynlegrar þjónustu í janúar 2022 bættust 26 nýir rekstraraðilar við og eru þá samtals 53 rekstraraðilar á skránni. Ólíkum viðfangsefnum sveitarinnar eru nú gerð skil í reglugerð nr. 480/2021, en CERT-ÍS er ekki síst ætlað samhæfandi hlutverk, sem er nauðsynlegt til að takast á við fjölpættar netögnir er beinst geta að mismunandi geirum samfélagsins.

4. Breytingar á lögum er miða að því að efla áfallaþol fjarskiptaþjónustu og fjarskiptaneta

Frumvarp um breytingar á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, og lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, er miðaði að því að efla áfallaþol fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu, var lagt fram í desember 2021. Málið varðar netöryggi fjarskipta og átti rætur að rekja til endurmats stjórnvalda á áætlunum og viðbúnaði í kjölfar orðinna og mögulegra frekari breytinga á eignarhaldi fjarskiptainnviða, svo sem fjárfestinga erlendra aðila í grunnvirkjum og fjarskiptaþjónustu hér á landi. Vegna samfélagslegs og efnahagslegs mikilvægis starfsemi fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu skiptir máli að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja öryggi og áreiðanleika fjarskipta á landinu með tilliti til þjóðaröryggis og almannahagsmuna. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi sem lög nr. 17/2022. Með lögnum eru nú gerðar ítarlegri kröfur til fjarskiptafyrirtækja um áhættustýringu og viðbúnað, ekki síst að því er útvistun rekstrarþátta út fyrir íslenska lögsögu varðar. Lögfest var ákvæði er lýtur að staðsetningu fjarskiptaneta (reglugerðarheimild) og skýrar kveðið á um eftirlitsheimildir Fjarskiptastofu og hlutverk stofnunarinnar er varðar almannahagsmunum og þjóðaröryggi. Loks er nú

að norrænni fyrirmynd kveðið á um að ráðherra geti bundið erlenda fjárfestingu skilyrðum í því skyni að koma í veg fyrir að hún ógni öryggi landsins, gangi gegn allsherjarreglu, almannaöryggi o.s.frv.

5. Ný lög um Fjarskiptastofu

Samþykkt voru ný lög um Fjarskiptastofu (áður Póst- og fjarskiptastofnun), nr. 75/2021. Hlutverki stofnunarinnar á sviði netöryggismála er nú gerð ítarlegri skil en áður. Netöryggi er óaðskiljanlegur hluti fjarskipta og gegnir Fjarskiptastofa mikilvægu eftirlits- og samræmingarhlutverki varðandi fjarskipti og netöryggismál. Þá er sérstök áhersla lögð á eflingu netöryggisveitar.

6. Lög um fjarskipti

Ný lög um fjarskipti, nr. 70/2022 voru samþykkt á Alþingi í júní 2022. Með lögunum er aukin áhersla á öryggi fjarskiptaneta með kröfum þess efnis til fjarskiptafyrirtækja að þau setji sér skjalfesta öryggisstefnu og ferla. Fjarskiptastofu er veitt heimild til að fara fram á að fjarskiptafyrirtæki framkvæmi sértækt áhættumat og geti gert úttektir og prófanir á því hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli kröfur laganna er varðar upplýsingaöryggi. Með lögunum fær Fjarskiptastofa einnig ákveðin eftirlitsúrræði, s.s. heimild til að gera úttektir og prófanir á hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli kröfur laganna varðandi upplýsingaöryggi, heimild til að framkvæma áhættumat og gefa út bindandi fyriræli um úrbætur. Lögin innihalda einnig ákvæði sem ætlað er að stuðla að öryggi 5G-farnetsþjónustu á Íslandi og gagnsæi um stefnu stjórnvalda á þessu sviði. Við þróun, uppbyggingu og rekstur fjarskiptaneta skuli á hverjum tíma horft til þess að bregðast við áhættuþáttum er varðað geta almannahagsmuni og öryggi.

7. Niðurstöður úttektar Alþjóðafjarskiptasambandsins

Niðurstöður úttektar Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) fyrir árið 2020 voru birtar í júní 2021. Ísland sat þá í 58. sæti á lista 167 þjóða en var í 87. sæti á sama lista árið 2018. Hærrí einkunn má m.a. þakka markvissum aðgerðum stjórnvalda síðustu ár með því að styrkja lagaumgjörð, efla eftirlit með netöryggismálum og bæta umgjörð þeirra og skipulag. Niðurstöður úttektarinnar voru nýttar við mótun nýrrar netöryggisstefnu og aðgerðaáætlun.

8. Samstarfsvettvangur fræðslu, menntunar og rannsókna á sviði netöryggis (NCC-IS)

Ráðuneyti háskóla, iðnaðar og nýsköpunar, í samstarfi við Rannís, Fjarskiptastofu, CERT-ÍS, Háskóla Íslands og Háskólann í Reykjavík og Auðnu tæknitorg, kom á fót samstarfsvettvangi fræðslu, menntunar og rannsókna á sviði netöryggis í lok árs 2022. Þetta er í fyrsta sinn sem þessir aðilar mynda formlegt samstarf í að efla hæfni í net- og upplýsingaöryggi á Íslandi. Stofnun samstarfsvettvangsins byggir á reglugerð ESB nr. 2021/887 um stofnun hæfniseturs Evrópu á sviði netöryggis (e. European Cybersecurity Competence Centre – ECCC), sem kveður á um að hvert ríki sem á aðild að hæfnisetri Evrópu komi á fót samstarfsvettvangi í netöryggi (e. national coordination centre – NCC). Kjarnaverkefni samstarfsvettvangsins eru eftirfarandi: a) að vera tengiliður Íslands við Evrópska hæfnisetrið í netöryggi og taka þátt í að móta stefnu þess, b) útþúa samstarfsvettvang innlendra sérfræðinga í netöryggi og vera tengiliður við evrópska netöryggissamfélagið, c) bera kennsl á mögulega

samstarfsaðila og leitast við að efla og styrkja samstarf í rannsóknum og nýsköpun á sviði netöryggis, d) samþætta, innleiða og miðla námi og þjálfun í netöryggi, sem byggir á innlendri þarfagreiningu, e) sjá um umsýslu styrkja úr Digital Europe og Horizon Europe áætlununum fyrir netöryggistengd verkefni, og f) fara með eftirfylgni og framkvæmd fjölda aðgerða í aðgerðaáætlun stjórnvalda í netöryggismálum sem efla menntun, rannsóknir og þróun í netöryggi.

9. Innlent samstarf um netöryggi

Lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða kveða á um skipun og hlutverk netöryggisráðs, en ráðið hefur starfað síðan 2015 á grundvelli þeirrar stefnu sem tók þá gildi. Í netöryggisráði eiga sæti fulltrúar ráðuneyta og stofnana sem koma að netöryggismálum með ýmsum hætti og hefur ráðið einkum það hlutverk að fylgja eftir framkvæmd stefnu stjórnvalda á sviði net- og upplýsingaöryggis á hverjum tíma. Fundað var reglulega árin 2021 og 2022.

10. Alþjóðlegt samstarf

Alþjóðlegt samstarf tengist helst samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og norrænu samstarfi, þar sem fulltrúar ráðuneytis, Fjarskiptastofu og netöryggissveitar Fjarskiptastofu taka virkan þátt. Ísland á t.a.m. áheyrnarfulltrúa í stjórn Netöryggisstofnunar Evrópu (ENISA), aðild að Nordic CERT Cooperation (NCC) og Nordic NIS. Í kjölfar þátttöku í stjórn ENISA hefur Ísland tekið þátt í stjórn skipulagningar evrópska netöryggismánaðarins og evrópsku netöryggiskeppninnar. Á síðustu árum hefur ENISA verið falið að skipuleggja og framkvæma æ fleiri evrópsk netöryggistengd verkefni, enda ætlað að vera þekkingarmiðstöð ESB um netöryggismál.

Ísland sótti í fyrsta sinn fund samstarfshóps ESB um NIS tilskipunina (e. NIS Cooperation Group) 23. nóvember 2022. EFTA ríkin hafa lengi sóst eftir þátttöku í samstarfshópnum, en hlutverk hans er m.a. að samhæfa og ræða innleiðingu á NIS 1 og 2 tilskipununum.

Í gegnum vinnuhóp EFTA var m.a. fylgst með tillögu ESB um endurnýjun tilskipunar um netöryggi mikilvægra innviða (NIS 2), en innleiðing hennar í landsrétt mun fyrirsjáanlega kalla á endurskoðun laga nr. 78/2019 um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða. NIS 2 tilskipunin var samþykkt af löggjafarvaldi ESB og birt í stjórnartíðindum ESB 27. desember 2022 og hófst þá undirbúningur að upptöku gerðarinnar í EES-samninginn og innleiðingar hér á land. Margvísleg sóknarfæri eru fyrir einstaklinga, fyrirtæki og opinbera aðila til að sækja styrki, sem miða að því að efla netöryggi, til Evrópusambandsins.

Unnið var í undirbúningi að þátttöku Íslands í samstarfsáætlun Evrópusambandsins um stafræna Evrópu (DIGITAL Europe). Áætlunin styður við fjölbreytt verkefni sem brúa eiga bilið á milli rannsókna og þróunar og stafrænna afurða á markaði með því að einblína á fimm lykilsvið stafrænnar framtíðar Evrópu, þ.m.t. netöryggi. Margvísleg sóknarfæri eru fyrir einstaklinga, fyrirtæki og opinbera aðila til sækja styrki til Evrópusambandsins sem miða að því að efla netöryggi.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd áttunda áherslupáttar

Með nýrri netöryggisstefnu og aðgerðaáætlun stjórnvalda í netöryggismálum voru mjög mikilvæg skref tekin sem stuðla að auknu netöryggi og áframhaldandi upp-

byggingu þess hér á landi; ný framtíðarsýn Íslands í netöryggi var mörkuð, með markmiðum og áherslum, ásamt 64 aðgerðum til að ná þeim markmiðum. Ný netöryggisstefna og aðgerðaáætlun eru mikilvægir liðir í að takast á við helstu netöryggisáskoranir næstu ára.

