

INNTAK OG ÁHERSLUR STEFNU Í VARNAR- OG ÖRYGGISMÁLUM

SKÝRSLA SAMRÁÐSHÓPS
ÞINGMANNA 2025





Efnisyfirlit

Formáli	4
Inngangur	5
Inntak og áherslur stefnu í varnar- og öryggismálum	7
Ógnin er raunveruleg og aðkallandi	10
Alþjóðasamstarf	16
Atlantshafsbandalagið	16
Varnarsamstarf við Bandaríkin	19
Tvíhliða og svæðisbundið samstarf	21
Innlendur varnarviðbúnaður, þekking og geta	26
Varnaráætlanir, varnaræfingar og greiningar	26
Samhæfing varnartengdra verkefna	27
Styrking stöðu- og ástandsvitundar	28
Geta innlendra viðbragðsaðila	29
Borgaralegt áfallaþol – Fyrsta varnarlína samfélaga	30
Þekking, rannsóknir og nýsköpun á sviði varnar- og öryggismála	31
Áskoranir í laga- og stofnanaumhverfi	33
Niðurlag	35
Viðauki	36
Samráðshópur þingmanna	36
Viðmælendur á fundum samráðshópsins	36
Hugtakalisti	38

Formáli

Samkvæmt 3. gr. varnarmálalaga nr. 34/2008 fer utanríkisráðherra með yfirstjórn varnarmála og ber ábyrgð á mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 21. desember 2024 kemur fram að mótuð verði öryggis- og varnarmálastefna, en slík stefna hefur ekki áður verið sett fram með formlegum hætti.

Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir utanríkisráðherra kynnti í ríkisstjórn þann 11. mars sl. tillögu að mótun stefnu í öryggis- og varnarmálum Íslands, sem væri ætlað að lýsa helstu öryggisáskorunum til lengri og skemmri tíma með áherslu á ytri ógnir af mannavöldum, draga fram markmið Íslands í alþjóðlegu öryggis- og varnarsamstarfi, fjalla um nauðsynlegan varnarviðbúnað og getu sem þurfi að vera til staðar á Íslandi, auk þess að benda á hugsanlegar umbætur á laga- og stofnanaumgjörð varnarmála.

Í framhaldi af því óskaði utanríkisráðherra þann 13. mars eftir tilnefningum frá þingflokki allra stjórnmalaflokka sem eiga sæti á Alþingi til samráðshóps sem hefði það hlutverk að fjalla um inntak og áherslur í öryggis- og varnarstefnu fyrir Ísland. Í samráðshópnum áttu sæti Dagur B. Eggertsson, fulltrúi Samfylkingarinnar, Ingibjörg Davíðsdóttir, fulltrúi Miðflokksins, Pawel Bartoszek, fulltrúi Viðreisnar, Sigurður Helgi Pálmason, fulltrúi Flokks fólksins, Sigurður Ingi Jóhannsson, fulltrúi Framsóknarflokksins, og Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir, fulltrúi Sjálfstæðisflokksins. Utanríkisráðherra fól undirrituðum að leiða starf hópsins. Fulltrúi Miðflokksins sagði sig frá vinnu hópsins 11. júlí og á ekki aðild að niðurstöðum samráðshópsins.

Samráðshópurinn tók til starfa í byrjun apríl og voru fulltrúar utanríkisráðuneytisins honum til aðstoðar, auk fulltrúa dómsmálaráðuneytisins. Margir starfsmenn utanríkisráðuneytisins lögðu þar lið og má nefna Jónas G. Allansson, skrifstofustjóra varnarmálaskrifstofu, og þau Aðalheiði Ingu Þorsteinsdóttur, Eyrúna Ingu Jóhannsdóttur og Steingrím Sigurgeirsson, starfsmenn skrifstofunnar.

Samráðshópurinn átti alls fjórtán fundi, auk þess sem fulltrúarnir fóru í vinnuheimsókn til Brussel 28.-30. apríl og fengu þar kynningar og hittu að máli fjölmarga fulltrúa Atlantshafsbandalagsins og bandalagsríkja auk Evrópusambandsins. Lista yfir viðmælendur á fundum samráðshópsins er að finna í viðauka. Enn fremur óskaði hópurinn eftir skriflegum innleggjum frá innlendum sérfræðingum og bærust níu innlegg.

Hér fylgir á eftir skýrsla samráðshópsins um inntak og áherslur stefnu Íslands í varnar- og öryggismálum, sem ætlað er að liggja til grundvallar við mótun varnar- og öryggisstefnu sem lögð verður fram af utanríkisráðherra, á haustþingi 2025. Utanríkisráðuneytið heldur utan um vinnu við gerð stefnunnar í samstarfi við dómsmálaráðuneytið og viðeigandi stofnanir. Öllum í samráðshópnum og þeim fjölmörgu sem komu að gerð skýrslunnar eru færðar bestu þakkir.

September 2025

Aðalsteinn Leifsson, formaður

Inngangur

Það eru viðsjárverðir tímar og ríki Atlantshafsbandalagsins verða að horfast í augu við alvarleika þeirra ógna sem steðja að öryggi þeirra og lýðræði.

Aukin óvissa í alþjóðamálum eykur mikilvægi þess að samvinna um varnar- og öryggismál byggji á samstarfi ríkja er deila gildum um frelsi, lýðræði, mannréttindi og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum. Í fyrsta skipti frá lokum heimsstyrjaldarinnar síðari geisar landvinningastríð í Evrópu þar sem ríki berst fyrir tilveru sinni og samfélagi í kjölfar grimmilegrar innrásar nágrannaríkis. Um alla álfuna á sér stað róttækt endurmat vegna þessarar breyttu stöðu. Í kjölfar allsherjarinnrásar Rússa í Úkraínu ákváðu Finnland og Svíþjóð að hverfa frá stefnu sinni um að standa utan bandalaga og tóku strax ákvörðun um að gerast aðilar að Atlantshafsbandalaginu. Danir ákváðu í þjóðaratkvæðagreiðslu í júní 2022 að afnema fyrirvara sem tengdist varnarmálasamstarfi Evrópusambandsins.

Ógnin er raunveruleg, hún er mikil og hún er það aðkallandi að nauðsynlegt er að bregðast við hratt og af festu.

Það er mat sumra bandalagsríkja Íslands að ekki sé hægt að útiloka að Rússland ráðist inn í eitthvert ríkja Atlantshafsbandalagsins á næstu árum. Í Kyrrahafi eru viðsjár og ljóst að átök í fjarlægum heimshlutum geta haft hnattræn áhrif. Byltingarkennd tækni og nýjar ógnir, meðal annars á sviði fjölþáttaaðgerða, gjörbreyta forsendum ógnarmyndar.

Ísland er herlaust en verður rétt eins og önnur ríki að tryggja öryggi sitt og sjálfstæði með því að vernda lofthelgi, landhelgi, land, íbúa, stjórnvöld, eignir, auðlindir og innviði. Það er gert með aðild að Atlantshafsbandalaginu, varnarsamningi við Bandaríkin, uppbyggingu á innlendri getu og varnarviðbúnaði, öflugum almannavörnum, eflingu áfallaþols auk margvíslegs svæðisbundins og tvíhliða samstarfs við nágrannaríki.

Við lýðveldisstofnun var Ísland eitt fátækasta ríki álfunnar en er nú efst á lífskjaralista Sameinuðu þjóðanna og Íslendingar sú þjóð sem býr við hvað mestan jöfnuð og jafnrétti. Miklu skiptir að friður og lýðræði í hinum vestræna heimi hafa verið tryggð með því alþjóðlega öryggissamstarfi sem Ísland átti þátt í að koma á legg á sínum tíma.

Frelsið er ekki sjálfgefið, það krefst fyrirhafnar, ekki síst þegar að því er vegið. Ísland þarf, líkt og önnur bandalagsríki, að horfast í augu við nýjan veruleika og endurmeta nálgun sína í öryggis- og varnarmálum. Ísland verður að treysta varnir sínar með áframhaldandi öflugri samvinnu við bandamenn sem vilja, líkt og Íslendingar, virða fullveldi annarra ríkja, landamæri og alþjóðalög ásamt því að standa vörð um lýðræði, mannréttindi og frjálst samfélag. Ísland verður að efla eigin þekkingu, getu og innviði og taka ábyrgð á eigin öryggi og vörnum eins og kostur er og leggja sitt af mörkum til sameiginlegs öryggis bandalagsríkjanna.

Ísland hefur, ekki síst vegna landfræðilegrar einangrunar, borið gæfu til að dragast ekki nema að takmörkuðu leyti inn í átök síðustu alda í Evrópu. Fjarlægð, einangrun og landfræðileg lega er hins vegar ekki lengur vörn gegn utanaðkomandi ógnum og skapar jafnframt áskoranir. Rof á fjarskiptum eða aðflutningsleiðum fyrir hrávörur á borð við olíu, korn og annað til innlendrar matvælaframleiðslu ásamt innflutningi á matvælum, lækningavörum eða varahlutum gæti haft mikil samfélagsleg áhrif. Aðrar hættur virða engin landamæri, eins og fjölþáttaógnir og netárásir. Ísland er opið og frjálst samfélag og því að mörgu leyti berskjaldað fyrir mögulegri íhlutun erlendra aðila til að grafa undan samfélagslegu trausti og samheldni með fjölþáttaaðgerðum. Tryggja þarf netöryggi, lýðræðislega umræðu og gæta að því að ríki eða hópar beiti sér ekki með beinum hætti innanlands með öflugri löggæslu og öflugri eftirliti með landamærum.

Þjóðin þekkir hins vegar þá vö sem stafar af náttúruöflum og hefur byggt upp öflugt og samhent viðbragð í gegnum almannavarnakerfið. Sú reynsla sem þar hefur byggst upp er dýrmæt og nýtist í víðara samhengi. Atlantshafsbandalagið leggur ríka áherslu á að aðildarríki þess tryggi að samfélagsleg röskun verði sem minnst sama hvað á dynur og birtist það í grunnviðmiðum bandalagsins um áfallapol. Í því felst til dæmis að hægt sé að halda uppi samfélagslega mikilvægri starfsemi, s.s. orkuframleiðslu og -miðlun, fjarskiptum, samgöngum og nauðsynlegri þjónustu t.d. á sviði heilbrigðismála.

Í þessari skýrslu samráðshóps segir frá inntaki og áherslum þeim sem ætlað er að leggja grunn að fyrstu formlegu varnar- og öryggisstefnu Íslands. Með þjóðaröryggisstefnunni, sem var samþykkt árið 2016 og uppfærð árið 2023, var römmuð inn heildstæð nálgun í öryggismálum í viðum skilningi. Þar er talað um þrískiptingu þjóðaröryggisstefnu sem taki til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra þátta og felist í virkri utanríkisstefnu, almannaoöryggi og varnarsamstarfi við önnur ríki. Stefna um varnar- og öryggismál horfir fyrst og fremst til varnar- tengdra þátta en myndar órofa heild með annarri vinnu sem snýr að stefnumótun og aðgerðum á fyrrgreindum sviðum.

Þótt formleg stefna hafi ekki verið lögð fram til þessa hefur verið unnið eftir ákveðnum leiðarljósum sem byggjast m.a. á alþjóðlegum skuldbindingum á borð við stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafssáttmálann, tvíhliða samninga við

önnur ríki og grunnstefnu Atlantshafsbandalagsins. Nálgun íslenskra stjórnvalda varðandi varnar- og öryggismál hefur auk þjóðaröryggisstefnunnar birst m.a. í varnarmálagögum, norðurslóðastefnu, netöryggisstefnu, stefnu um alþjóðlega þróunar- samvinnu og í árlegri skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis. Breytt öryggisumhverfi og vaxandi umfang verkefna og skuldbindinga í varnar- og öryggismálum gera það að verkum að tímabært er að draga saman leiðarljós, áherslur og markmið Íslands í málaflokknum í heildstæða stefnu.