Á tímabilinu hefur einnig verið skerpt á lagaumgjörð sem styrkir eftirlitshlutverk Fjarskiptastofu, samhæfingarhlutverk CERT-ÍS og eflir áfallaþol fjarskiptaþjónustu og fjarskiptaneta. Jafnframt komu niðurstöður úttektar ITU út og sýndu þær töluverðar framfarir á sviði netöryggismála á landinu síðan síðasta úttekt var gerð árið 2018. Þrátt fyrir bættu stöðu Íslands á lista ITU gefa niðurstöðurnar einnig til kynna að ýmsar frekari úrbætur eru nauðsynlegar og var sérstaklega litið til þess við mótun aðgerðaáætlunarinnar.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða áttunda áhersluþáttar

Brýnt er að endurmeta reglubundið gildandi viðbragðsáætlanir og aðra ferla sem stuðla eiga að áfallaþoli samfélagsins á sviði fjarskipta og netöryggismála, í samræmi við VI. kafla laga nr. 82/2008 um almannavarnir. Með stöðugri fjölgun og auknum alvarleika netógnna sem reyna látlaust á öryggi fjarskiptaneta, síaukinni notkun fjarskipta og mikilvægi þeirra, sem og breytinga hjá markaðsaðilum (s.s. á eignarhaldi), hefur áhersla samfélagsins á áfallaþol og áreiðanleika fjarskipta og fjarskiptaleynd aukist verulega. Nýlegar lagabreytingar (sbr. 1. hluti) og endurnýjun fjarskiptalaga miða að því að gera Fjarskiptastofu betur kleift að bregðast við þessari samfélagskröfu, en í því felst jafnframt kostnaður. Tryggja verður stofnuninni viðeigandi bolmagn og auðlindir, enda liggja net- og upplýsingakerfi til grundvallar öllu atvinnulífi og opinberri þjónustu í nútímaþjóðfélagi.

Í yfirstandandi átaksverkefni almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra um greiningu áhættu og áfallaþols er að mati ráðuneytisins afar mikilvægt að áhættustýring og viðbúnaður m.t.t. net- og upplýsingaöryggis verði í brennidepli, ekki síður en að formgera og framkvæma reglubundið æfingar á viðbrögðum við alvarlegum netárásam, þvert á ólík svið samfélagsins. Loks er að mati ráðuneytisins brýnt að endurskoða miðlæga ferla um upplýsingamiðlun og nauðsynlegt samstarf viðeigandi opinberra aðila og einkaaðila, svo og ferla um reglubundið mat m.t.t. mikilvægra öryggishagsmuna, ekki síst þjóðaröryggis.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd áttunda áhersluþáttar

Líkt og bent er á í fyrri greinargerð um nauðsynlegar úrbætur við framkvæmd áttunda áhersluþáttar, blasa við nýjar og auknar áskoranir í netöryggismálum í tengslum við gervigreind, hlutanetið og 5G-fjarskiptatækni. Í ofanálag hafa stríðsátök í Úkraínu, sem varað geta lengi, vakið marga til umhugsunar um viðvarandi netöryggisógnir. Mikilvægt er að hvetja alla aðila, bæði forsvarsmenn mikilvægra innviða, opinberar stofnanir og önnur fyrirtæki til að yfirfara eða koma sér upp viðbragðsáætlunum gegn netárásam og framkvæma æfingar á viðbrögðum sínum.

Í nýrri aðgerðaáætlun stjórnvalda er að finna fjölda aðgerða sem annað hvort eru nú þegar í framkvæmd eða munu koma til framkvæmda á næstu mánuðum. Aðgerðirnar koma til framkvæmda hjá hinum ýmsu ráðuneytum og stofnunum en háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið fer með umsýslu og eftirfylgni þeirra, ásamt

Því að framkvæma aðgerðir sem falla undir ábyrgðasvið þess. Mikilvægt er að allir framkvæmdar- og samstarfsaðilar vinni að settum markmiðum aðgerða til að ná þeim framgangi sem er áætlaður. Jafnframt er mikilvægt að vera reiðubúin að bæta við fleiri aðgerðum ef ljós koma nýjar netöryggisógnir sem þörf er á að bregðast við.

Níundi áhersluþáttur:

Að stefna stjórnvalda taki mið af öðrum ógnum sem þarfnast fullrar athygli, svo sem hryðjuverkum, skipulagðri glæpastarfsemi og ógnum við fjármála- og efnahagsöryggi.

Greinargerðir dómsmálaráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins um framkvæmd níunda áhersluþátta fara hér á eftir.

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

1. Löggæsla almennt

Í upphafi árs 2021 tóku gildi lög um breytingu á lögreglulögum. Breytingarnar fólu m.a. í sér að lögfest var starfsemi lögregluráðs sem stofnað var árið 2019. Ráðið er formlegur samráðsvettvangur lögreglustjóra sem byggist á því markmiði að efla samráð og tryggja hæfni lögreglunnar til að takast sameiginlega á við þær áskoranir sem uppi eru hverju sinni. Í lögregluráði eiga sæti allir lögreglustjórar á landinu, auk ríkislögreglustjóra sem er formaður ráðsins. Þá var meðferð mála hjá nefnd um eftirlit með lögreglu breytt auk þess sem kveðið var nánar á um samvinnu lögreglu við önnur stjórnvöld, einkaaðila og erlend löggæsluyfirvöld. Einnig var sett reglugerð um starfsemi, hlutverk og ábyrgð ríkislögreglustjóra. Reglugerðin kveður nánar á um hlutverk embættisins og verkefni, m.a. hvað varðar samhæfingu og samræmingu hjá lögreglu á landsvísu.

Þær breytingar sem hér hafa verið nefndar efla lögregluna og aðrar löggæslustofnanir, m.a. í því að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi og sinna öðrum verkefnum. Þá eru þær til þess fallnar að styrkja stjórnskipun lögreglu og tryggja að nægilegt samráð sé um forgangsverkefni lögreglu hverju sinni.

Í lok árs 2022 undirritaði ráðherra nýjar reglur um valdbeitingu og vopnaburð hjá lögreglu, sem taka gildi í janúar 2023 og um leið falla úr gildi eldri reglur frá árinu 1999. M.a. voru þær breytingar gerðar að rafvarnarvopn eru nú skilgreind á meðal þeirra vopna sem lögreglu er almennt heimilt að beita og verður unnið að innleiðingu slíkra vopna hjá lögreglu í kjölfar þess að reglurnar taka gildi. Áætlað er að vopnin verði tekin í notkun á síðari hluta árs 2023. Er talið að innleiðing vopnanna sé mikilvægur þáttur í því að auka öryggi lögreglumanna en ekki síður almennra borgara og muni draga úr nauðsyn þess að lögregla þurfi að beita valdi í návígi, sem almennt er líklegast til að valda skaða hjá lögreglumönnum sem og þeim sem beittur er valdi.

2. Hryðjuverk

Dómsmálaráðuneytið og undirstofnanir þess hafa í stefnumótun sinni og aðgerðum tekið tillit til þeirrar ógnar sem stafar af hryðjuverkum, m.a. með áætlanagerð til að efla viðbúnaðargetu lögreglu, viðbragðsáætlun vegna hryðjuverka, skemmdarverka

og stórfelldra ofbeldisglæpa, áhættumati og auknu samstarfi við tollstjóra í tengslum við farþegagreiningar. Stefnumótun og aðgerðir á þessu sviði eru í stöðugri endurskoðun og tekur sú vinna m.a. mið af hættumati ríkislögreglustjóra um hryðjuverkaógn á Íslandi. Í mati sínu frá 2021 komst greiningardeild ríkislögreglustjóra að þeirri niðurstöðu að hættustig á Íslandi vegna hryðjuverkaógnar væri í meðallagi og almennt ekki hægt að útiloka hættu á hryðjuverkum hér á landi vegna ástands innanlands eða í heimsálum. Fram kemur að slík hætta stafi fyrst og fremst frá einstaklingum sem eru reiðubúnir að fremja hryðjuverk sökum þess að þeir aðhyllist herskáa öfgahyggju og hatur til samfélagsins. Komi til þess að framið verði hryðjuverk á Íslandi er líklegast að heimatilbúnum og einföldum vopnum verði beitt.

Haustið 2022 lagði dómismálaráðherra fram frumvarp um breytingar á lögreglulögum sem hefur það að markmiði að skýra og efla heimildir lögreglu á sviði afbrotavarna. Þar á meðal er lagt til að styrkja heimildir lögreglu á sviði afbrotavarna í þágu öryggis ríkisins. Verður lögreglu þannig heimilt að hafa eftirlit með einstaklingum sem upplýsingar eru um að af stafi sérgreind hætta fyrir öryggi ríkisins eða almennings auk þess sem lögreglu verður veitt heimild til að krefjast dómsúrskurðar um haldlagningu á munum og gögnum hafi það verulega þýðingu fyrir starfsemi lögreglu til að koma í veg fyrir brot gegn öryggi ríkisins.

3. Skipulögð glæpastarfsemi

Í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá árinu 2021 kom fram að áhætta vegna skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi teldist mjög mikil. Er aukin notkun brotahópa á stafrænni tækni talin auka álag á ýmsum sviðum löggæslunnar og talið að skipulögð brotastarfsemi feli í sér ógn við öryggi samfélags og einstaklinga. Þessi niðurstaða er í samræmi við þá niðurstöðu sem greiningardeild ríkislögreglustjóra birti í skýrslu um skipulagða glæpastarfsemi árið 2019. Ríkislögreglustjóra var falið að efla sérstaklega samstarf og samvinnu innan lögreglu með því að samnýta mannafla og búnað lögreglu og auka skilvirkni innan lögreglunnar í því skyni að vinna markvissar að aðgerðum gegn skipulagðri brotastarfsemi, m.a. í formi sameiginlegra aðgerða- og rannsóknahópa. Stofnaður hefur verið samstarfsvettvangur allra helstu löggæslustofnana hérlendis til að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Settar hafa verið verklagsreglur um samstarfið og stofnaður stýrihópur með fulltrúum embætta ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og héraðssaksóknara sem hefur það markmið að tryggja samræmingu og samhæfingu lögreglu á landsvísu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og efla upplýsingaskipti milli embættanna á þessu sviði.

Þá hafa mikilvæg verkefni á þessu sviði verið fjármögnuð og var í því skyni settur á fót sérstakur löggæslusjóður á forræði dómismálaráðuneytisins. Hefur ýmis búnaður þegar verið keyptur, einkum búnaður sem nýtist lögreglu við sértæk rannsóknarræði á borð við símhlustanir, aðrar hlustanir, skyggingar o.þ.h.

Aðgerðir gegn mansali eru einnig mikilvægar í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi og lögð hefur verið áhersla á að efla þær. Áherslur stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali voru gefnar út árið 2019. Hefur verið unnið að því að hrinda þeim í framkvæmd á vettvangi samráðshóps stjórnvalda og hagsmunaaðila í málaflóknum sem fylgir eftir framkvæmd aðgerðanna. Frumvarp til breytinga á mansalsákvæði hegningarlaga var samþykkt með lögum nr. 79/2021 sem tóku gildi í júní 2021. Með þeim var brugðist við þeirri gagnrýni sem fram hefur komið á undanförunum árum,

þ. á m. um að verknaðarlýsing ákvæðisins sé of þröng og taki ekki til allra þeirra þátta mansalsbrota sem nauðsynlegt er.

Í fyrrgreindu frumvarpi til breytinga á lögreglulögum er einnig sérstaklega lagt til að efla heimildir lögreglu í þágu afbrotavarna er beinast gegn skipulagðri brotastarfsemi. Verður lögreglu þannig heimilt að hafa eftirlit á almannafæri með einstaklingum sem hún hefur áreiðanlegar upplýsingar um að tengist skipulögðum brotasamtökum án þess að viðkomandi liggi undir grun um að hafa viðhaft tiltekna refsiverða háttsemi.

4. Landamæravarsla og eftirlit

Griðarlegar breytingar urðu á straumi ferðamanna og reglum um för yfir landamæri árin 2020 og 2021 vegna heimsfaraldurs COVID-19. Voru t.d. verulegar takmarkanir settar við komu ríkisborgara þriðja ríkis hingað til lands. Nauðsynlegt var að nýta mannafla og fjármagn sem áætlað hafði verið til landamæravörslu í önnur verkefni, þ. á m. til að styrkja getu lögreglu til að rannsaka skipulagða brotastarfsemi. Á árinu 2022 jókst hins vegar farþegafjöldi verulega á ný og má ætla að hann nái á næstunni sama fjölda og var áður en COVID faraldurinn skall á.

Landamærasvið ríkislögreglustjóra fer nú með landamærastjórn og samræmingu landamæramálefna fyrir lögreglu. Í því felst m.a. að vinna að innleiðingu upplýsingakerfa á vegum Schengen samstarfsins, en líklegt er að svokallað Entry-Exit kerfi verði tekið í notkun innan tveggja ára. Tilgangur þess er að skrá með sjálfkrafa hætti allar komur og brottfarir þriðju ríkisborgara á Schengen svæðinu. Í kjölfar þess verður sett á fót ferðaheimildakerfi fyrir Schengen svæðið (ETIAS). Með tilkomu þess munu ríkisborgarar þriðju ríkja þurfa að sækja um sérstaka ferðaheimild áður en þeir fá inngöngu á svæðið. Unnið er að því að koma á fót sérstakri einingu vegna kerfisins hjá embætti ríkislögreglustjóra.

Árið 2022 fór fram úttekt á framkvæmd íslenskra stjórnvalda á öllum sviðum Schengen samstarfsins. Niðurstaða hennar var að alvarlega annmarka mátti greina á sviði lögreglusamvinnu auk þess sem annmarka var að finna á landamæravörslu og samræmdri stjórn landamæramálefna. Á næstu árum verður unnið samkvæmt aðgerðaáætlun stjórnvalda til bæta úr þessum annmörkum.

5. Netglæpir

Í skýrslu ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi frá árinu 2021 var lagt mat á hættuna af völdum netglæpa. Þar segir að þó margt hafi áunnist í baráttu gegn tölvu- og netglæpum væri það mat greiningardeildar að netvarnir, vöktun og viðbúnaður gegn netglæpum, teldust ekki nægjanlegar á Íslandi. Er meðal annars bent á að breyta þurfi löggjöf, huga þurfi að meiri og markvissari upplýsingasöfnun um ógnir gegn upplýsingainnviðum og bæta og samræma skráningu net- og tölvubrota í upplýsingakerfi lögreglu. Þá kemur fram að bæta megi menntun og fræðslu fyrir lögreglumenn varðandi tölvu- og netglæpi svo og að bæta aðgengi lögreglu að sérfræðilþekkingu og samvinnu við fagaðila í málaflöknum. Fram kemur einnig að til staðar séu alvarlegir veikleikar hjá lögreglu hvað varðar mannafla- og búnaðarskort. Mikilvægt sé að efla getu lögreglunnar á þessu sviði og starfrækja sérstaka deild á landsvísi sem sinnir þessum málaflökki. Færa má rök fyrir því að rannsóknarræði lögreglu og lagaheimildir til alþjóðlegs samstarfs þvert á landamæri þurfi að endurspeglu öra þróun og nýjar brotategundir í sífellt flóknara tækniumhverfi.

Ísland undirritaði í maí 2022 aðra viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins um tölvubrot um auknið samstarf og upplýsingagjöf fyrir rafræn sönnunargögn. Bókunin er til komin í ljósi aukinnar útbreiðslu netglæpa samhliða vaxandi notkun upplýsinga- og samskiptatækni. Yfirvöld á Íslandi hafa ekki farið varhluta af þessari þróun og því aukna flækjustigi sem öflun sönnunargagna yfir landamæri getur haft í för með sér fyrir meðferð sakamála, hvort sem þau eru til meðferðar í refsilögsögu Íslands eða annarra ríkja. Til stendur að fullgilda bókunina með tilheyrandi lagabreytingum á næstu misserum. Þann 2. nóvember 2022 birti Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið, í samstarfi við önnur ráðuneyti, fyrstu aðgerðaráætlun íslenskra stjórnvalda í netöryggi sem gildir frá 2022-2026. Aðgerðaráætlunin byggir á netöryggisstefnu Íslands fyrir árin 2022-2037. Dómsmálaráðuneytið ber ábyrgð á nokkrum aðgerðum sem stefnt er að fara í til að auka netöryggi á Íslandi og sporna við netglæpum. Aðgerðirnar sem dómsmálaráðuneytið hefur sett sér að markmiði að fara í á þessu tímabili eru eftirfarandi:

1. Koma í kring fræðsluátaki um mikilvægi persónuverndar, miðlalæsis og netöryggis barna.
2. Greina valdheimildir stjórnvalda vegna netárása.
3. Endurskoða refsí- og réttarfarslaga varðandi afbrot tengd Netinu.
4. Endurmeta skipulag lögreglunnar til að takast á við netbrot.
5. Auka fræðslu innan réttarvörslukerfisins um netglæpi.
6. Auka vernd barna á netinu.
7. Styrkja tæknilega getu lögreglunnar við rannsókn barnaníðsefnis.

Til viðbótar þessum aðgerðum er dómsmálaráðuneytið samstarfsaðili í aðgerð sem ber heitið "Endurskoða regluverk varðandi starfsemi vefhýsingarfyritækja með staðfestu á Íslandi" sem háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið er ábyrgt fyrir. Markmiðið er að reyna að taka á því lagalega tómarúmi sem er í kringum skráningu notendaupplýsinga í hýsingarþjónustu og hefur leitt til þess að netglæpir hafa þrífist í netumdæmi Íslands.

6. Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægur þáttur í að standa vörð um trúverðugleika og tiltrú á fjármálakerfið. Ísland hefur um áratugaskeið tekið þátt í alþjóðlegu samstarfi um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á vettvangi Evrópusambandsins og FATF (Financial Action Task Force), en í aðild að FATF felst skuldbinding um að samræma löggjöf og reglur hér að landi að tilmælum FATF. Frá árinu 2020, er staðfest var á allsherjarfundum FATF að Ísland hefði lokið aðgerðum og úrbótum í tengslum við fjórðu úttekt FATF með fullnægjandi hætti, hefur verið unnið að því að efla enn frekar varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Birtist það meðal annars í stefnu stjórnvalda í málaflokknum, bættri löggjöf, auknum mannafla hjá ýmsum stjórnvöldum og aukinni áherslu á málaflokkinn innan stjórnvísunna. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka vinnur embætti ríkislögreglustjóra áhættumat sem inniheldur greiningu og mat á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á Íslandi. Áhættumatið er uppfært á tveggja ára fresti og var síðast gefið út árið 2021. Samhliða annast stýrihópur dómsmálaráðherra gerð aðgerðaáætlunar

Þar sem brugðist er við niðurstöðum áhættumatsins með aðgerðum í málaflokknum, þvert á stjórnkerfið. Í áhættumati 2021 var fyrra áhættumat, fyrir árin 2019-2021, endurskoðað og helstu niðurstöður að enginn matsþáttur væri metinn hærra en áður. Þá hefðu tilteknir matsþættir lækkað. Greind áhætta taldist enn mikil vegna peningaþvættis þegar kemur að skattsvikum sem frumbrotum peningaþvættis, misnotkun á hlutafélagiforminu, flutningi reiðufjár og reiðufjárviðskiptum, fjármunasendingum svo og söfnunarkössum og happdrættisvélum. Miðar gildandi aðgerðaráætlun stjórnvalda við aðgerðir til að auka varnir á þeim sviðum. Áætlað er að uppfært áhættumat líti dagsins ljós á árinu 2023. Er ráðgert að þar verði að auki metin áhætta af fjármögnun geryðingarvopna, í samræmi við breytt tilmæli FATF þar að lútandi. Vinnur stýrihópur dómsmálaráðherra að yfirferð og endurskoðun gildandi aðgerðaáætlunar, og er áætlað að ný áætlun verði gefin út í kjölfar nýs áhættumats.

Á árinu 2018 voru sett ný heildarlög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka en með þeim var fjórða peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins innleidd að stærstum hluta. Lögin hafa síðan tekið breytingum tvívegis, sbr. lög nr. 96/2020 sem varða innleiðingu á fimmtu peningaþvættistilskipun ESB og lög nr. 62/2022 sem varða m.a. innleiðingu breyttra tilmæla FATF um svokallaðar sýndareignir. Fyrir liggja tillögur að svokölluðum AML pakka ESB, þ.e. þrjár reglugerðir og loks sjötta peningaþvættistilskipunin, sem munu kalla á heildarendurskoðun löggjafar á sviði peningaþvættis þegar þar að kemur.