Í skýrslunni eru skilgreindar helstu öryggisáskoranir Íslands til lengri tíma með áherslu á ytri ógnir af mannavöldum.

Í fyrsta lagi eru dregin fram markmið Íslands í alþjóðlegu varnar- og öryggissamstarfi. Það samstarf byggist á tveimur meginstoðum, annars vegar aðildinni að Atlantshafsbandalaginu og hins vegar tvíhliða varnarsamstarfi við Bandaríkin. Í auknum mæli er nú lögð áhersla á svæðisbundið og tvíhliða samstarf við nágrannaríki til að styðja við og styrkja þessar meginstoðir. Í öðru lagi horfir stefnan til þess innlenda varnarviðbúnaðar, þekkingar, skipulags og getu sem þarf að vera til staðar svo Ísland geti verið verðugur bandamaður sem stendur við skuldbindingar sínar og tekur ábyrgð á eigin öryggi og vörnum í samvinnu við aðra. Í þriðja lagi er horft til annmarka sem felast í núverandi laga- og stofnanaumgjörð varnarmála og hvernig þróa þurfi umgjörðina til að mæta áskorunum samtímans.

Inntak og áherslur stefnu í varnar- og öryggismálum

Stefna Íslands í varnar- og öryggismálum skal vera byggð á grunni stefnu um þjóðaröryggi, sem miðar að því að tryggja sjálfstæði, fullveldi, lýðræðislegt stjórnarfar og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna, varnir landsins og vernd stjórnkerfis, 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 og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála. Grundvallarforsenda þjóðaröryggisstefnunnar er staða Íslands sem herlaust ríki sem tryggir öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana.

Samkvæmt 3. gr. varnarmálalaga nr. 34/2008 fer utanríkisráðherra með yfirstjórn varnarmála og ber ábyrgð á mótun og framkvæmd varnar- og öryggisstefnu Íslands á alþjóðavettvangi. Slík stefna hefur ekki áður verið sett fram með formlegum hætti.

Meginstoðir varnar- og öryggisstefnu Íslands eru aðildin að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningur við Bandaríkin. Traust og vaxandi samstarf við evrópsk bandalagsríki og Kanada styður við þessar meginstoðir. Meginmarkmið Íslands er að vera traustur bandamaður, byggja upp áfallaþol, mannauð og varnartengda innviði.

LYKILÁHERSLUR

Alþjóðasamstarf

- 1 Auka þátttöku í starfi og verkefnum Atlantshafsbandalagsins sem er meginvettvangur vestrænnar varnarsamvinnu.
- 2 Efla varnarsamstarf við Bandaríkin á grundvelli varnarsamnings frá 1951 með það að markmiði að það taki mið af sameiginlegum varnarhagsmunum ríkjanna og áhættuþáttum sem hafa áhrif á þá.
- 3 Styrkja þátttöku í svæðisbundnu samstarfi um varnar- og öryggismál með áherslu á norrænt varnarsamstarf, samstarf innan sameiginlegu viðbragðssveitarinnar og samstarf ríkja um varnir og öryggi á norðurslóðum. Þróa varnar- og öryggissamvinnu við helstu samstarfsríki Íslands innan Evrópu, þ.m.t. Norðurlöndin, Eystrasaltsríkin, Bretland, Frakkland, Pólland og Þýskaland auk Kanada á grundvelli sameiginlegra varnarhagsmuna.

LYKILÁHERSLUR

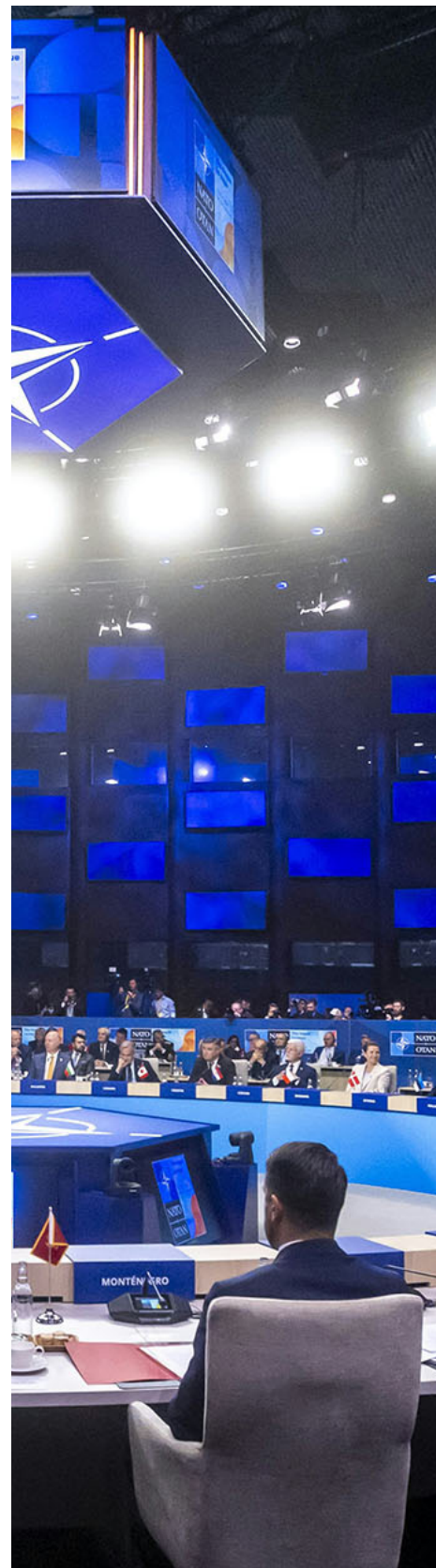
Innlendur varnarviðbúnaður, þekking og geta

- 4 Tryggja að til staðar sé mannauður, áætlanir, varnarmannvirki og búnaður til að mæta öryggisáskorunum og uppfylla skuldbindingar.
- 5 Auka fjárfestingar í innviðum sem nýtast sem mest bæði til varnartengdra og borgaralegra verkefna og styðja við varnir Íslands, eftirlit og aðgerðir.
- 6 Tryggja auknar fjárveitingar til varnartengdra og borgaralegra verkefna og fjárfestinga er gera Íslandi kleift að auka viðbúnað, þátttöku og standa við skuldbindingar.
- 7 Efla áfallapol íslensks samfélags, almannavarnir og vernd borgara gagnvart hernaðarógnum.
- 8 Auka greiningargetu og upplýsingamiðlun um áskoranir og ógnir sem geta haft áhrif á Ísland.
- 9 Stuðla að fleiri og umfangsmeiri varnartengdum æfingum og þátttöku íslenskra viðbragðsaðila til samræmis við líklegar sviðsmyndir og ógnir.
- 10 Stuðla að fjárfestingum, uppbyggingu og nýsköpun á sviði varnar- og öryggismála.
- 11 Efla þjálfun, kennslu og rannsóknir á sviði varnar- og öryggismála.
- 12 Bæta virka upplýsingamiðlun um varnar- og öryggismál til að ýta undir lýðræðislega umræðu og þekkingu á málaflokknum.

LYKILÁHERSLUR

Áskoranir í laga- og stofnanaumhverfi

- 13 Ráðist verði í heildstæða skoðun á löggjöf og regluverki sem lýtur að varnar- og öryggismálum, þ.m.t. endurskoðun á varnarmálalögum. Tryggja þarf að íslensk löggjöf á sviði varnar- og öryggismála sé skýr og samræmd hvað varðar ábyrgð og heimildir stjórnvalda, ákvarðanatöku og verkaskiptingu, sem og aðkomu og eftirlitshlutverk Alþingis.
- 14 Styrkja stofnanaumgjörð varnarmála með það að markmiði að tryggja samhæfingu, skilvirkni, ábyrgð og eftirlit, samhliða því að efla enn frekar samstarf innan stjórnsýslunnar um verkefni á sviði varnar- og öryggismála.





Í framhaldi af þessari skýrslu er lagt til að utanríkisráðherra leggi fram á Alþingi stefnu í varnar- og öryggismálum og að utanríkisráðherra upplýsi Alþingi árlega um framkvæmd stefnunnar, til viðbótar reglulegu samráði við utanríkismálanefnd. Stefnan verði endurskoðuð innan þriggja ára eða eftir þörfum. Enn fremur er lagt til að ráðherra utanríkismála leggi fram, á grundvelli stefnu í varnar- og öryggismálum aðgerða- og kostnaðaráætlun um framkvæmd hennar sem eftir atvikum verði mótuð í samvinnu við viðkomandi ráðuneyti og með aðkomu Alþingis.

Ógnin er raunveruleg og aðkallandi

Meginmarkmið stefnumörkunar í varnarmálum til næstu ára er að verja á trúverðugan hátt sjálfstæði Íslands og fullveldi þjóðarinnar, þar með talið óskoruð yfirráð yfir landsvæði og auðlindum landsins. Ísland er herlaust ríki og skiptir samstarf við önnur ríki því höfuðmáli til að tryggja með trúverðugum hætti öryggi og varnir gegn mögulegri hernaðarógn en ekki síður þeim fjölþáttaógnum sem við stöndum í auknum mæli frammi fyrir. Alþjóðasamstarf um varnir Íslands byggist á þrípætttri nálgun. Meginstoðirnar eru tvær, annars vegar varnarsamstarfið í gegnum aðildina að Atlantshafsbandalaginu og hins vegar varnarsamningurinn við Bandaríkin. Tvíhliða og svæðisbundið samstarf við nágrannaríki styður við og styrkir meginstoðirnar. Saman myndar þetta víðtæka samstarf við önnur ríki, ásamt uppbyggingu innlends viðbúnaðar og getu, órofa heild sem stuðlar að því að tryggja varnir og getu til að mæta fjölbreyttum ógnum. Samhliða er nauðsynlegt að byggja upp borgaralegt áfallapol.