Greinargerð fjármála- og efnahagsráðuneytisins:

Það er verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins, fjármálastöðugleikaráðs og Seðlabanka Íslands að stuðla að öryggi fjármálakerfisins og stöðugleika hagkerfisins

Á árinu 2021 fundaði fjármálastöðugleikaráð þrisvar sinnum, í apríl, október og desember en árið eftir voru fundirnir fjórir, í mars, júní, október og desember. Fjármálainnviðir voru mikilvægt viðfangsefni þegar kom að fjármálastöðugleika á árunum 2021 og 2022. Eignarhald og rekstur Reiknistofu bankanna tók breytingum árið 2021 og mun hún nú einbeita sér að innviðastarfsemi eingöngu og hætta rekstri í samkeppnisumhverfi. Seðlabankinn er orðinn hluthafi í Reiknistofu bankanna ásamt öllum bönkunum og þremur sparisjóðum. Vonir eru bundnar við að með breyttum áherslum verði hægt að draga úr kostnaði við rekstur fjármálainnviða hér á landi og gera rekstur fjármálafyrirtækja þar með hagkvæmari. Á fundi fjármálastöðugleikaráðs í desember 2022 kom fram að lagt yrði til við framtíðarvettvang Seðlabankans að settur yrði á fót vinnuhópur um sameiginlega lausn sem nýtir millifærslur milli reikninga til smágreiðslumiðlunar.

Þá voru netöryggismál í brennidepli en alvarlegar netárásir voru gerðar á greiðslukerfi hér á landi í ágúst og september 2021. Árásirnar trufluðu greiðslumiðlun í einhvern tíma. Sumar greiðslustofnanir náðu að verjast árásum og engar þeirra urðu fyrir alvarlegu tjóni. Í kjölfar þessa var skipulag netöryggismála á fjármálamarkaði yfirfarið og unnið hefur verið að úrbótum á viðbúnaði og boðleiðum þegar slíkar árásir eiga sér stað.

Fjármálastöðugleikaráð samþykkti endurskoðaða opinbera stefnu um fjármálastöðugleika á fundi sínum í október 2022 og hefur hún verið birt á vef ráðsins. Í stefnunni er gerð grein fyrir því hvernig fylgst er með kerfisáhættu í fjármálakerfinu,

til hvaða mælikvarða ráðið lítur í því samhengi, fjallað um áhersluatriði varðandi nauðsynlega samhæfingu viðbragðsáætlaana og aðrar aðgerðir sem ráðið telur nauðsynlegar til þess að markmið um fjármálastöðugleika náist.

Á árinu 2022 fór fram mat á árangri af beitingu þjóðhagsvarúðartækja í fyrsta sinn. Niðurstöður matsins voru lagðar fyrir fjármálastöðugleikaráð á fundi þess í júní 2022. Frá því að byrjað var að beita þjóðhagsvarúðartækjum fyrir um áratug hafi markmið um fjármálastöðugleika í meginatriðum náðst, þrátt fyrir að efnahagslegur óstöðugleiki hafi verið einhver, einkum á seinni hluta tímabilsins. Mat á hverju þjóðhagsvarúðartæki fyrir sig sýnir að beiting þeirra hefur borið árangur þó stundum sé erfitt að greina áhrif tækjanna frá áhrifum annarra aðgerða stjórnvalda.

Ráðherranefnd um ríkisfjármál fundaði 18 sinnum á árinu 2021 og 24 sinnum á árinu 2022 og voru helstu fundarefni nefndarinnar fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarp. Á árinu 2021 voru önnur viðfangsefni viðbrögð við áhrifum heimsfaraldurs kórónaveiru á efnahagslífið, m.a. byggð á tillögum stýrihóps um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við Covid-19 veirunni og fjármögnun þeirra aðgerða sem talið var nauðsynlegt að grípa til vegna faraldursins. Ráðherranefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins fundaði fjórum sinnum á árinu 2021 og ræddi m.a. efnahagsaðgerðir og viðbrögð við heimsfaraldrinum. Hún fundaði sex sinnum á árinu 2022 og ræddi þar m.a. stöðu og horfur í efnahagsmálum, efnahagsaðgerðir, fjármálaáætlun og hagstjórn í fjárlagafrumvarpi, auk sölu á Íslandsbanka.

Á árinu 2021 fór Ísland með formennsku í samstarfsvettvangi Norðurlanda og Eystrasaltsríkja um fjármálastöðugleika. Þar var unnið að samhæfingu viðbragða þessara ríkja við fjármálakrísu sem nær yfir landamæri með sérstakri áherslu á öruggar samskiptaleiðir stjórnvalda.

1. Aðgerðir til að stuðla að jafnvægi á fjármálamörkuðum og í hagkerfinu

Á árunum 2021 og 2022 hækkuðu meginvextir Seðlabankans úr 0,75% í 6% til þess að mæta auknum verðbólguþrýstingi í hagkerfinu. Atvinnuleysi hefur minnkað mikið, laun hækkað og vöruverð einnig sem rakið var til truflana í framleiðslu og dreifingu vara um allan heim. Eftirspurn á fasteignamarkaði jókst langt umfram framboð þannig að húsnæðisverð hækkaði umtalsvert.

Seðlabankinn þrengdi lánaskilyrði tvisvar sinnum á árinu 2021. Í júní 2021 var hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána lækkað úr 85% í 80% en var óbreytt 90% fyrir fyrstu íbúðakaupendur. Þá setti bankinn í fyrsta sinn reglur um hámark greiðslubyrðar fasteignalána í september 2021. Hámarkið var ákveðið 35% af mánaðarlegum ráðstöfunartekjum, en 40% fyrir fyrstu kaupendur. Seðlabankinn hækkaði sveiflujöfnunarauka úr 0% í 2% í september 2021 en sú breyting tók gildi í september 2022.

Ríkissjóður studdi heimili og fyrirtæki í landinu vegna heimsfaraldurs kórónaveiru og sóttvarnaráðstafana sem grípa þurfti til vegna hans. Markmið aðgerðanna var að varðveita fjárhagslegan styrk heimila og framleiðslugetu þjóðarbúsins. Heildaráhrif mótþægisáðgerða stjórnvalda á afkomu ríkissjóðs námu 200 milljörðum króna á árunum 2021-2022. Í dæmaskyni um umfang aðgerðanna má nefna að um 15 ma.kr. fóru í ráðningarstyrki, greiddir voru út ríflega 11 ma.kr. í viðspyrnustyrki, nær 5 ma.kr. í hlutabætur og ríflega 2 ma. kr. í lokunar- og veitingastyrki. Endurgreiðslur virðis- aukaskatts vegna framkvæmda o.fl. námu um 20 ma.kr. Þá höfðu ýmsar aðgerðir

ekki bein áhrif á afkomu ríkissjóðs en nýttust heimilum og fyrirtækjum í gegnum faraldurinn, s.s. heimild til að fresta skattgreiðslum og til úttektar á séreignarsparnaði án kröfu um tiltekna nýtingu fjármunanna.

2. Árangur í fjármála- og efnahagsöryggi

Efnahagshorfur voru bjartari árið 2021 en árið á undan, hagvöxtur tók við sér og verulega dró úr atvinnuleysi sem að vissu leyti má rekja til árangursríkra stuðningsaðgerða stjórnvalda við hagkerfið. Lausafjárstaða kerfislega mikilvægra banka var rúm og eiginfjárstaða þeirra sterk. Umtalsverð virðishækkun varð á eignasafni bankanna vegna betri horfa og hærra eignaverðs. Íbúðaverð hækkaði um 18,4% frá desember 2020 til desember 2021 og frávik fasteignaverðs frá ákvarðandi þáttum þess fór vaxandi. Hlutabréfavísitalan (OMX10) hækkaði um 33% á árinu. Ekki eru vísbendingar um að hækkarnir á hlutabréfamarkaði hafi verið skuldadrifnar en þátttaka heimila á hlutabréfamarkaði var meiri en áður og skýrist það einkum af háu sparnaðarstigi og miklum kaupmætti. Skuldavöxtur heimila var þó umtalsverður á árinu en skuldir sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hækkuðu ekki mikið. Þá voru vanskil heimila lítil í sögulegu samhengi, eignastaða þeirra batnaði og sparnaðarhlutfall þeirra var yfir sögulegu meðaltali. Viðnámsþróttur heimila var því umtalsverður. Skuldir fyrirtækja drógust hins vegar saman að raunvirði á árinu. Vaxtalækkarnir Seðlabankans leiddu af sér greiðara aðgengi að lánsfé sem jók eftirspurnarþrýsting á húsnæðismarkaði.

Ábyrg hagstjórn síðustu ára byggði upp svigrúm til að takast á við áskoranir í fjármála- og efnahagslífinu í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru og sóttvarnaaðgerðir vegna hans. Breytingar síðustu ára, m.a. tilkoma fjármálastöðugleikaráðs og sameining Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, tryggðu góða yfirsýn yfir áhættuþætti og samhæfð viðbrögð við þeim áskorunum sem stjórnvöld stóðu frammi fyrir vegna faraldursins.

Alþjóðlegar efnahagshorfur fóru versnandi á árinu 2022 en þrátt fyrir það var mikill þróttur í efnahagsumsvifum hérlendis. Í janúar 2022 nam verðbólga 5,7% og í desember sama ár var hún 9,6%. Stýrivextir Seðlabankans hækkuðu úr 2% í 6%. Af þessum sökum hækkaði greiðslubyrði fasteignalána hluta heimila hér á landi umtalsvert en ekki dróg úr einkaneyslunni. Atvinnuleysi minnkaði og það gerði hlutfall skulda heimila af landsframleiðslu einnig. Auk þess hefur kaupmáttur vaxið mikið undanfarin ár. Heilt á litið var staða heimilanna því nokkuð sterk. Íbúðaverð hélt áfram að hækka og líkur á leiðréttingu þess jukust á árinu. Velta á íbúðamarkaði, mæld í fjölda samninga, dróst saman um rúman fjórðung.

Efnahagsþróunin var hagfelld fyrirtækjum og eftirspurn sterk á árinu 2022. Hlutfall fyrirtækja sem störfuðu við full afköst var hátt og mörg fyrirtæki skorti starfsfólk. Skuldir fyrirtækja sem hlutfall af landsframleiðslu náðu sínu lægsta gildi frá árinu 1998. Vanskilahlutföll útlána til fyrirtækja voru með lægsta móti en þó mismunandi milli atvinnugreina.