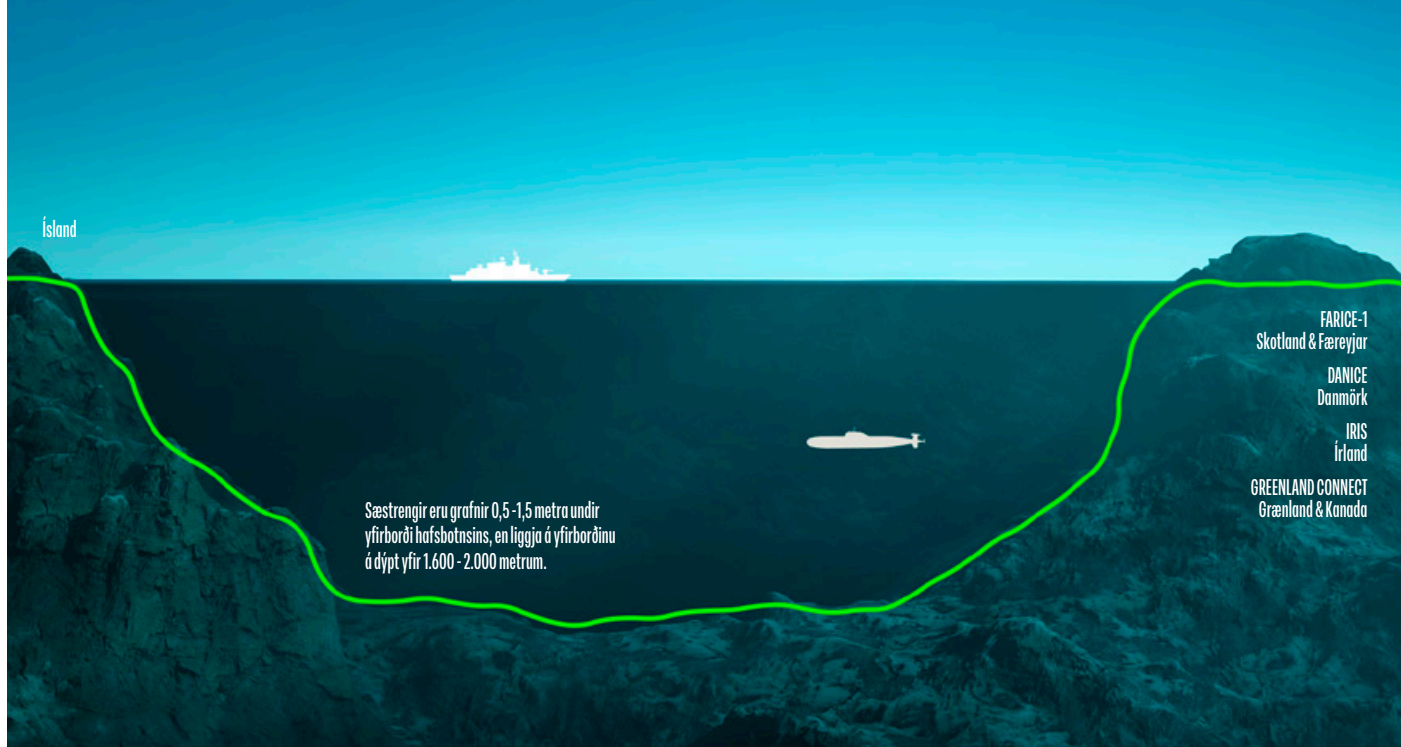
Að kalda stríðinu loknu tók við tímabil þar sem vonir stóðu til að hættan á stórfelldum átökum í Evrópu heyrði sögunni til. Heimurinn hefur nú breyst til verri vegar og stórstyrjöld í Evrópu er staðreynd. Eftir fall Berlínarmúrsins hófst jafnframt skeið lýðræðisvæðingar og aukinnar áherslu á frelsi í alþjóðaviðskiptum. Á skömmum tíma hefur sú þróun einnig snúist við. Staðan í varnar- og öryggismálum í Evrópu hefur ekki verið jafn viðsjárverð frá því kalda stríðið stóð sem hæst. Í Evrópu eru ríki að efla varnir sínar og öryggi til að bregðast við vaxandi óvissu og hugsanlega frekari árásum Rússlands. Þar er byggt á mati leynipjónusta viðkomandi ríkja. Bandamenn Íslands í Evrópu taka einnig í áætlunum sínum mið af aukinni áherslu Bandaríkjanna á öryggi og spennu í samskiptum Asíuríkja og við Kyrrahaf. Í þessu ljósi hafa Evrópuríkin eftir með sér samstarf í öryggis- og varnarmálum til að taka meiri ábyrgð á öryggi álfunnar með auknu framlagi til sameiginlegrar varnargetu Atlantshafsbandalagsins. Á sama tíma er víða sótt að mannréttindum, frjálsum skoðanaskiptum, virðingu fyrir alþjóðalögum og jafnvel lýðræðinu sjálfu.

Öryggisógnin er raunveruleg og aðkallandi. Ef hlé verður á átökum í Úkraínu, sem gerir Rússum kleift að færa hersveitir frá Úkraínu að landamærum bandalagsríkjanna, er það mat helstu bandalagsríkja að þeir muni innan tveggja ára geta byggt upp getu til að ógna einstaka eða nokkrum ríkjum Atlantshafsbandalagsins og ráðast inn í ríkin við Eystrasalt. Innan fimm ára muni Rússland hafa getu til að hefja stórstyrjöld gegn bandalagsríkjum í Evrópu. Byggist þetta mat á því að bandalagsríki bregðist ekki við og efla fælingarmátt með nauðsynlegri uppbyggingu viðbúnaðar.

Ógnin sem steðjar að Íslandi er sama eðlis og sú sem steðjar að öðrum ríkjum Atlantshafsbandalagsins. Þar ber fyrst að nefna hernaðarlega ógn frá Rússlandi sem Atlantshafsbandalagið skilgreinir sem höfuðógn við bandalagið og ríki þess. Rússland hefur á undanförunum árum ítrekað gripið til aðgerða og ráðist inn í nágrannalönd sín. Þá hafa stjórnvöld í Moskvu kynt undir ófriði og staðið fyrir undirróðri, netarásum, hryðjuverkaárásum og njósnum víða um heim, bæði með beinum og óbeinum hætti. Þetta á ekki síst við um þau ríki sem hafa lagt sig fram við að styðja varnarbaráttu Úkraínu eða eiga landmæri að Rússlandi.

Hótanir ráðamanna í Rússlandi ber að taka alvarlega. Annað væri ábyrgðarleysi í ljósi þess að Rússar hafa sýnt að þeir hafi bæði viljann og getuna til að beita nágranna sína ítrekað ofbeldi og yfirgangi.

Landfræðileglega Íslands er með þeim hætti að landið myndi nær óhjákvæmilega dragast inn í meiriháttar átök er kynnu að brjótast út í Evrópu. Lega landsins og aðstaða á Íslandi skiptir máli fyrir fælingu og varnir Evrópu og skiptir sköpum fyrir eftirlit með og stjórn á umferð flugvéla, skipa og kaþbáta um Norður-Atlantshaf og varnir Norður-Ameríku og Evrópu. Í síðari heimsstyrjöldinni ollu hergagnaflutningar framhjá og um Ísland straumhvörfum í gangi styrjaldarinnar.



Nær öll fjarskipti Íslands við önnur lönd fara um sæstrengi. Slíkir neðansjávarinnviðir eru viðkvæmir, ekki síst þegar þeir eru utan landhelgi ríkja.

Miklar raskanir á þessum innviðum gætu haft alvarleg áhrif á samfélagið, efnahaginn og öryggi Íslands og annara bandalagsríkja.

Rússnesk skip hafa kortlagt neðansjávarinnviði í Norður-Atlantshafi, þar á meðal við Ísland. Geta Rússa til að raska eða jafnvel klippa á tengingu landsins við umheiminn í gegnum sæstrengi er til staðar, jafnvel á mesta hafdýpi.

Með aðild að Atlantshafsbandalaginu nýtur Ísland verndar bandalagsríkja og með varnarsamningi við Bandaríkin nýtur það sérstakrar verndar öflugasta herveldis í heimi. Þessi staða dregur verulega úr hættu á allsherjarinnrás frá óvinveittu ríki. Hernaðarlegt mikilvægi Íslands leiðir af sér áskoranir sem beinast einkum að mikilvægum innviðum og varnarmannvirkjum sem geta stutt aðgerðir bandamanna á Norður-Atlantshafi. Á sama tíma er hættu á því að reynt verði að hafa áhrif á sviði efnahags- og stjórnmála til að draga úr stuðningi eða samstöðu bandalagsríkja.

Varnarmannvirki eins og ratsjár, innviðir á öryggis-svæðinu, hafnir og flugvellir eru hernaðarlega mikilvæg á spennutímum og í aðdraganda átaka eða eftir að þau hefjast, en það á einnig við um aðra mikilvæga innviði s.s. á sviði orkumála og fjarskipta. Geta til að verjast árásum á varnarmannvirki

sem og mikilvæga borgaralega innviði kann að hafa úrslitaáhrif á hvort slíkar árásir verði yfirleitt gerðar. Beinar varnir Íslands á þessu sviði eru hins vegar mjög takmarkaðar, hvort sem um er að ræða vopn eða mannafla til að verja mikilvæga innviði og varnarmannvirki.

Ógnir sem geta valdið Íslandi tjóni, skaða eða eyðileggingu eru ekki einungis hernaðarlegar og skilin milli hernaðarlegra árása og skemmdarverka verða sífellt óljósari.

Í grófum dráttum má annars vegar tala um ógnir sem geta valdið eyðileggingu eða tjóni á efnislegum innviðum og hins vegar þær sem miða að því að ýta undir ööryggi og grafa undan trausti, til dæmis á sviði stjórnmála og lýðræðis, með markvissum og skipulögðum hætti.



Aðstaða á Íslandi skiptir sköpum fyrir eftirlit með og stjórn á umferð flugvéla, skipa og kaþbáta um Norður-Atlantshaf og varnir Norður-Ameríku og Evrópu.

GIUK-hliðið (Greenland-Iceland-United Kingdom Gap) skiptir enn sköpum fyrir kaþbátavarnir Atlantshafsbandalagsins. Kaþbátar rússneska Norðurflotans verða að sigla í gegnum hliðið til að komast suður í Atlantshafið, þar sem þeir geta ógnað bæði liðs- og birgðaflutningum bandalagsins, austurströnd Bandaríkjanna og vesturströnd Evrópu. Kaþbátæftirlit frá Keflavík er því mikilvægur hlekkur í fælingu og vörnum bandalagsins og Bandaríkjanna.

Í alvarlegu spennuástandi eða ef til átaka kemur við ríki Atlantshafsbandalagsins má búast við því að Norðurfloti Rússa reyni að tryggja svæðisbundin yfirráð yfir landhelgi og lögsögu bandalagsríkja og leiti leiða til að takmarka svigrúm þeirra til að sækja inn á Barentshaf og aðliggjandi hafsvæði á Norður-Atlantshafi (svokölluð Bastion-vörn). Hafsvæðið kringum Ísland, sem og innviðir hér á landi á borð við hafnir og flugvelli, myndi við slíkar aðstæður gegna lykilhlutverki.

Ef siglingaleiðir á norðurslóðum opnast í auknum mæli mun það sömuleiðis auka enn strategískt mikilvægi hafsvæðisins í kringum landið.

Fjölþáttaógnir svo sem skemmdarverk, ofbeldisverk, banatilræði, netárásir, rafræn íhlutun og herferðir til að dreifa röngum upplýsingum og falsfréttum eru orðnar nánast daglegt brauð víða í Evrópu og hefur Ísland ekki farið varhluta af því, t.d. í gegnum netárásir.

Upplýsingaóreiðuhferðir eru mikilvægur liður í fjölþáttaógnum sem beitt er til að ná fram öryggis-pólítískum markmiðum, oft samhliða eiginlegum árásum, til dæmis á innviði eða netárásum. Slíkar aðgerðir geta verið liður í að grafa undan trausti á lýðræðislega kjörnum stjórnvöldum og aðgerðum þeirra, valda klofningi í samfélaginu og hafa áhrif á hegðun og afstöðu borgaranna.

Áhersla Atlantshafsbandalagsins á netöryggismál fer vaxandi og hefur netið verið skilgreint sem eitt af aðgerðasviðum bandalagsins til jafns við loft, land, haf og geiminn. Ný tækni gerir aðgerðir eða árásir, sem áður voru ómögulegar eða á færi fárra, nú auðveldari í framkvæmd. Að sama skapi verður ný tækni bæði aðgengilegri fleirum og ódýrari en áður. Atlantshafsbandalagið hefur til dæmis beint sjónum að ógnum sem kunni að leiða af framförum í gervigreind, sjálfvirkni, skammtatækni og geimmálum.

Umtalsverður vöxtur er í öllum tegundum netöryggisatvika milli ára. Mikil aukning hefur verið í starfsemi svokallaðra ríkisstyrktra ógnarhópa (e. state sponsored actors) þegar kemur að netárásum á Vesturlöndum og er Ísland þar engin undantekning. Þess konar ógnarhópar eru frábrugðnir hefðbundnum ógnarhópum að því leyti að þeir eru vel fjármagnaðir, mjög tæknilega hæfir og virðast frekar hafa þau markmið að stunda njósnið í stað þess að leita eftir fjárhagslegum ávinningi.

Umfang ríkisstyrktra ógnarhópa innan íslenska netumdæmisins hefur vaxið og hefur netöryggis-sveit stjórnvalda CERT-IS í auknum mæli fengist við atvikameðhöndlun slíkra mála.

Rússnesk skip hafa kortlagt neðansjávarinnviði í Norður-Atlantshafi, þar á meðal við Ísland. Geta Rússa til að raska eða jafnvel klippa á tengingu landsins við umheiminn í gegnum sæstrengi er til staðar. Ítrekaðar árásir þeirra á innviði í öðrum aðildarríkjum Atlantshafsbandalagsins sýna að vilji til skemmdarverka sé til staðar telji þeir það þjóna hagsmunum sínum.

Tækniframfarir á borð við gervigreind geta opnað á nýjar leiðir til þess að valda skaða. Slíkt getur ógnað samfélögum, fyrirtækjum, stofnunum og einstaklingum sem þurfa að grípa til aukinna ráðstafana til að verjast fjölþáttaógnum með tilheyrandi kostnaði. Samfélagsgerð lýðræðisríkja byggist á virðingu fyrir réttarríkinu, gagnsæi og trausti sem er misnotað af þeim aðilum sem vilja klekkja á opnum samfélögum hvort sem er í fjárhagslegum eða pólitískum tilgangi.

Samhliða vaxandi stríðshættu í Evrópu gætir aukinnar spennu í samskiptum stórvelda — Bandaríkjanna, Rússlands og Kína — sem setur óhjákvæmilega mark sitt á alþjóðakerfið. Mjög hefur hallað undan fæti í samskiptum Bandaríkjanna og Kína en það hefur áhrif langt út fyrir tvíhliða samskipti ríkjanna. Samskipti Vesturlanda við Kína hafa kólnað á undanförunum árum og eru þyngri en þau hafa verið um langa hríð, ekki síst vegna hernaðaruppbyggingar Kína á Suður-Kínahafi og vaxandi samstarfs Rússlands sem birtist m.a. í margvíslegum stuðningi við hernað Rússa í Úkraínu, s.s. með sölu á tæknibúnaði.

Meginstoðir alþjóðlegs varnarsamstarfs Íslands eru annars vegar aðildin að Atlantshafsbandalaginu og hins vegar tvíhliða varnarsamstarf við Bandaríkin. Svæðisbundið og tvíhliða samstarf styður við og styrkir meginstoðirnar.

ATLANTSHAFSBANDALAGIÐ

Allir þættir varnarstefnu miði að því að styðja við og styrkja þátttöku Íslands í Atlantshafsbandalaginu (NATO). Ísland er stofnaðili að bandalaginu en aðildarríkin eru nú 32. Skuldbindingar 5. gr. Atlantshafssáttmálans eru hornsteinn sameiginlegra varna bandalagsins en í greininni er kveðið á um að áráð á eitt bandalagsríki jafngildi áráð á þau öll.

VARNARSAMSTARF VIÐ BANDARÍKIN

Bandaríkin hafa allt frá stofnun lýðveldisins verið mikilvægasta bandalagsríki Íslands í varnar- og öryggismálum. Samstarfið byggist á tvíhliða varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna frá 1951 en við bætast sameiginlegar yfirlýsingar frá 2006, 2016 og 2017. Bandaríski sjóherinn sinnir m.a. kaþbátaleit frá öryggissvæðinu á Keflavíkurlugvelli með tímabundinni viðveru.

SVÆÐISSAMSTARF OG TVÍHLIÐA SAMSTARF

Mikilvægi tvíhliða og svæðisbundins varnarsamstarfs fer stöðugt vaxandi og má sérstaklega nefna varnarsamstarf Norðurlandanna (NORDEF), sameiginlegu viðbragðssveitina (Joint Expeditionary Force, JEF) og samvinnu við helstu lykilbandamenn Íslands, ekki síst á norðurslóðum. Þá hefur samvinna við Evrópusambandið (ESB) um varnar- og öryggismál verið aukin. Styrkur svæðisbundna varnarsamstarfsins er að þátttökuríkin deila sameiginlegum öryggisáskorunum, þekkja vel til aðstæðna og getu hvert annars og geta þannig brugðist hratt við spennuástandi eða hvers kyns áskorunum.





Aukin vígvæðing og möguleg átök langt frá Íslandi hafa einnig áhrif á varnir og öryggi Íslands. Vaxandi spenna og möguleg átök milli Kína og Taívan á Suður-Kínahafi myndu hafa umtalsverð áhrif á heimshagkerfið. Markaðir myndu falla og mikilvægar flutninga- og birgðaleiðir raskast. Átök sem í fyrstu virðast fjarlæg okkur geta þar með haft verulega neikvæð áhrif á Ísland og íslenskt efnahagslíf og viðskipti. Langtímaáhrif slíkra átaka yrðu mikil, ekki síst vegna þess hversu mikilvæg iðnaðar- og hátækniframleiðsla fer fram í Taívan og Kína. Átök hafa blossað upp í Miðausturlöndum sem ekki sér fyrir endann á. Róstur eru víða um Afríku og milli kjarnorkuveldanna Indlands og Pakistan. Norður-Kórea eflir her sinn í samstarfi við Rússa. Áhrifin á öryggi Íslands geta birst með margvíslegum hætti og mikilvægt er að meta áhrifin og bregðast við.

Umsvif Rússa á norðurslóðum hafa vaxið til muna á síðustu árum. Flugskeytakafbátar Rússlandsflota leita skjóls á Norður-Íshafi en einnig sjá Rússar efnahagsleg tækifæri í ljósi bráðnunar íss og opnunar siglingaleiða. Þá hafa þeir eftir verulega hernaðargetu sína á svæðinu. Kínversk stjórnvöld hafa um nokkurt skeið sýnt umtalsverðan áhuga á svæðinu og á undanförunum árum hafa sjó- og flugherir Rússlands og Kína aukið samstarf sitt.

Í alvarlegu spennuástandi eða ef til átaka kemur við ríki Atlantshafsbandalagsins má búast við því að Norðurfloti Rússa verði notaður til að tryggja svæðisbundin yfirráð yfir landhelgi og lögsögu bandalagsríkja og leiti leiða til að takmarka svigrúm þeirra til að sækja inn á Barentshaf og aðliggjandi hafsvæði á Norður-Atlantshafi. Samhliða því má búast við tilraunum Norðurflotans til að trufla siglingar, eyðileggja innviði og getu sem getur stutt aðgerðir Atlantshafsbandalagsins, með takmörkuðum hernaðaraðgerðum, kabátum eða fjölþáttaaðgerðum. Ljóst má vera að aðstaða og hafsvæðið kringum Ísland myndi við slíkar aðstæður gegna lykilhlutverki.

Ef fram fer sem horfir og siglingaleiðir á norðurslóðum opnast í auknum mæli blasir við breytt staða á hafsvæðinu í kringum landið. Stórauknir sjóflutningar um norðurleiðina meðfram strönd Rússlands og suður hafsvæðið milli Íslands og Noregs myndu með tímanum færa Evrópu nær Kína og því beina athygli stjórnvalda í Peking enn frekar að norðurslóðum og þar með Íslandi. Mikilvægi sjóleiðarinnar fyrir Kína væri ekki bara efnahagslegt heldur einnig hernaðarlegt. Það mun hafa áhrif á hættumat til langs tíma.

Alþjóðasamstarf

Atlantshafsbandalagið

Aðild að Atlantshafsbandalaginu er önnur meginstoðin í vörnum landsins ásamt varnarsamningnum við Bandaríkin. Allir þættir varnarstefnu skulu miða að því að styðja við og styrkja þátttöku Íslands í Atlantshafsbandalaginu. Skuldbindingar 5. gr. Atlantshafssáttmálans eru hornsteinn bandalagsins en hún kveður á um að áráð á eitt bandalagsríki jafngildi áráð á þau öll. Þannig nýtur Ísland, eins og önnur bandalagsríki, verndar sameiginlegrar fælingar- og varnargetu allra bandalagsríkja, en þarf jafnframt að leggja sitt af mörkum. Eftir lok kalda stríðsins færðust áherslur bandalagsins meira á stuðningsaðgerðir og friðargæslu utan Norður-Atlantshafssvæðisins. Ísland tók virkan þátt í þessum verkefnum með því að leggja til borgaralega sérfræðinga. Á síðasta áratug hafa áherslur bandalagsins aftur færst yfir á hefðbundnar nærvarnir, ekki síst í kjölfar ólögleggrar innlimunar Rússa á Krímskaga 2014 og svo enn frekar í kjölfar allsherjarinnrásar þeirra í Úkraínu 24. febrúar 2022.

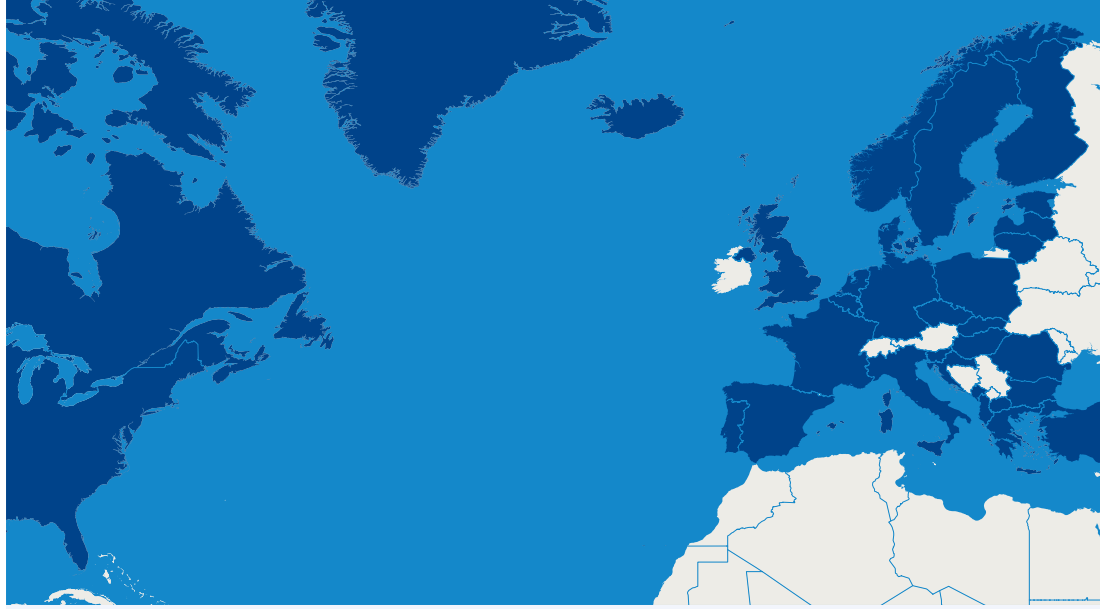
Allir þættir varnarstefnu miða að því að styðja við og styrkja þátttöku Íslands í Atlantshafsbandalaginu.

Samhliða breyttu öryggisumhverfi hefur Atlantshafsbandalagið eftt ýmsa þætti í varnar- og fælingargetu sinni. Herstjórnarskipulag bandalagsins hefur verið aðlagð að nýjum aðstæðum og Norður-Atlantshaf og norðurslóðir fengið aukið vægi. Ísland fellur undir ábyrgðarsvæði herstjórnar bandalagsins í Norfolk, sem sett var á fót árið 2018. Árvæknisaðgerðum fer fjölgandi, nú síðast á Eyrstrasalti í kjölfar þess að neðansjávarinnviðir urðu ítrekað fyrir skemmdum. Framlínusveitir bandalagsins (e. Forward Land Forces) hafa stækkað og taka sífellt á sig skarpari mynd og eru nú átta talsins á austurjaðri bandalagsins. Bandalagið hefur gert nýjar og samræmdar svæðisbundnar varnaráætlanir með hliðsjón af breyttu öryggisumhverfi, og falla varnaráætlanir á grundvelli tvíhliða varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna að þeim.