Staða bankanna var góð og áföllin sem heimsfaraldur kórónaveiru hafði í för með sér virðast ekki hafa varanleg neikvæð áhrif á rekstur þeirra og efnahag. Eiginfjárstaða bankanna var sem fyrr sterk. Lausafjárhlutföll lækkuðu en voru áfram umfram lágmörk Seðlabanka Íslands. Rekstur bankanna gekk almennt vel og arðsemi af grunnrekstri jókst líkt og gjarnan gerist með hækkandi vöxtum. Á árinu 2022 versnuðu fjármögnunarkjör íslenskra banka erlendis sem kann að fela í sér áhættu við endurfjármögnun skulda þeirra á komandi misserum.

3. Lánþegaskilyrði

Talið er að þrenging lánþegaskilyrða í júní og september 2021 og júní 2022, auk hærri vaxta hafi dregið nokkuð úr eftirspurn á fasteignamarkaði en skortur á framboði fasteigna til sölu hefur einnig lagst á sveif með því að hægja á fasteignaviðskiptum.

4. Eiginfjáraukar

Í heimsfaraldri kórónuveiru var slökun sveiflujöfnunarauka beitt þegar hann var lækkaður úr 2% í 0%. Við mat á árangri af beitingu þjóðhagsvarúðartækja var komist að þeirri niðurstöðu að þar sem eiginfjáraukarnir væru aðeins liðir í þeirri áhættu vegna heildarkröfu um eigið fé sem gerð er til fjármálafyrirtækja, væri erfitt að sundurgreina árangurinn af beitingu hvers og eins þeirra. Mat á hinni samanlögðu eiginfjárkröfu væri einnig annmörkum háð þar sem erfitt væri að greina í sundur hvort lítil breytileiki í eiginfjárlutföllum væri til marks um litla þörf fyrir eiginfjárauka eða til marks um góðan árangur af beitingu þeirra. Í lok árs 2022 voru eiginfjáraukar á kerfislega mikilvæga banka samtals 9,5%.

5. Stýrivextir

Hærra vaxtastigi er ætlað að slá á þenslu í hagkerfinu en þrátt fyrir hraða hækkun vaxta hefur verðbólga haldið áfram að aukast. Má það að miklu leyti rekja til spennu á húsnæðismarkaði þar sem eftirspurn er mikið meiri en framboð auk þess sem verðlagshækkanir eiga rætur sínar að rekja til hækkandi olíuverðs á heimsvísu og verðbólgu víða um heim vegna hnökra í framleiðslu og dreifingu vara. Hærra vaxtastig og há verðbólga kunna að hafa mikil áhrif á fjárhag ákveðins hóps lántaka þrátt fyrir að heimilin hafi í aukunum mæli fest vexti á húsnæðislánum til að draga úr áhrifum vaxtahækkana.

6. Sérstakar aðgerðir í ríkisfjármálum

Heildarumfang aðgerða til stuðnings heimilum og fyrirtækjum í landinu vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og sóttvarnaraðgerða til að hefta útbreiðslu hans nam um 200 ma.kr. á árunum 2021-2022.

7. Lífeyrismál

Sjálfbært og öflugt lífeyriskerfi er grundvallarforsenda þess að tryggja einstaklingum góð lífskjör þegar starfsævi líkur. Hinu íslenska fyrirkomulagi sjóðsöfnunar sem byggir á iðgjöldum greiddum af launþegum og launagreiðendum er ætlað að draga úr kostnaði ríkissjóðs við framfærslu þeirra sem komnir eru á ellilífeyrisaldur. Íslenska lífeyriskerfið kemur alla jafna vel út í alþjóðlegum samanburði og eignir þess eru nú virði um það bil tvöfaldrar landsframleiðslu ársins. Mikilvægt er þó að stjórnvöld séu vakandi yfir hættum sem kunna að steðja að lífeyriskerfinu og stuðli að því að þau verðmæti sem þar eru geymd í séu varðveitt eins vel og kostur er.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd níunda áherslupáttar

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Merkjanlegur árangur hefur náðst í viðureigninni við hryðjuverkaógn, skipulagða glæpastarfsemi og ógnir við fjármála- og efnahagsöryggi. Geta lögreglu til samvinnu við erlendar og alþjóðlegar löggæslustofnanir hefur verið eflað með breytingum á lögreglulögum. Samráð og samhæfing lögreglunnar í heild hefur einnig verið aukið með lögfestingu lögregluráðs og starfi stýrihóps um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Greinargerð fjármála- og efnahagsráðuneytisins:

Öll umgjörð eftirlits á fjármálamarkaði og efnahagsmála hefur tekið miklum breytingum síðastliðin áratug. Til að mynda hafa eftirlitskerfi og -ferlar verið eflað til muna, heimildir til eftirlits og viðurlaga á fjármálamarkaði verið auknar töluvert og áhættumiðað eftirlit verið tekið upp. Fjármálastöðugleikaráð var stofnað árið 2014 og er tilgangur þess að vera sameiginlegur vettvangur stjórnvalda um fjármálastöðugleika. Í október 2018 hófst endurskoðun lagaumgjarðar um peningastefnu, þjóðhagsvarúð og fjármálaeftirlit. Meginleiðarljós vinnunnar var að efla traust, gagnsæi og skilvirkni við stjórn efnahagsmála. Þá skyldi sameina Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið til að efla traust og tryggja skilvirkni við framkvæmd þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlit. Sameiningin átti sér stað í byrjun árs 2020 og er nú nærri allt eftirlit með fjármálamarkaði í einni stofnun, að undanskildu eftirliti með neytendavernd. Í sameinaðri stofnun starfa þrjár nefndir sem hver fer með sitt málefni: peningamál, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlit. Nefndirnar eru skipaðar seðlabankastjóra, varaseðlabankastjóra og utanaðkomandi sérfræðingum. Nú hafa farið fram tvær úttektir á árangri af sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlits sem telja hana hafa verið til góða fyrir yfirsýn og eftirlit en úrbóta sé þörf til að styrkja umgjörðina og stjórnarhætti enn frekar.

Í Evrópusambandinu er nú unnið að reglum sem verða síðar innleiddar hér á landi á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og er ætlað að styrkja innviði á fjármálamarkaði. Ber þær hæst reglugerð um viðnámsprótt net- og upplýsingakerfa á sviði fjármálamarkaðar (e. Digital Operational Resilience Act – DORA). Reglugerðinni er ætlað að tryggja að þátttakendur í fjármálakerfinu hafi nauðsynlegar verndarráðstafanir til að milda áhrif vegna netárása á kerfi sín. Hún mun jafnframt mæla fyrir um samræmt verklag um skilgreiningu á atvikum sem tengjast upplýsingatækni og tilkynningar á þeim, sem á að draga úr reglubyrði fjármálastofnana og gefa eftirlitsstofnunum betri yfirsýn.

Reglulega eru framkvæmd álagspróf á lausafjár- og fjármögnunarstöðu bankanna. Álagspróf Seðlabanka Íslands árið 2021 athugaði viðnámsprótt bankakerfisins fyrir tvítökinni efnahagsdýfu. Sviðsmynd prófsins gerði ráð fyrir að illa gengi að ráða niðurlögum heimsfaraldurs kórónuveiru og ferðamönnum myndi ekki fjölga milli 2020 og 2021. Áhrif þessa yrði samdráttur í landsframléiðslu og hátt atvinnuleysi á árinu 2021. Verðbólga héldist í skefjum og vextir lágir. Við þessa sviðsmynd gæti eiginfjárhlutfall kerfislega mikilvægu viðskiptabankanna lækkað um 2,8 prósentur árin 2021 til 2023 sem er tæplega helmingur þess eigin fjár sem bankarnir höfðu umfram eiginfjárkröfur. Álagspróf á lausafjástöðu bankanna bendir til þess að þeir myndu þola töluvert útlæði innlána.

Álagssviðsmynd 2022 gerir ráð fyrir að framboðshlið alþjóðhagkerfisins verði fyrir frekari truflunum og að á heimsvísu verði hagvöxtur tveimur prósentum minni en spáð var og fjárhagsleg skilyrði verri. Alþjóðleg verðbólga aukist umfram væntingar svo erlendir seðlabankar hraði vaxtahækkunarferlum. Væntingar um minni hagvöxt ásamt vaxtahækkunum valda miklu verðfalli á erlendum hlutabréfamörkuðum. Heildareftirspurn dregst saman og þar með eftirspurn eftir íslenskum vörum og þjónustu. Viðskiptakjör Íslands rýrna, ferðamönnum fækkar og útflutningur og innflutningur dragast saman. Krónan veikist og verðbólga eykst verulega. Niðurstaða prófsins sýnir að bankakerfið býr yfir miklum viðnámsþroti til að styðja við hagkerfið

Þótt áföll verði í efnahagslífinu. Sterk eiginfjárstaða veitir bönkunum svigrúm til að viðhalda útlánavexti þrátt fyrir samdrátt og verulega aukin vanskil og styðja þannig við fjárfestingu í niðursveiflu.

Efnahagsáfallið sem heimsfaraldur kórónuveiru hefur valdið sýnir að ógnir við þjóðaröryggi, í þessu tilfalli hættuleg farsótt, geta haft skyndileg og ófyrirsjáanleg efnahagsleg áhrif. Því þarf hluti af viðbúnaði stjórnvalda gagnvart ýmsum ógnum að felast í hagstjórnarlegu svigrúmi til að milda áhrif atburða af þessari stærðargráðu á efnahagslífið og samfélagið í heild.

Töluvert hagstjórnarsvigrúm hafði byggst upp hér á landi í aðdraganda heimsfaraldurs kórónuveiru. Sterk staða ríkissjóðs, sterk erlend staða þjóðarbúsins og takmörkuð skuldsetning einkaaðila voru forsendur fyrir því að ekki stæði ógn af miklum hallarekstri og skuldaaukningu ríkissjóðs s.s. á láns hæfi ríkissjóðs og gengisstöðugleika. Jafnframt var til staðar töluvert svigrúm til þess að beita peningastefnu Seðlabanka Íslands og stjórnþækjum fjármálastöðugleika til að veita viðspyrnu samdrættinum sem blasti við vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og sóttvarnaraðgerða.

Sterk staða ríkissjóðs var ekki síst til komin vegna þess að í aðdraganda heimsfaraldursins hafði hlutfall skulda ríkisins af vergri landsframleiðslu lækkað verulega með virkri niðurgreiðslu skulda. Þá höfðu ný lög um opinber fjármál, sem tóku gildi 1. janúar 2016 jafnframt sett mark sitt á ríkisfjármálin. Markmið laganna var m.a. að tryggja heildarsýn yfir opinber fjármál og skapa forsendur til að beita bestu úrræðum hverju sinni, til að samhæfa fjármálastefnu opinberra aðila og bæta opinbera hagstjórn. Vegna þess hallareksturs sem fylgdi aðgerðum til að mæta heimsfaraldri kórónuveiru voru tölulegar fjármálareglur settar í tímabundið hlé með lagasetningu til að veita nauðsynlegt svigrúm til aðlögunar opinberra fjármála. Samkvæmt framlagðri fjármálaáætlun 2024-2028 verða skuldir hins opinbera 39% af VLF árið 2023 og fara lækkandi á áætlunartímabilinu. Mikilvægt er að styrkja stöðu ríkissjóðs að nýju og skapa þannig stefnurými til að bregðast við stórum áföllum í framtíðinni.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða níunda áherslupáttar

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins:

Mikil áhersla er áfram lögð á að innleiða löggæsluáætlun og ná þannig að greina með markvissum hætti hverjir eru styrkleikar innan löggæslunnar, en ekki síður hvar veikleikar hennar liggja og gera þannig stjórnvöldum kleift með nákvæmari og skilvirkari hætti að ráðstafa fé til málaflokksins til framtíðar. Þá er uppsetning og innleiðing á nýju kerfi til farþegagreiningar lokið og hefur sérstök farþegagreiningardeild verið stofnuð innan embættis ríkislögreglustjóra. Bætt geta til farþegagreiningar er ein forsenda þess að unnt sé að eiga í samstarfi við önnur ríki og koma í veg fyrir ólöglega fólksflutninga ásamt því að stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi og draga úr hættu á hryðjuverkum. Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd sjöunda áherslupáttar.

Unnið er að frekari úrræðum til að efla getu stjórnvalda til að berjast gegn skipulagðri brotastarfsemi og draga úr hryðjuverkaógn. Eins og fyrr greinir hefur ráðherra lagt fram frumvarp til breytinga á lögreglulögum og þá er ráðgert að hann muni leggja fram frumvarp um breytingar á sakamálalögum er mæla fyrir um breytingar á tilteknum

Ákvæðum sakamála er varða rannsóknir á skipulagðri brotastarfsemi. Í lok síðasta árs voru samþykktar auknar fjárveitingar til lögreglu og ákærvalds til þess að styrkja almenna löggæslu annars vegar og styrkja rannsóknar- og greiningargetu lögreglu þegar kemur að skipulagðri brotastarfsemi hins vegar. Endanleg ákvörðun um útteilingu fjárveitinga til embættanna verður tekin á fyrsta ársfjórðungi þessa árs. Samhliða er gert ráð fyrir að hlutverki og umboði framangreinds stýrihóps um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi verði breytt þannig að stýrihópurinn geti tekið ákvörðun um forgangsörðun verkefna sem falla undir umboð stýrihópsins og á grundvelli þess hafið rannsóknir ákveðinna mála. Þá er gert ráð fyrir að komið verði á fót rannsóknarteymum, undir forræði stýrihópsins auk þess sem skipuleg söfnun, skráning, greining og miðlun upplýsinga sem varðar skipulagða brotastarfsemi og brotahópa verði eflað. Einnig er gert ráð fyrir að alþjóðlegt samstarf á þessu sviði verði eflað með því að koma á fót stöðu tengslafulltrúa hjá Eurojust.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum til þess að ná bættum árangri

Greinargerð fjármála- og efnahagsráðuneytisins:

Seðlabankinn hefur vakið athygli þjóðaröryggisráðs á áhættu sem stafar af því að smágreiðslumiðlun í íslenskum krónum fer nú nær eingöngu fram í gegnum erlend kortakerfi. Ekki hefur enn tekist að koma á fullnægjandi innlendri, óháðri smágreiðslulausn og það kann að hafa neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika í framtíðinni.

Áherslur hafa í auknum mæli beinst að öryggi net- og upplýsingakerfa í fjármálaþjónustu og er brýnt að í greiðslumiðlun séu viðhafðar öflugar varnir gegn netárásum. Seðlabankinn fylgist með greiðslukerfavísimum sem gefa vísbendingu um stöðu fjármálainnviða og stefnt er að því að framkvæma álagspróf til að mæla viðnámsþrótt millibankakerfa árið 2023. Síðasta álagspróf af þessu tagi var framkvæmt árið 2020.

Tryggja þarf áframhaldandi og öfluga vinnu við að styrkja varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og standa þannig vörð um trúverðugleika fjármálakerfisins og þann árangur sem þegar hefur náðst.

Hafist verður handa við gerð grænbókar um lífeyrismál í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins sem á að skapa grundvöll fyrir umræðu, stefnumörkun og ákvarðanir um lífeyriskerfið og framtíðarþróun þess með heildstæðum hætti.

Tíundi áherslupáttur:

Að Ísland og íslensk landhelgi sé friðlýst fyrir kjarnavopnum, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, í því augnamiði að stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins um framkvæmd tíunda áherslupáttar þjóðaröryggisstefnunnar fer hér á eftir.

Afvopnunarmál og þá sérstaklega á sviði kjarnavopna hafa verið á krossgötum um árabíl. Samningar hafa veikst og jafnvel verið leystir upp (INF). Vonast var til að hreyfing kæmist á afvopnun á sviði kjarnavopna á endurskoðunarráðstefnu um samninginn um bann við útbreiðslu kjarnavopna (Non-Proliferation Treaty), sem upphaflega átti að fara fram 2020. Vegna Covid faraldursins varð ekkert úr ráðstefnuhaldi 2021 en hún var haldin í ágúst 2022. Verulegar væntingar höfðu verið um að þessi 10. endurskoðunarráðstefna samningsins gæti skapað skilyrði fyrir raunhæfar aðgerðir til að fækka og takmarka útbreiðslu kjarnavopna. Það olli því vonbrigðum að í þriðja sinn í röð lauk endurskoðunarráðstefnu um NPT-samninginn án niðurstöðu. Næsta ráðstefna er fyrirhuguð á árinu 2026.

Stígandi svartsýni hefur þó ríkt varðandi árangur í fækkun og takmörkunum á kjarnavopnum í kjölfar brottfalls INF samningsins. Ákvörðunin um framlengingu „New START Treaty“ Rússlands og Bandaríkjanna var vissulega jákvæð, og sama gildi um upphaf viðræðna ríkjanna tveggja um afvopnunarmál á breiðari grunni inna svonefnds „Strategic Stability Dialogue“ ferlis. Hins vegar miðaði ekkert í að koma böndum á Norður Kóreu og ógnandi kjarnavopnaþróun þess, endurlífgun samningsins um kjarnorkuáætlun Írans (JCPOA) með endurkomu Bandaríkjanna skilaði litlum árangri og enn stendur vaxandi kjarnavopnabúr Kína utan samningaferla um kjarnavopnaafvopnun. Tillögur Rússlands frá því í desember 2021 um tvo samninga um uppstokkun á skipan öryggismála í Evrópu, við Bandaríkin annars vegar og Atlantshafsbandalagið hins vegar, benda einnig til brattrar brekku fram undan í afvopnunarmálum.

Þrátt fyrir erfiðleika í þessum málaflokki sem öðrum á sviði alþjóðamála vegna veirufaraldursins gekk vonum framar að halda umræðunni á lofti. Ísland hefur lagt sitt af mörkum og lagt áherslu á mikilvægi afvopunar á sviði kjarnavopna og ekki síður á öðrum sviðum vígbúnaðar. Þessar áherslur í samræmi við tíunda áherslupátt þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland hafa verið þungamiðjan í ræðum Íslands í 1. nefnd Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna (afvopnunarmálanefndinni), á ársþingi Alþjóðakjarnorkumálastofnunarinnar (IAEA) og í sameiginlegum málflutningi Norðurlandanna um afvopnunarmál.

Ísland gerðist í maí 2021 aðili að svonefndu Stokkhólmsfrumkvæði um aðgerðir til að minnka hættu á beitingu kjarnavopna. Þessar tillögur voru ræddar á ofangreindri endurskoðunarráðstefnu um bann við útbreiðslu kjarnavopna.

Þá er að nefna að Ísland er aðili að samningnum um bann við tilraunum með kjarnavopn (Comprehensive Test Ban Treaty) og starfrækir hér á landi tvær eftirlitsstöðvar vegna samningsins.

Efnislegur árangur í afvopnun og vígbúnaðartakmörkunum á sviði kjarnavopna var afar rýr árin 2021-2022, að einhverju leyti vegna ytri aðstæðna en þó fyrst og fremst vegna veikingar á regluverki alþjóðlegra afvopnunarmála, sem endurspeglar vaxandi pólitíska sundrunu og átök í alþjóðasamfélagsinu. Það er því vandséð að mikill árangur verði í kjarnorkuafvopnun næstu árin og þarf því að herða þá varnarbaráttu, sem þegar er í gangi til að tryggja áframhaldandi tilvist fyrirliggjandi samninga.

Innrás Rússa í Úkraínu og óvarlegur málflutningur fulltrúa rússneskra stjórnvalda hefur ýtt undir umræðu um mögulega beitingu geryðingarvopna á borð við kjarnorkuvopn eða efnavopn í hernaði eða að kjarnorkuslys verði. Því er mikilvægt að aðildarþjóðir að bæði Alþjóðakjarnorkumálastofnuninni (IAEA) og Efnavopnastofnuninni (OPCW) virði skuldbindingar sínar.