Atlantshafsbandalagið eflir nú enn fremur getu sína á sviði eldflauga- og loftvarna, sem snýr í auknum mæli til austurs. Eldflugavarnir eru m.a. staðsettar í Rúmeníu, Póllandi, Spáni og Tyrklandi, sem og á hafi úti. Þá gegna ratsjárkerfi bandalagsins þýðingarmiklu hlutverki í eldflauga- og loftvarnarkerfum þess. Á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Washington, D.C. árið 2024 áréttuðu leiðtogar bandalagsins kjarnavopnafælingu bandalagsins sem er hluti af almennri fælingarstefnu þess ásamt hefðbundnum vopnum og eldflauga- vörnum. Að sama skapi ítrekaði bandalagið mikilvægi vígbúnaðartakmarkana og afvopnunar í þágu öryggis aðildarríkja.

Samhliða því að efla hefðbundna hernaðar- og varnargetu er jafnframt horft til þess að bandalagsríki styrki áfallapol eigin samfélaga til að gera þau betur í stakk búin til að takast á við hernaðar- og fjölþáttaógnir. Bandalagið hefur unnið að því að efla viðbragð og getu til að mæta net- og fjölþáttaógnum, m.a. skemmdarverkum, undirróðri, falsfréttum og njósnum. Bandalagsríkin hafa þá áréttað að netárásir og fjölþáttaðgerðir geti einnig leitt til þess að 5. grein Atlantshafssáttmálans verði virkjuð.

Framlög aðildarríkja til varnarmála hafa farið vaxandi allt frá árinu 2014 þegar tekin var ákvörðun um að miða að lágmarki við 2% af vergri landsframleiðslu. Framlögin hafa síðan stóruð í kjölfar allsherjarinnrásar Rússlands í Úkraínu. Öll bandalagsríki munu uppfylla fyrrgreint markmið í lok árs 2025 en þau voru aðeins þrjú árið 2014. Í ljósi sameiginlegra varnarskuldbindinga og stuðnings við Úkraínu er ljóst að betur má ef duga skal. Á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Haag í júní 2025 var ákveðið að hækka viðmið um lágmarksframlag í 5% þar sem 3,5% skuli renna til hernaðarútgjalda en 1,5% til varnartengdra útgjalda. Nýjar varnaráætlanir munu fela í sér auknar kröfur til bandalagsríkjanna um að fjárfesta í getu, innviðum og viðbúnaði. Gerðar eru reglulegar úttektir á stefnu, varnargetu og framlagi bandalagsríkja og hafa kröfur aukist mjög samhliða versnandi stöðu öryggismála.



Yfirherstjórnir Atlantshafsbandalagsins eru tvær. Yfirherstjórnin í Mons í Belgíu, Allied Command Operations eða SHAPE, hefur sem meginverkefni aðgerðir og æfingar bandalagsins, en yfirherstjórnin í Norfolk, Allied Command Transformation, einblínir á umbreytingar, framtíðarógnir og -viðbúnað.



Undirherstjórnirnar eru þrjár og bera hver ábyrgð á sínu svæði. Ísland heyrir undir Joint Force Command Norfolk (JFCNF) sem ber ábyrgð á Norður-Atlantshafi og norðurslóðum. JFCNF hefur fengið aukið vægi á síðustu árum, en meðal annars vegna inngöngu Finna og Svía í bandalagið var ákveðið að stækka herstöðunina til jafns við hinar undirherstjórnirnar tvær, JFC Brunssum og JFC Napoli. Frá árinu 2025 falla öll Norðurlöndin undir JFCNF.



Vaxandi krafa er gerð til aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins um að leggja meira af mörkum jafnt til eigin varna sem sameiginlegra og mikilvægt er að Ísland sem herlaust ríki skilgreini vel hvernig það geti brugðist við þeirri kröfu.

Mikilvægt er að Ísland leggi meira af mörkum, eins og önnur bandalagsríki, til eigin varna, öryggis og áfallapóls og auki umtalsvert þátttöku í verkefnum sem styðja sameiginlegar varnarskuldbindingar.

Ísland í Atlantshafsbandalaginu

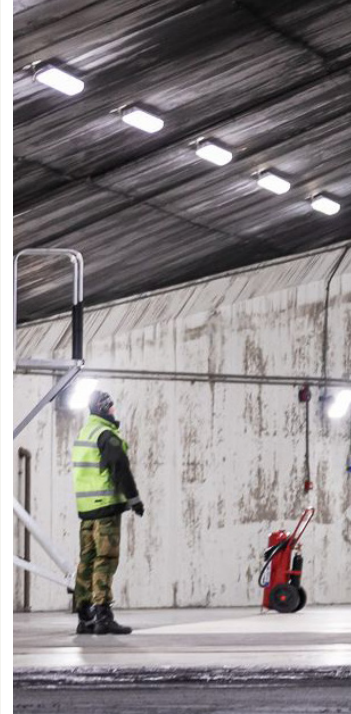
Sem bandalagsríki nýtur Ísland sameiginlegra öryggisskuldbindinga og leggur sitt af mörkum á grundvelli gagnkvæmra skuldbindinga sem birtast í Atlantshafssáttmálanum, grunnstefnu bandalagsins, pólitískum stefnuyfirlýsingum, samningum og margvíslegum öðrum hagnýtum skuldbindingum og stöðlum sem snúa að aðgerðum og samvinnu.

Þar þarf fyrst og fremst að horfa til þess sem getur nýst bæði til að efla eigin varnir, innviði og áfallapol en einnig í verkefnum bandalagsins, s.s. í herstöðnarmiðstöðvum, með borgaralegri þátttöku í aðgerðum og á ákveðnum sérsviðum, t.d. upplýsingamiðlun, greiningarvinnu, flugrekstri, flutningum og neyðarviðbragði, svo fátt eitt sé nefnt.

Framlag Íslands til sameiginlegra varna bandalagsríkja ræðst ekki síst af landfræðilegri legu og felur m.a. í sér rekstur ratsjárkerfis og varnartengdra innviða, sem og gístiríkjastuðning við önnur aðildarríki sem hafa hér viðveru, t.a.m. í tengslum við loftrýmisgæslu, kaþbátaleit eða æfingar. Fjárframlög til varnarmála hafa hækkað um 20% á

Getumarkmið Atlantshafsbandalagsins

Varnaráætlunarferlið (e. NATO defence planning process) er grundvallarþáttur í varnaráætlanagerð bandalagsins. Ferlið er endurtekið á fjögurra ára fresti. Hluti af ferlinu er að taka saman þær hernaðarlegu lágmarkskröfur sem þurfa að vera til staðar til að ná settum markmiðum varnaráætlana. Getumarkmiðin (e. capability targets) eru hinar hernaðarlegu lágmarkskröfur sem deilt er á bandalagsríkin, þar með talið Ísland. Ný getumarkmið voru staðfest á leiðtogafundinum í Haag í júní 2025. Dæmi um getumarkmið Íslands er að tryggja eldsneytisbirgðir er geta nýst jafnt í borgaralegum sem hernaðarlegum tilgangi og uppbygging á aðstöðu til að geta tekið á móti herafla bandalagsríkja vegna loftrýmisgæslu og varnaræfinga.



hverju ári frá 2016 og ljóst að þörf er á stórfelldri hækkun þessu til viðbótar á næstu árum. Þátt-taka Íslands í starfi bandalagsins hefur verið efl-d og stuðningur við aðgerðir og eftirlit bandalagsríkja við Ísland aukinn. Hækkun framlaga er nauðsynleg til að tryggja virka þátttöku og framlag til sameigin-legra varna og standa að fullu við skuldbindingar er koma fram í getumarkmiðum og öðrum varnar-tengdum skuldbindingum Atlantshafsbandalagsins og varnaráætlun Íslands, en einnig til að styrkja innlent áfallapol og viðbúnað. Ísland mun halda áfram að efla sig sem gistiríki og auka framlag sitt til sameiginlegrar stöðuvitundar bandalagsríkjanna á Norður-Atlantshafi með fjárfestingum í búnaði og uppbyggingu á aukinni greiningargetu. Með eflingu CERT-IS og flutningi til utanríkisráðuneytisins eykst jafnframt framlag Íslands til hinnar sameiginlegu baráttu gegn netárásum og njósnum.

Í stefnumótun og málarekstri er utanríkispólitískum og varnartengdum áherslum Íslands fylgt eftir á vettvangi bandalagsins með áherslu á að tryggja sameiginlegar varnarskuldbindingar til að standa vörð um stöðugleika og frið. Ísland hefur tekið afdráttarlausa afstöðu með alþjóðalögum og varnarbaráttu Úkraínu gegn innrásarstríði Rúss-lands. Aðrar áherslur Íslands lúta meðal annars að öryggi á Norður-Atlantshafi og norðurslóðum, eflingu varnarinnviða, áfallapoli samfélaga, áhrif loftslagsbreytinga og framkvæmd ályktana öryggis-ráðs Sameinuðu þjóðanna um konur, frið og öryggi. Á annan tug Íslendinga starfar í herstjórnnum og á vegum bandalagsins, m.a. í Eystrasaltsríkjunum, Norfolk, Northwood og NSATU, auk höfuðstöðvanna

í Brussel og SHAPE, og er stefnt að því að auka það framlag á næstu árum. Með útsendu starfsfólki styður Ísland beint við starf bandalagsins, tryggir eigin varnarhagsmuni og byggir upp mikilvæga þekkingu og reynslu er nýtist stjórnkerfi varnarmála á Íslandi.

Atlantshafsbandalagið hefur tekið miklum breytingum í gegnum tíðina og náð að laga sig að breyttu öryggisumhverfi, pólitískum sviptivindum og vaxandi fjölda bandalagsríkja. Allan þennan tíma hefur Atlantshafsbandalagið verið hryggjarstykkið í öryggi og stöðugleika í Evrópu og á Norður-Atlants-hafssvæðinu. Á síðasta áratug hefur áherslan í starfi bandalagsins færst frá afmörkuðum stuðningsað-gerðum yfir í að styrkja getu til hefðbundinna fælingar- og varnaraðgerða. Þetta hefur gerst á grundvelli pólitískrar samstöðu, aukinna fjárfram-laga og vegna pólitískrar forystu, ekki síst Banda-ríkjanna. Bandaríkin hafa frá upphafi verið pólitískt, efnahags- og hernaðarlegt vogarafl í öllu starfi bandalagsins. Það hefur legið fyrir um nokkurt skeið að þau vilja að Evrópuríkin taki meiri ábyrgð og forystu í öryggismálum álfunnar bæði til að jafna byrðarnar af þeim skuldbindingum og skapa svigrúm fyrir Bandaríkin til að takast á við áskoranir á öðrum svæðum.

Mikilvægt er að hlúa markvisst að tengslum Evrópu og Norður-Ameríku, tala fyrir mikilvægi Atlantshafs-tengslanna og áframhaldandi samstarfi sem byggi á varðstöðu um sameiginleg gildi enda hefur það verið grundvöllur friðar, stöðugleika og hagsældar í hartnær átta áratugi.



Varnarsamstarf við Bandaríkin

Varnarskuldbindingar Bandaríkjanna gagnvart Íslandi í varnarsamningnum frá 1951 eru önnur helsta stoð varnarmála ásamt aðildinni að Atlantshafsbandalaginu og hafa Bandaríkin allt frá stofnun lýðveldisins verið mikilvægasta bandalagsríki Íslands í varnar- og öryggismálum. Við brottför varnarliðsins árið 2006 var undirritað samkomulag við Bandaríkin um gagnkvæmar skuldbindingar um að varnir Íslands verði áfram tryggðar, með öflugum og hreyfanlegum viðbúnaði og liðsafla, studdar bandarískum hernaðarmætti eftir því sem þörf krefur.

Bandaríkin hafa allt frá stofnun lýðveldisins verið mikilvægasta bandalagsríki Íslands í varnar- og öryggismálum.

Auk þess var gengið frá ýmsum þáttum varðandi áframhaldandi samstarf, svo sem vegna varnaræfinga, samskipta milli stjórnvalda á hættutímum og samstarfs ríkjanna um fjármögnun og fyrirkomulag íslenska loftvarnakerfisins. Við brottför varnarliðsins tóku íslensk stjórnvöld við rekstri varnarsvæðanna og Keflavíkurflugvallar, bæði mannvirkja og búnaðar Atlantshafsbandalagsins á Íslandi, þ.m.t. loftvarnakerfisins sem samanstendur af fjórum ratsjár- og fjarskiptastöðvum, ljósleiðarakerfi og stjórnstöðinni á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Gefin var út sameiginleg yfirlýsing ríkjanna árið 2016 sem áréttaði fyrir

varnarskuldbindingar, virka þátttöku Bandaríkjanna í loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins, áframhaldandi gistiríkjastuðning og aðstoð vegna kafbátaleitar.

Á grundvelli varnarsamningsins og samkomulagsins frá 2006 er í gildi tvíhliða varnaráætlun sem gerir ráð fyrir að varnir landsins séu tryggðar með hreyfanlegum viðbúnaði og liðsafla. Varnarbúnaður og -innviðir, rekstur loftvarnakerfisins og upplýsingakerfa sem íslensk stjórnvöld bera ábyrgð á eru óaðskiljanlegur liður í framkvæmd varnaráætlunarinnar. Ábyrgð á framkvæmd hennar er í höndum Evrópuherstjórnar Bandaríkjanna í Stuttgart (US EUCOM) og eiga íslensk stjórnvöld reglulegt samráð við fulltrúa EUCOM um útfærslu hennar. Þá er einnig náð samstarf við fulltrúa bandaríska flotans og flughersins sem heyra undir Evrópuherstjórnina. Varnaræfingin Norður-Víkingur hefur verið haldin reglulega frá 1982 þar sem varnaráætlun Bandaríkjanna fyrir Ísland er æfð og taka önnur bandalagsríki einnig þátt í henni eftir atvikum.

Bandarísk stjórnvöld hafa frá upphafi tekið þátt í loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins á Íslandi. Að jafnaði tekur bandaríski flugherinn þátt í henni árlega með fjórum til tíu orrustupotum, eldsneytisvél, björgunarvél og allt að 200 manna liðsafla. Meðan á loftrýmisgæslunni stendur hafa aðrir þættir er snúa að öryggi og vörnum verið æfðir, t.d. leit og björgun í samstarfi við Landhelgisgæslu



Íslands og aðra viðbragðsaðila. Með reglulegri þátttöku í loftrýmisgæslu er viðhaldið staðarþekkingu og viðbragðsgetu bandaríska flughersins á Íslandi og á Norður-Atlantshafssvæðinu.

Bandaríkin og bandalagsríki hafa haldið úti virku eftirliti með kaþbátum á Norður-Atlantshafi frá árinu 2014 og hafa kaþbátaleitarvélarnar verið gerðar út frá Keflavík með gistiríkjastuðningi Íslands. Á hverjum tíma má gera ráð fyrir að hér á landi séu tvær til tólf leitarvélur og 200 til 600 manna liðsafl.

Ýmsar framkvæmdir til stuðnings þessum verkefnum og öðrum varnartengdum þörfum hafa átt sér stað á liðnum árum. Má þar nefna endurbætur á flugskýli fyrir leitarvélarnar, þvottastöð fyrir vélarnar, stækkun á flughlaði, nýtt flughlað fyrir vélur með hættulegan farm og undirstöður undir færanlega gámabyggð (tjaldbyggð).

Í tengslum við kaþbátaleit og aðgerðir á Norður-Atlantshafi heimiluðu íslensk stjórnvöld árið 2023 þjónustuheimsóknir kjarnorkuknúinna kaþbáta til Íslands til að efla samfelld og virkt eftirlit og viðveru á Norður-Atlantshafi.

Ísland hefur á síðustu árum einnig stutt við langdrægar B-2 og B-52 sprengjuflugvélur sem sinna æfingum og fælingaraðgerðum á norðurslóðum og í Norður-Evrópu. Viðvera þessara flugvéla, sem eru mikilvægur hluti af fælingarmætti Bandaríkjahers, sýnir fram á traustið sem Bandaríkin bera til þeirrar gistiríkjapjónustu sem Ísland veitir á Keflavíkurflugvelli.

Á hverju ári fer fram reglubundið samráð um öryggispólítísk málefni milli æðstu embættismanna og skiptast ríkin á að halda fundina. Þétt samráð er milli utanríkisráðuneytisins og varnarmálafulltrúa bandaríska sendiráðsins í Reykjavík og milli varnarmálafulltrúa Íslands í sendiráðinu í Washington, D.C. og bandarískra varnar- og hermálafyrirvalda. Í tengslum við framkvæmdir og verkefni starfar sameiginleg framkvæmdanefnd sem fundar tvisvar á ári. Á síðustu árum hefur samstarf við stjórnvöld, stofnanir og herstjórnaryfirvöld, þ.m.t. greiningardeildir verið aukið. Stöðugt er unnið að því að treysta sameiginlega stefnumörkun, upplýsingaskipti, áætlanagerð, aðgerðir og innviði til að treysta gagnkvæma öryggishagsmuni.

Náið samstarf Bandaríkjanna og Íslands grundvallast á sameiginlegum öryggishagsmunum og gildismati. Það byggist á sterkum grunni sem nær aftur til lýðveldisstofnunar og er í stöðugri þróun. Hernaðarmáttur, efnahagslegt og pólitískt vægi Bandaríkjanna og áhersla á virðingu fyrir alþjóðalögum hefur skipt sköpum fyrir þróun alþjóðakerfisins frá lokum síðari heimsstyrjaldarinnar. Það hefur sjaldan verið mikilvægara að leggja rækt við sambandið við Bandaríkin og vinna að sameiginlegum hagsmunum í varnar- og öryggismálum, ekki síst á Norður-Atlantshafi og norðurslóðum, sem hafa fengið aukið öryggispólítískt vægi.

Bandaríkin eru eina ríkið sem hefur burði til að tryggja öryggi á Norður-Atlantshafi með fullnægjandi hætti. Ísland tók forræði á rekstri og mannvirkjum varnarsvæðisins við brotthvarf varnarliðsins og tekur þannig aukinn þátt og leggur meira af mörkum



til samstarfsins við Bandaríkin. Það samstarf þarf að styrkja og þróa áfram svo það styðji sem best við sameiginlega hagsmuni ríkjanna til skemmri og lengri tíma. Náð þólitískt samráð og sýnileg og virk varnarsamvinna við Bandaríkin mun halda áfram að vera önnur af meginstoðunum í fælingu og vörnum Íslands.

Tvíhliða og svæðisbundið samstarf

Mikilvægi tvíhliða og svæðisbundins varnar-samstarfs fer stöðugt vaxandi og þá sérstaklega varnarsamstarf Norðurlandanna (NORDEFCO), samstarf á vettvangi sameiginlegu viðbragðs-sveitarinnar (Joint Expeditionary Force, JEF) og við helstu grannríki og lykilbandamenn Íslands, ekki síst á norðurslóðum. Þá hefur samstarf og samráð við Evrópusambandið (ESB) um varnar- og öryggismál verið aukið með reglubundnu samráði um alþjóða-öryggismál og viðbúnað vegna fjölþáttaðgna. Svæðisbundin varnarsamvinna styður við og er mikilvæg viðbót við meginstoðir varnarmála-stefnunnar, samstarfið innan Atlantshafsbanda-lagsins og varnarsamstarfið við Bandaríkin.

Styrkur svæðisbundna varnarsamstarfsins líkt og JEF og NORDEFCO er að þátttökuríkin deila svæðisbundnum öryggisáskorunum og þekkja vel til aðstæðna og getu hvers annars og geta þannig brugðist hratt við spennuástandi eða hvers kyns áskorunum.

Norrænt varnarsamstarf

Í takt við breyttar horfur í öryggismálum hefur samráð Norðurlandanna um varnar- og öryggismál stóruaukist. Norðurlöndin eiga með sér þétt öryggis-pólitískt og hernaðarlegt samstarf. Norræna varnar-samstarfið á vettvangi NORDEFCO hefur styrkst til muna og tekur Ísland virkan þátt í því samstarfi á öllum sviðum. Norðurlöndin hafa mótað sameigin-lega sýn og stefnu fyrir varnarsamstarfið, útbúið viðbragðsáætlanir og horfa til þess að þróa sameiginlega getu sem styður fælingar- og varnar-getu Atlantshafsbandalagsins. Norðurlöndin hafa einnig mikilvægu hlutverki að gegna í ljósi hrað-fara breytinga á öryggismálum í samstarfi við önnur bandalagsríki á svæðinu.

Fjöldmörg tækifæri eru innan norræna samstarfsins til að þróa sameiginlega getu og viðbragð sem styrkir varnir og öryggi ríkjanna og sameiginlega varnargetu Atlantshafsbandalagsins. Leiðarstefið í langtímastefnu fyrir norrænt varnarsamstarf til ársins 2030 (e. Vision 2030) er að norrænt varnar-samstarf styrki Atlantshafsbandalagið og geri norrænu ríkin að öflugri bandamönnum. Með þátt-töku Íslands í norrænu varnarsamstarfi opnast frekari tækifæri varðandi þróun á viðbragðs- og varnargetu, hagsmunagæslu, og beinu samstarfi við hermálayfirvöld Norðurlandanna.

Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin eru nú í fyrsta skipti öll aðilar að sama varnarbandalaginu og felast tækifæri í því að efla enn frekar samstarf þessara ríkja á sviði varnar- og öryggismála. Öryggispólitískt samstarf ríkjanna hefur þegar dýpkað mikið í kjölfar allsherjarinnrásar Rússa í Úkraínu.



Sameiginlega viðbragðssveitin

Sameiginlega viðbragðssveitin (JEF) er vettvangur líkt þenkjandi ríkja um varnar- og öryggismál sem Bretland leiðir og Ísland hóf þátttöku í í apríl 2021. Samstarfið innan JEF skiptir Ísland miklu máli, ekki síst þegar kemur að viðbragði sem fellur ekki undir virkjun 5. greinar Atlantshafssáttmálans eða áður en að því kemur. Áhersla samstarfsins er á Norður-Atlantshaf, Eystrasalt og norðurslóðir. Samstarfið er mikilvægur vettvangur grannríkja í Norður-Evrópu sem tryggir skjót viðbrögð við hvers kyns aðstæðum á spennu- og ófriðartímum og styður við annað fjölþjóðasamstarf í Evrópu, svo sem á vegum Atlantshafsbandalagsins. Þátttökuríkin eiga einnig reglubundið og virkt pólitískt samráð, þ.m.t. leiðtogar, varnarmálaráðherrar og yfirmenn herafla. Upphaflega var stofnað til samstarfsins til að stýra skjót-virku viðbragði ríkja þegar kallað er eftir aðgerðum á fjarlægari slóðum. Áhersla er á skjót viðbrögð og sveigjanleika í aðgerðum og geta ríkin valið hvernig þátttöku þeirra er háttað í aðgerðum.



Helsti styrkur samstarfsins er að þar starfa saman helstu ríki Norður-Evrópu, Bretland, Holland, Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin, sem eru von því að starfa saman og deila um margt svipuðum öryggisáskorunum. Þá býður samstarfið upp á tækifæri til þess að efla tengsl við Bretland. Höfuðstöðvar sveitarinnar eru í Northwood í Bretlandi og þar starfa fulltrúar frá þátttökuríkjunum, m.a. íslenskur sérfræðingur í upplýsingamiðlun.