Segja má að níunda endurskoðunarráðstefna Lífefna- og eiturvopnasamningsins (BWC) sem haldin var árið 2022 hafi verið ljósið í myrkrinu hvað afvopnunarmál varðar. Bæði náðist samkomulag um niðurstöðu fundarins og þá var einnig settur á fót vinnuhópur til að mæta áskorunum framtíðar og efla eftirlit með framkvæmd samningsins.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd tíunda áhersluþáttar

Ísland hefur skipað sér í hóp ríkja sem vinna að því að koma í veg fyrir að tækni og íhlutir til að búa til kjarnavopn, efnavopn, eldflaugar og hefðbundin vopn rati í hendur óæskilegra aðila. Sem fyrr mun Ísland áfram leggja sitt af mörkum til framgangs raunhæfrar afvopnunar með virkri þátttöku á alþjóðavettvangi þar sem afvopnunarmál eru til umfjöllunar og í samráði við aðrar þjóðir um hvernig beri að takast á við nýjar ógnir sem alþjóðasamfélagið stendur frammi fyrir.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða tíunda áhersluþáttar

Eðli og umhverfi afvopnunarmála er að umbreytast vegna tilkomu nýrrar tækni, sem eykur sjálfvirkni vígvéla og hraðar allri ákvarðanatöku og umbyltir því eðli átaka að verulegu leyti. Þessi þróun hvað varðar hefðbundin vígbúnað er þegar hröð, en það er hins vegar óljósara hvernig hún mun endurspeglast á sviði kjarnavopna. Þetta hefur þó leitt til breyttra áherslna varðandi kjarnorkuafvopnun, sem felst í því að meiri vinna er lögð í að ræða leiðir til að draga úr hættunni á kjarnavopnaátökum (risk reduction). Fjöldi vopnanna skiptir minna máli í þessari nálgun en verið hefur. Ofangreint Stokkhólmsfrumkvæði byggir á þessari aðferðafræði og þar er lagt upp með 22 tillögur, sem snúast að mestu leyti um að draga úr áhættu vegna kjarnavopna.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd tíunda áhersluþáttar

Eins og reynsla sýnir er vandséð að mikill árangur náist á sviði kjarnavopnaafvopnunar á næstu árum. Samningurinn um bann við kjarnavopnum gekk í gildi 22. janúar 2021 og verður fyrsta ríkjaráðstefna aðildarríkjanna í júní 2022. Vonlaust er að meta vægi þess samnings í afvopnun kjarnavopna á þessari stundu, því ekkert kjarnavopnaríki er þar aðili.

Í ljósi þeirrar margþættu pólitísku óvissu sem einkennir afvopnun á sviði kjarnavopna og þeirra umbreytinga sem hafa orðið á afvopnunarmálum um árabíl er þörf á að útfæra með skýrari og markvissari hætti hvernig íslensk stjórnvöld hyggjast beita sér á grundvelli tíunda áhersluþáttar þjóðaröryggisstefnunnar.

Ellefti áherslupáttur:

Að sett verði á laggirnar með sérstökum lögum þjóðaröryggisráð sem meti ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum með reglulegum hætti, hafi eftirlit með framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar, endurspegli þá breiðu sýn á þjóðaröryggi sem birtist í stefnunni og standi fyrir endurskoðun hennar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Greinargerð forsætisráðherra um framkvæmd ellefta áherslupáttar þjóðaröryggisstefnunnar fer hér á eftir.

Þjóðaröryggisráð starfar samkvæmt sérstökum lögum og er sjálfstæður lögaðili. Þjóðaröryggisráð er samráðsvettvangur framkvæmdavaldsins og löggjafarvaldsins um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, auk þess sem það hefur með höndum önnur lögbundin verkefni. Þjóðaröryggisráð hefur eftirlit með því að þjóðaröryggisstefna sé framkvæmd í samræmi við ályktun Alþingis. Ráðið leggur mat á ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum, beitir sér fyrir opinni og lýðræðislegri umræðu um þjóðaröryggi og eflingu fræðslu og upplýsingagjafar um þau mál

Forsætisráðherra er formaður þjóðaröryggisráðs og veitir forsætisráðuneytið ráðinu nauðsynlega starfsaðstöðu og aðstoð við störf þess. Auk forsætisráðherra eiga sæti í ráðinu utanríkisráðherra, dómsmálaráðherra, ráðuneytisstjórnar forsætisráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins, ríkislögreglustjóri, forstjóri Landhelgisgæslu Íslands, fulltrúi Landsbjargar og fulltrúi þingflokka sem eru í meirihluta á Alþingi og fulltrúi þingflokka sem eru í minnihluta á Alþingi. Þjóðaröryggisráð getur kallað fleiri ráðherra og ráðuneytisstjóra til setu í ráðinu varðandi einstök mál sem eru til umfjöllunar hjá ráðinu og tekur þá viðkomandi ráðuneytisstjóri einnig sæti í því.

Ritari þjóðaröryggisráðs sem er tilnefndur af forsætisráðherra í samræmi við ákvæði laga um þjóðaröryggisráð hefur starfsaðstöðu í forsætisráðuneytinu. Ritari þjóðaröryggisráðs starfar í þágu þjóðaröryggisráðs undir stjórn forsætisráðherra, sem og ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins. Meginskyldur ritara þjóðaröryggisráðs eru m.a. að greina helstu áskoranir og verkefni sem fram undan eru í ráðinu, svo halda megri utan um og framfylgja eftirlitsskyldu ráðsins um þjóðaröryggisstefnu í samræmi við ályktun Alþingis, gera tillögur um fundarefni ráðsins og verkefni í samráði við forsætisráðherra og halda utan um allt starf ráðsins, annast undirbúning fyrir fundi og tryggja að viðeigandi samráð við aðila sé viðhaft, m.a. við almannavarna- og öryggismálaráð.

Við vinnslu verkefna í þágu þjóðaröryggisráðs er lögð áhersla á samhenta stjórnsýslu og gott upplýsingaflæði og samráð við ráðuneyti og stofnanir.

Með samþykkt þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland fól Alþingi ríkisstjórninni að fylgja stefnu um þjóðaröryggi sem byggir á víðtækri skilgreiningu á öryggi og tekur til

hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta. Þjóðaröryggisstefnan tekur til fjölmargra málefna sviða. Ábyrgð á stjórnarframkvæmd á einstökum stjórnarmálefnum er varða þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland er hjá ráðuneytum skv. forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Lög um þjóðaröryggisráð kveða sérstaklega á skyldu til skýrslugjafar til þjóðaröryggisráðs. Þannig getur þjóðaröryggisráð kallað eftir skýrslum eða gögnum um atriði er varða þjóðaröryggi frá ráðuneytum, opinberum stofnunum eða opinberum hlutafélögum. Þá ber ráðuneytum, opinberum stofnunum og opinberum hlutafélögum skylda að lögum til þess að tilkynna þjóðaröryggisráði án undandrattar um nýjar upplýsingar eða annað sem kann að varða þjóðaröryggisstefnuna eða öryggi ríkisins og almennings.

Tengiliðahópur þjóðaröryggisráðs, sem í eru um 40 tengiliðir ráðuneyta, stofnana og opinberra hlutafélaga o.fl., auðveldar miðlun upplýsinga og skýrslugjöf til þjóðaröryggisráðs og er ritara til samráðs og ráðgjafar eftir þörfum

1. Skipan þjóðaröryggisráðs á tímabilinu 2021-2022

Á árinu 2021 áttu sæti í þjóðaröryggisráði þau Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra og formaður þjóðaröryggisráðs, Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkis- og þróunar-samvinnuráðherra, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir dómsmálaráðherra, Martin Eyjólfsson ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytis, Haukur Guðmundsson ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytis, Sigríður Björk Guðjónsdóttir ríkislögreglustjóri, Georg Lárusson forstjóri Landhelgisgæslu Íslands, Oddný Harðardóttir alþingismaður, Silja Dögg Gunnarsdóttir alþingismaður og Smári Sigurðsson fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar.

Á árinu 2021 tóku sæti í þjóðaröryggisráði vegna umfjöllunar á fundi um einstök málefni þau Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra og Ásta Valdimarsdóttir ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytis, Kristján Þór Júlíusson sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðherra og Ása Þórhildur Þórðardóttir staðgengill ráðuneytisstjóra sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og Benedikt Árnason ráðuneytisstjóri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Lilja D. Alfreðsdóttir ferðamála-, viðskipta- og menningarmála-ráðherra og Benedikt Árnason ráðuneytisstjóri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Ragnhildur Hjaltadóttir ráðuneytisstjóri SRN tóku þrisvar sinnum sæti í ráðinu á árinu.

Að loknum alþingiskosningum haustið 2021 hófst undirbúningur að skipan nýs þjóðaröryggisráðs. Á árinu 2022 áttu eftirtalin sæti í ráðinu: Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra og formaður þjóðaröryggisráðs, Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir utanríkisráðherra, Jón Gunnarsson dómsmálaráðherra, Bryndís Hlöðversdóttir ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis, Martin Eyjólfsson ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytis, Haukur Guðmundsson ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytis, Oddný G. Harðardóttir alþingismaður, Jóhann Friðrik Jóhannsson alþingismaður, Sigríður Björk Guðjónsdóttir ríkislögreglustjóri, Georg Lárusson forstjóri Landhelgisgæslu Íslands og Smári Sigurðsson fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar.

Á árinu 2022 tóku einu sinni sæti í ráðinu vegna umfjöllunar um einstök mál þau Guðlaugur Þór Þórðarson umhverfis- orku og loftslagsráðherra og Stefán Guðmundsson ráðuneytisstjóri umhverfis- orku og loftslagsráðuneytis og Ásdís Halla

Bragadóttir, ráðuneytisstjóri háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins. Ritari þjóðaröryggisráðs er Þórunn J. Hafstein skrifstofustjóri.

2. Fundir þjóðaröryggisráðs 2021-2022

Haldnir voru samtals 12 reglulegir fundir þjóðaröryggisráðs á tímabilinu 2021-2022. Á reglulegum fundum ráðsins er fjallað um þau mál sem efst eru á baugi hverju sinni og varða framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar eða kunna að hafa áhrif á stefnuna og framkvæmd hennar.

Á tímabilinu 2021-2022 voru eftirtalin málefni sérstaklega til umræðu á fundum þjóðaröryggisráðs:

2021

- COVID-19 – staða mála héraðs og erlendis. Aðgerðir til þess að halda veirufaraldrinum miðri. Efni frumvarps til laga um breytingar á sóttvarnalögum.
- Öryggi fjarskiptastrengja – Áhættumat og aðgerðir.
- Framkvæmd rafrænnar smágreiðslumiðlunar og óháðrar innlendrar smágreiðslulausnar.
- Matsskýrsla þjóðaröryggisráðs um ástand og horfur í þjóðaröryggismálum.
- Skýrsla þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland 2019- 2020.
- Drög að stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum.
- Áhættumatsskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra um hryðjuverkaógn á Íslandi.
- Eldgos og jarðhræringar á Reykjanesi.
- Fæðuöryggi.
- Framlag Íslands til varnarsamvinnu.
- Áherslur og aðgerðir til þess að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi.
- Álitsgerð Lagastofnunar HÍ um stjórnsýslulega stöðu þjóðaröryggisráðs.
- Kynning á skýrslu greiningardeildar RLS um 5G fjarskiptastaðalinn.
- Netöryggi.
- Áherslur og aðgerðir til þess að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi.
- Fjárfestingar í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi vegna þjóðaröryggis.
- Fyrirhuguð sala Símans hf. á Mílu ehf. Staða mála.
- Rafræn smágreiðslulausn.