Á vettvangi sameiginlegu viðbragðssveitarinnar hefur markvisst verið unnið að því að þróa áætlanir í því skyni að efla fælingarmátt og getu til þess að bregðast við margvíslegum öryggisáskorunum á spennu- og ófriðartímum. Áætlunum er ætlað að bjóða upp á snemmbúið og sveigjanlegt viðbragð sveitarinnar til að takast á við afmarkaðar áskoranir, efla fælingu og bregðast við stigmögnun í aðdraganda átaka. Lögð er rík áhersla á að þær styðji við áætlanir og viðbragð Atlantshafsbandalagsins, einkum á síðustu árum þegar árveknisaðgerðir og virkni bandalagsins hafa aukist í takt við þá hernaðarógn sem stafar af Rússlandi.

Viðbragð virkjað vegna innviða í Eystrasalti

Í kjölfar skemmda á neðansjávarinnviðum í Eystrasalti var ákveðið að virkja viðbragðsáætlanir sameiginlegu viðbragðssveitarinnar (JEF) til að auka eftirlit með neðansjávarinnviðum. Fjölmörg skip, flugvélar og sérfræðingar tóku þátt í þessum aðgerðum, m.a. upplýsinga-fulltrúar frá Íslandi. Þessi verkefni sýndu með áþreifanlegum hætti framlag samstarfsins til öryggismála í Norður-Evrópu, sérstaklega með tilliti til öryggis neðansjávarinnviða og aðgerða gegn fjöl-þáttaógnum. Viðbragðssveitin heldur reglulegar æfingar m.a. til að láta reyna á viðbragðsáætlanirnar.

Norðurslóðasamvinna

Í samræmi við þjóðaröryggisstefnu Íslands og stefnu í málefnum norðurslóða beitir Ísland sér fyrir árvækni, nánun alþjóðasamstarfi og leggur áherslu á mikilvægi þess að draga úr spennu á svæðinu samhliða því að efla eftirlit og viðveru. Innganga Finnlands og Svíþjóðar í Atlantshafsbandalagið hefur einnig kallað á skýrari afstöðu og stefnu þess hvað varðar öryggismál á svæðinu. Það hefur skilað sér í því að nú hafa norðurskautsríkin í bandalaginu unnið að því að skerpa á áherslum þess og var sú vinna nýlega kynnt fyrir öðrum bandalagsríkjum.

Í stofnfrýrlýsingu Norðurskautsráðsins er sérstaklega kveðið á um að hernaðarlegt öryggi eigi ekki að vera á dagskrá ráðsins og hefur því umræðan þar einskorðast við öryggismál í víðara samhengi. Á síðustu árum hefur engu að síður skapast breið samstaða um að formbinda frekara samráð um varnar- og öryggismál á norðurslóðum milli bandalagsríkja Atlantshafsbandalagsins á norðurslóðum og hefur aðild Finnlands og Svíþjóðar að Atlantshafsbandalaginu styrkt þá samvinnu.

Ísland tekur virkan þátt í samstarfi um öryggis- og varnarmál á norðurslóðum sem hefur snúist um að styrkja stöðuvitund, upplýsingaflæði, efla getu og æfingar á svæðinu. Mikilvægt er í samvinnu við önnur ríki að fylgjast áfram náið með öryggis-pólitískri þróun á norðurslóðum og þá ekki síst hernaðarumsvifum Rússlands og vaxandi áhuga

Kína á norðurslóðum. Ísland leggur sitt af mörkum s.s. með loftrýmiseftirliti, gistiríkjaþjónustu, fjar- og rauneftirliti og þátttöku í verkefnum sem geta eft starfið. Áhersla er lögð á gagnsæi, fyrirsjáanleika og skýr skilaboð sem árétta fælingu og koma í veg fyrir misskilning eða aukna spennumyndun.

Þá skiptir máli að styrkja samstarf við bandalagsríki utan norðurslóða sem hafa tengsl, getu og vilja til að beita sér á svæðinu, sérstaklega Bretland en einnig Frakkland, Þýskaland og Holland. Samráð og samstarf um aðgerðir gegn fjölþáttaógnum á norðurslóðum skiptir miklu máli þar sem takmarkaðir og viðkvæmir innviðir gegna lykilhlutverki.

Ísland hefur markvisst aukið tvíhliða varnarsamstarf við helstu grannríki.

Tvíhliða varnarsamstarf

Ísland hefur markvisst aukið tvíhliða varnar-samstarf við helstu grannríki og m.a. gert sérstakt samkomulag eða yfirlýsingu við Bretland, Danmörku, Kanada, Noreg og Svíþjóð. Í undirbúningi er sambærilegt samkomulag við Finnland. Reglu-bundið samráð er við þessi ríki um öryggis- og varnarmál auk samráðs við Frakkland og Þýskaland. Leggja þarf aukna rækt við tvíhliða varnarsamvinnu

Varnarstuðningur við Úkraínu

Ísland hefur frá upphafi stutt varnarbaráttu Úkraínu vegna innrásarstríðs Rússlands sem er alvarlegasta öryggisógn sem steðjað hefur að Evrópu frá lokum síðari heimsstyrjaldar og skýr atлага að alþjóðakerfinu sem byggist á virðingu fyrir alþjóðalögum. Ríki Atlantshafsbandalagsins og önnur lýðræðisríki líta á stuðninginn sem hluta af viðbúnaði og aðgerðum í varnar- og öryggismálum. Ísland leggur sitt af mörkum til varnartengds stuðnings við Úkraínu með framlögum í sjóði, þátttöku í þjálfunarverkefnum og kaupum á búnaði.



til að treysta gagnkvæman skilning og þekkingu á öryggisáskorunum og viðbragðsgetu á svæðum sem ríkin deila, hvort heldur horft er til hernaðar- eða fjölþáttaógna. Virk miðlun upplýsinga við helstu grannríki styrkir stöðuvitund og skilning á þróun öryggismála í nágrenni Íslands. Lögð hefur verið áhersla á að efla samskipti sendiráða við ráðuneyti, herstjórnir og stofnanir sem sinna öryggis- og varnartengdum verkefnum, m.a. með því að tilnefna sérstaka varnarmálafulltrúa til að sinna slíkum samskiptum.

Evrópusambandið leggur vaxandi áherslu á öryggis- og varnarmál ekki síst eftir allsherjarinnrás Rússlands í Úkraínu. Hvítbók um varnarmál var kynnt vorið 2025 þar sem fjallað er um hvernig sambandið geti stutt við aðildarríki þegar kemur að uppbyggingu varnarviðbúnaðar, hergagnaframleiðslu og hernaðargetu. Evrópusambandið og m.a.

Bretland, Noregur, Kanada og Japan hafa á undanförunum árum gert með sér samstarfsyfirlýsingar um öryggis- og varnarmál. Ísland hefur á grundvelli EES-samningsins átt samstarf við sambandið um alþjóða- og öryggismál, aðgerðir gegn fjölþáttaógnum og eflingu áfallapols.

Tvíhliða og svæðisbundið varnarsamstarf er mikilvæg viðbót við aðildina að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamninginn við Bandaríkin. Samstarf við grannríki og ríkjahópa um sameiginleg hagsmunamál, upplýsingaskipti, æfingar, áætlanagerð, þróun á getu, þjálfun og innkaup skiptir miklu máli fyrir Ísland. Norræna varnarsamvinnan og samstarf á vettvangi sameiginlegu viðbragðssveitarinnar býður einnig upp á sameiginlegt viðbragð ef á þarf að halda á spennu- og hættutímum til að auka eftirlit og fælingu.

Samkvæmt forsetaúrskurði og varnarmálalögum fer utanríkisráðherra með varnarmál. Varnartengd verkefni eru framkvæmd af varnarmálasviði Landhelgisgæslunnar og ríkislögreglustjóra á grundvelli þjónustusamnings á milli utanríkisráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins.

UTANRÍKISRÁÐUNEYTI

Utanríkisráðuneytið fer með yfirstjórn varnarmála og mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi. Varnarmálaskrifstofa fer með samskipti við varnarmálaráðuneyti, herstjórnir og heri sem og umsýslu og samstarf í varnarmálum innanlands s.s. vegna reksturs varnartengdra innviða og varnaráætla. Fulltrúar frá Landhelgisgæslu Íslands og ríkislögreglustjóra starfa á varnarmálaskrifstofu auk netöryggissveitarinnar CERT-IS.

LANDHELGISGÆSLAN

Landhelgisgæsla Íslands sinnir öryggisgæslu og björgun á hafi úti, fer með löggæslu á hafinu og gegnir öðrum verkefnum sem lög nr. 52/2006 mæla fyrir um. Þá sinnir Landhelgisgæslan varnartengdum verkefnum á grundvelli samnings við utanríkisráðuneytið. Varnarmálasvið Landhelgisgæslunnar annast til að mynda rekstur íslenska loftvarnakerfisins og mannvirkja Atlantshafsbandalagsins.

DÓMSMÁLARÁÐUNEYTI

Dómsmálaráðuneytið fer með verkefni á sviði almannaöryggis s.s. málefni almannavarna, áfallaþol, leit og björgun, löggæslu, þ. á m. landamærastjórn og landamæravörslu, embætti ríkislögreglustjóra og lögregluembættin ásamt fleiri verkefnum. Ráðuneytið fer jafnframt með yfirstjórn-unarhlutverk gagnvart Landhelgisgæslu Íslands. Þá sinna stofnanir ráðuneytisins varnartengdum verkefnum í samræmi við þjónustusamninga við utanríkisráðuneytið.

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

Embætti ríkislögreglustjóra fer með ýmis löggæsluverkefni og er í forsvari fyrir borgaraleg öryggismál. Innan embættisins er m.a. starfrækt almannavarnasvið, alþjóða- og landamærasvið, greiningarsvið og öryggis-svið, sem sérsveit ríkislögreglustjóra fellur undir. Þá sinnir embættið varnartengdum verkefnum á grundvelli samnings við utanríkisráðuneytið, s.s. útgáfu öryggisvottana, rekstri upplýsingakerfa Atlantshafsbandalagsins og greiningu upplýsinga úr þeim kerfum.





Innlendur varnarviðbúnaður, þekking og geta

Varnaráætlanir, varnaræfingar og greiningar

Mikilvægustu varnaráætlanirnar sem snúa að vörnum Íslands eru áætlanir Atlantshafsbandalagsins, varnaráætlun Bandaríkjanna og varnar- og viðbúnaðaráætlun íslenskra stjórnvalda. Auk þeirra liggja fyrir áætlanir sem hafa verið unnar í samvinnu við bandamenn, s.s. á vettvangi NORDEFCO og JEF.

Nýjar varnaráætlanir Atlantshafsbandalagsins fela í sér auknar kröfur á hendur bandalagsríkjum um bætt áfallapol, trausta innviði og eigin áætlanir sem styðja áætlanir bandalagsins. Ísland tekur virkan þátt í mótun og vinnu við þá svæðisbundnu varnaráætlun sem Ísland fellur undir og mannar stöður í herstöðinni í Norfolk í Bandaríkjunum sem ber ábyrgð á henni. Áætlunin er æfð og endurskoðuð reglulega. Á grundvelli varnar-samningsins við Bandaríkin er í gildi varnaráætlun Bandaríkjanna sem yfirherstjórn Bandaríkjanna í Evrópu heldur utan um. Áætlunin, eða hluti hennar, er æfð að jafnaði annað hvert ár á Norður-Víkingi, tvíhliða æfingu Íslands og Bandaríkjanna. Á vettvangi NORDEFCO og JEF er unnið að þróun og æfingu varnar- og viðbúnaðaráætlana, sem hafa

að markmiði að geta brugðist við svæðisbundnu spennuástandi á hættutímum og tekur Ísland virkan þátt í þeirri vinnu. Loks hafa íslensk stjórnvöld mótað innlenda varnar- og viðbúnaðaráætlun.