2022

- Þróun mála við landamæri Úkraínu. Staða mála. Öryggishorfur í Evrópu og möguleg áhrif á framlag Íslands til varnarsamvinnu. Áhrif þvingunaraðgerða.
- Rafræn smágreiðslulausn.
- Upplýsingaóreiða og áhrif hennar á lýðræði.
- Viðbragðsáætlun ríkislögreglustjóra um yfirálag á landamærum vegna einstaklinga sem sækja um alþjóðlega vernd (UAV) á óvissustig.
- Ákvörðun fastaráðs Atlantshafsbandalagsins: Virkjun varnaráætlana.
- Innrás Rússa í Úkraínu, staða mála, viðbrögð stjórnvalda. Viðbúnaður. Stöðuskýrsla.
- Innrás Rússa í Úkraínu, staða mála, þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi og innlendur viðbúnaður.
- Netöryggi.
- Undirbúningur heildstæðrar löggjafar um rýni erlendra fjárfestinga í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi vegna þjóðaröryggis.
- Endurskoðun þjóðaröryggisstefnunnar.
- Innrás Rússa í Úkraínu, staða mála, og umsóknir Finna og Svía um aðild að NATO. Möguleg áhrif á norrænt öryggis- og varnarsamstarf.
- Jarðhræringarnar á Reykjanesskaga og mikilvægir innviðir.
- Apabólufaraldur í Evrópu – viðbúnaður hér á landi.
- Innlend greiðslumiðlun.
- Nýr sæstrengur.
- Matsskýrsla þjóðaröryggisráðs um ástand og horfur í þjóðaröryggismálum.
- Skýrsla starfshóps um nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum.
- Úkraína - staða mála - stuðningsaðgerðir
- Norrænt öryggis og varnarsamstarf
- Endurskoðun þjóðaröryggisstefnunnar.
- Kynning á skýrslu starfshóps forsætisráðherra um neyðarbirgðir.
- Undirbúningur ráðstefnu þjóðaröryggisráðs um þjóðaröryggi og alþjóðasamstarf.
- Grunur um hryðjuverk.
- Birting skýrslu um neyðarbirgðir.
- Samstarfsverkefni þjóðaröryggisráðs og framtíðarnefndar Alþingis.

- Orkuöryggi.
- Skipulögð brotastarfsemi.
- Eftirfylgni með innleiðingu ráðuneyta á tillögum í skýrslu um neyðarbirgðir.
- Fjarskiptaöryggi.

Hlutaðeigandi ráðherrar, ráðuneytisstjórar og forstöðu menn stofnana sem bera ábyrgð á tilteknum sviðum stefnunnar eru kallaðir á fund ráðsins til samráðs og upplýsingagjafar.

3. Mat þjóðaröryggisráðs á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum

Á fyrri hluta árs 2021 var birt mat þjóðaröryggisráðs á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum. Matið endurspeglar þá breiðu sýn á þjóðaröryggi sem kemur fram í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

Stýrihópur á vegum þjóðaröryggisráðs vann að undirbúningi matsins í víðtæku samráði innan stjórnkerfisins. Var kallað eftir áhættumatsskýrslum 18 greiningaraðila og sérfræðinga innan stjórnkerfisins og matið unnið í samráði við þá. Því skal haldið til haga að tillaga stýrihóps að mati á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum var samþykkt á fundi þjóðaröryggisráðs í byrjun febrúar 2020, en þar sem COVID-19-heimsfaraldurinn hafði í för með sér gjörbreytta stöðu í heimsmálum og í íslensku samfélagi ákvað þjóðaröryggisráð að taka skýrslu ráðsins um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum fyrir að nýju og fól stýrihópi þjóðaröryggisráðs að yfirfara skýrsluna í ljósi heimsfaraldursins. Starfsmenn frá embætti ríkislögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands veittu aðstoð við uppfærslu matsskýrslunnar. Þjóðaröryggisráð samþykkti uppfært mat ráðsins á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum í febrúar 2021.

Í mars 2022 ákvað þjóðaröryggisráð að uppfæra matið á ástandi og horfum með hliðsjón af innrás Rússa í Úkraínu sem hófst hinn 24. febrúar það ár. Stýrihópurinn, sem vann að undirbúningi fyrra mats, var kallaður saman á ný til að vinna að uppfærslunni í samvinnu við tengiliði frá ríkislögreglustjóra, Landhelgisgæslu Íslands og Fjarskiptastofu. Uppfært mat var lagt fyrir þjóðaröryggisráð og samþykkt þann 11. nóvember 2022. Í kjölfarið var matsskýrslan lögð fyrir Alþingi í byrjun desembermánaðar. Uppfærð matsskýrsla þjóðaröryggisráðs á ástandi og horfum kom út í desember 2022.

Í því skyni að styrkja greiningargetu í þágu þjóðaröryggisráðs og formanns þess gerði forsætisráðuneytið fyrir hönd þjóðaröryggisráðs samkomulag við ríkislögreglustjóra um virkt og gagnkvæmt samráð um miðlun og greiningu upplýsinga um helstu áskoranir sem íslenskt samfélag stendur frammi fyrir og varða framgang þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland í samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti.

4. Opin og lýðræðisleg umræða um þjóðaröryggismál

Þjóðaröryggisráði ber, í samvinnu við háskólasamfélagið, hugveitur og fjölmiðla, að beita sér fyrir opinni og lýðræðislegri umræðu um þjóðaröryggismál og efla fræðslu og upplýsingagjöf.

Þjóðaröryggisráð gekkst ekki fyrir ráðstefnu eða málstofum á tímabilinu 2021-2022. Á síðari hluta árs 2022 var unnið að undirbúningi málþings sem haldið yrði á

árinu 2023 í samvinnu við Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands um þjóðaröryggi og alþjóðasamstarf.

Þjóðaröryggisráð heldur úti vefsvæði þar sem er að finna upplýsingar um ráðið og verkefni þess auk þess sem þar er að finna allt útgefið efni á vegum ráðsins.

5. Endurskoðun þjóðaröryggisstefnunnar

Samkvæmt lögum um þjóðaröryggisráð skal þjóðaröryggisráð stuðla að endurskoðun þjóðaröryggisstefnunnar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Miðað er við að þar sé um að ræða heildarendurskoðun, en ráðið getur þess á milli lagt til við Alþingi breytingar á stefnunni, ef sú staða kemur upp að breytingar á einstökum þáttum stefnunnar kunni að vera aðkallandi.

Þjóðaröryggisráð hélt sérstakan vinnufund um endurskoðun þjóðaröryggisstefnunnar í maí 2022. Unnið var að endurskoðuninni næstu mánuði á eftir og haldinn samráðsfundur með utanríkismálanefnd Alþingis. Tillaga að breytingum var rædd í þjóðaröryggisráði 14. september og samþykkt af hálfu ráðsins 11. nóvember. Eftir að hafa rætt málið í ríkisstjórn lagði forsætisráðherra fram tillögu að breytingu á þingsályktunartillögu um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á Alþingi 22. nóvember 2022. Tillagan var samþykkt eftir þinglega meðferð í lok febrúar 2023.

6. Samráð við almannavarna- og öryggismálaráð

Lög um þjóðaröryggisráð kveða á um að þjóðaröryggisráð skuli eiga samráð við almannavarna- og öryggismálaráð um mál eða atburði sem kunna að snerta verksvið síðarnefnda ráðsins samkvæmt lögum um almannavarnir, nr. 82/2008.

Hlutverk almannavarna- og öryggismálaráðs samkvæmt lögum um almannavarnir er að marka stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum til þriggja ára, sbr. 3. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir. Almennavarna- og öryggismálaráð samþykkti nýja stefnu í almannavarna- og öryggismálum í febrúar 2021.

Umsýsla vegna almannavarna- og öryggismálaráðs er í höndum dómsmálaráðherra og vann dómsmálaráðuneytið að undirbúningi nýrrar stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum og greindi þjóðaröryggisráði reglulega frá undirbúningi og áherslum væntanlegrar stefnu. Ritari þjóðaröryggisráðs fylgdist með og sat í rýnihópi vegna undirbúnings nýrrar stefnu. Forsætisráðherra er bæði formaður almannavarna- og öryggismálaráðs og þjóðaröryggisráðs.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða ellefta áherslupáttar

Á árinu 2021 gerði forsætisráðuneytið fyrir hönd þjóðaröryggisráðs samning við Lagastofnun Háskóla Ísland um að vinna álitserð um lagalega og stjórnsýslulega stöðu og skipan þjóðaröryggisráðs, sbr. lög nr. 98/2016 um þjóðaröryggisráð og hvort þörf sé á úrbótum miðað við lögbundið hlutverk ráðsins. Lagastofnun skilaði umbeðinni álitserð í ágúst 2021 og var hún rædd í þjóðaröryggisráði.

Þá fól forsætisráðherra og formaður þjóðaröryggisráðs ritara þjóðaröryggisráðs að leiða vinnu tengiliða ráðuneyta við gerð skýrslu um neyðarbirgðir sem kom út á árinu 2022.

Þjóðaröryggisráðs fjallaði um skýrslu starfshóps um neyðarbirgðir á fundi 14. september 2022. Skýrslan hafði áður verið rædd í ríkisstjórn í ágústmánuði. Á fundi 27. september samþykkti þjóðaröryggisráð að birta skýrsluna opinberlega. Þá skyldi hvert ráðuneyti móta skýra umgjörð um neyðarbirgðir á sínu sviði og var ritara þjóðaröryggisráðs falið að fylgja því eftir og styðja ráðuneytin í þeirra vinnu.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd ellefta áhersluþáttar

Í ljósi niðurstaðna álitsgerðar lagastofnunar Háskóla Íslands á lögformlegri stöðu þjóðaröryggisráðs innan stjórnkerfisins verður hugað að því með hvaða hætti megi styrkja starfsemi þjóðaröryggisráðs og samráð og samhæfingu stjórnvalda á þeim sviðum sem þjóðaröryggisstefnan tekur til.