Í tengslum við þessar áætlanir eru til staðar áætlanir sem snúa að viðbúnaði og samstarfi íslenskra stjórnvalda við erlent herlið á spennu- og hættutímum. Markmið þeirra er að tryggja fullveldi og yfirráð yfir landinu og hafsvæðinu kringum landið; vernd og virkni mikilvægra innviða, þ.m.t. varðandi stöðuvitund í loftrými og á hafi og skilvirkan stuðning og samskipti við erlendan liðsafla. Náð samráð stofnana og ráðuneyta undir forystu utanríkisráðuneytisins hefur átt sér stað í tengslum við þróun áætlana. Þær hafa einnig verið ræddar og kynntar herstöðnum Atlantshafsbandalagsins og helstu samstarfsríkjum.

Í því skyni að bæta og samræma varnargetu aðildarríkja og tryggja framkvæmd varnaráætlana hefur Atlantshafsbandalagið gefið út getumarkmið fyrir öll bandalagsríkin. Getumarkmiðin eru hernaðarlegar lágmarkskröfur bandalagsins og hefur Íslandi verið úthlutað getumarkmiðum sem lúta m.a. að innviðum, tækjabúnaði og mannauði.



Ísland tók við stjórn varnarsvæðanna í kjölfar brott-
hvarfs Bandaríkjahers árið 2006 og sinnir nú rekstri
og viðhaldi þeirra 140 varnarmannvirkja sem er að
finna á skilgreindum öryggissvæðum, þ.m.t. flug-
vallarmannvirkin á Keflavíkurflugvelli. Auk þess má
nefna olíubirgðastöð í Helguvík og á Keflavíkurflug-
velli, stjórnstöð Atlantshafsbandalagsins á öryggis-
svæðinu á Keflavíkurflugvelli, ratsjár- og fjarskipta-
stöðvar ásamt ljósleiðara sem liggur kringum landið.
Alls eru 87 þessara mannvirkja á eignaskrá Mann-
virkjasjóðs Atlantshafsbandalagsins en 53 þeirra í
eigu íslenska ríkisins.

Íslenska loftvarnakerfið samanstendur af fjórum
ratsjárstöðvum sem sinna eftirliti loftrýmis aðal-
lega í þeim tilgangi að bera kennsl á og afmarka
hreyfingar loftfara innan loftrýmisins þar sem eftir-
litið fer fram. Loftrýmisgæsla er liður í að gæta að
nyrðri mörkum bandalagsins með kerfisbundnu
rauneftirliti með loftrýminu. Þátttökuríki hverju sinni
koma með fjórar til fjórtán orrustuþotur og 60 til 300
manna liðsafla.

Varnaræfingar hér við land fara fram á grund-
velli aðildar Íslands að Atlantshafsbandalaginu
og varnarsamningsins við Bandaríkin. Fleiri
varnaræfingar á Norður-Atlantshafi og á norður-
slóðum eru til marks um breytingar á öryggishorfum

í nærumhverfi Íslands á síðustu árum. Æfingar
eru mikilvægur liður í fælingu og varnarviðbúnaði
því þær árétta getu og vilja til að bregðast við á
hættutímum. Varnaræfingar stuðla að nauðsynlegri
þekkingu á varnarumhverfi Íslands innan Atlants-
hafsbandalagsins og hjá Bandaríkjunum, nánar
tiltekið á aðstæðum á Íslandi, sérstöðu landsins og
varnarhagsmunum. Horfa þarf til að þess að efla
æfingar sem snerta öll aðgerðasvið í lofti, á landi,
sjó og í netumhverfi Íslands. Virk þátttaka allra
viðbragðsaðila og stjórnvalda skiptir einnig máli
til að láta reyna á samspil hernaðarlegra þátta og
vernd borgara og ákvarðanatöku stjórnvalda.

Samhæfing varnartengdra verkefna

Á undanförunum árum hafa samskipti og samvinna
þeirra ráðuneyta og stofnana sem sinna stjórnun
og framkvæmd varnartengdra verkefna þróast og
eflst til muna.

*Miklu skiptir að ábyrgðar- og verkaskipting
sé skýr og öllum ljós jafnt á friðar- sem
átakatímum og að viðbragð út frá ólíkum
sviðsmyndum sé skipulagt og æft.*



Til að tryggja góða stöðuvitund, skilvirk og örugg samskipti við erlendar herstjórnir og liðsafla jafnt sem samvinnu innlendra aðila hefur verið unnið að því að þróa samhæfingu fyrir varnartengd verkefni og aðgerðir, þar sem sérfræðingar frá varnarmála-skrifstofu utanríkisráðuneytisins, varnarmála-sviði Landhelgisgæslunnar, embætti ríkislögreglu-stjóra, netöryggisveit stjórnvalda og öðrum eftir atvikum starfa saman. Með þessu er samstarf þessara stofnana eftt en frekar frá því sem nú er. Samhæfingin tekur mið af sambærilegu skipulagi hjá bandalagsríkjum og styður við varnaráætlanir bandalagsins. Með þessu er byggt ofan á þá starfsemi sem er nú þegar til staðar í stjórnstöðinni á öryggissvæðinu í Keflavík og á varnarmálaskrifstofu þar sem fulltrúar frá öllum þessum stofnunum starfa saman. Við venjulegar aðstæður sinnir þessi hópur margvíslegri umsýslu varnartengdra verkefna, m.a. uppfærslu og þróun áætlana, birgðahaldi, gistiríkjastuðningi, æfingum, samskiptum við aðrar aðgerðaherstjórnir sem hafa hlutverki að gegna á íslensku svæði, söfnun og miðlun upplýsinga, og samskiptum við erlendan liðsafla á landinu. Þróa mætti samstarfið frekar með tengiliðafulltrúum frá Atlantshafsbandalaginu og helstu samstarfsríkjum, eins og gert hefur verið í mörgum bandalagsríkjum. Á hættutímum er gert ráð fyrir að fulltrúar erlends liðsafla kæmu til með að starfa á þessum vettvangi.

Styrking stöðu- og ástandsvitundar

Ísland hefur sérstöðu þegar kemur að upplýsingaöflun og greiningum meðal bandalagsríkja því ekki er starfrækt sérstök öryggisstofnun hér á landi, heldur sinna borgaralegar stofnanir tilteknum verkefnum þessu tengt. Sú staða skapar áskoranir í samskiptum við erlend ríki sem vilja eiga í upplýsingaskiptum við íslensk stjórnvöld og getur grafið undan getu stjórnvalda og lýðræðislega kjörinna fulltrúa til að taka upplýstar ákvarðanir um varnar- og öryggismál.

Þá er mikilvægt að styrkja upplýsingaöflun og getu til að miðla gögnum og upplýsingum samhliða því að styrkja getu íslenskra stjórnvalda til að samþætta og greina með virkum og heildstæðum hætti þau gögn sem safnað er á Íslandi og geta styrkt stöðu- og ástandsvitund stjórnvalda jafnt sem bandalagsríkja, s.s. hvað varðar hugsanlega ógn af hálfu erlendra ríkja, umferð sjófara, flugumferð, netárásir, njósnir og aðrar fjandsamlegar aðgerðir. Þetta er sérstaklega mikilvægt vegna margvíslegra fjölþáttaaðgerða þar sem beinlínis er leitast við að skáka í skjóli leyndar og takmarka getu stjórnvalda til að bregðast við. Algengt er að í bandalagsríkjum Íslands séu stofnanir sem búa yfir getu til greiningar sem styðja við ákvarðanatöku, til dæmis á sviði fjárveitinga og upplýsingamiðlunar á sviði varnar- og öryggismála.



Varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins heldur utan um samstarf öryggisstofnana á hermála-hliðinni, m.a. innan Atlantshafsbandalagins og gagnvart helstu samstarfsríkjum sbr. 23. grein varnarmálalaga. Áherslan í því samstarfi er fyrst og fremst á hernaðarumsvif og aðgerðir ríkja gegn öryggi ríkisins og stærri öryggisþólitíska ferla. Greiningardeild ríkislögreglustjóra sinnir sambærilegum borgaralegum verkefnum og á í samstarfi við öryggisstofnanir annarra ríkja. Þá sinnir deildin greiningum og áhættumati innanlands og á landamærum, og leggur meðal annars mat á áhættu þegar kemur að hryðjuverkum, njósnum og skipulagðri brotastarfsemi. Þá fer embætti ríkislögreglustjóra með rannsóknir á landráðum og brotum gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum.

Geta innlendra viðbragðsaðila

Ljóst er að styrkja þarf enn frekar getu íslenskra viðbragðsaðila til að tryggja öryggi og athafnafrelsi stjórnvalda, vernd borgara, liðsafla og mikilvægra innviða. Hér er fyrst og fremst horft til að þess að viðbragðsaðilar geti sinnt auknu eftirliti, stýrt aðgengi og brugðist við hugsanlegum skemmdarverkum eða skærum áður en erlent varnarlið stígur á land að undangenginni beiðni íslenskra stjórnvalda. Í þessu sambandi skiptir máli að efla eftirlitshlutverk, getu og viðbúnað lögreglu og Landhelgisgæslu Íslands sem fara með löggæslu á landi og hafi, ásamt því sem Landhelgisgæslan og embætti

ríkislögreglustjóra fara með framkvæmd ákveðinna varnartengdra verkefna á grundvelli samninga við utanríkisráðuneytið. Að sama skapi skiptir máli að styrkja almannavarnakerfið enn frekar þannig að það búi yfir fullnægjandi mannafla, þekkingu og sveigjanleika til þess að takast á við hvers kyns áföll sem ógna eða kunna að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi eða eignum. Þessu til stuðnings þarf að styrkja og styðja við samfélagslega innviði svo sem sýnilega, almenna löggæslu auk annarrar nærþjónustu.

Í ljósi vaxandi netógna í netumdæmi Íslands þarf að styrkja starfsemi CERT-IS netöryggissveitar stjórnvalda og tryggja virkari vöktun og viðbragð gagnvart alvarlegum netógnum. Leiðin að því markmiði er að innleiða svokallað snemmvíðvörunarkerfi sem getur fylgst með ógnarvísunum í rauntíma innan íslenska netumdæmisins. Með því mun næst mun nákvæmari ástandsvitund um stöðu mála og sem mun stórbæta getu CERT-IS til greiningarvinnu og lágmarka viðbragðstíma sveitarinnar. Því til viðbótar þarf að tryggja starfhæfa sólarhringsvöktun á kerfum CERT-IS. Netárásir geta átt sér stað hvenær sem er og nauðsynlegt að hæft fólk með rétta þekkingu sé tilbúið að takast á við öll hugsanleg netöryggisatvik um leið og þau koma upp með svokallaðri SoC sólarhringsvöktun (e. Security Operation Center) að erlendra fyrirmynd. Samhliða þessu þarf að styrkja og samþætta fjar- og raunefirlit með mikilvægum innviðum (hafnir, flugvællir, sæstrengir, orkumannvirki o.fl.). Huga þarf að því hvernig hægt sé að búa betur í haginn fyrir erlendan liðsafla sem kemur

til landsins og ætti mikið af þeim viðbúnaði einnig að nýtast í almannavarnaástandi eða alþjóðlegum aðgerðum, t.d. birgðir, neyðarskýli og margvíslegur búnaður. Þá liggur fyrir að megnið af varnarinnviðum landsins er staðsett á Reykjanesi á afmörkuðu svæði og huga þarf að því hvernig hægt er að bregðast við ef þeir innviðir verða fyrir áföllum vegna náttúruhamfara eða átaka. Öryggisskipulag, áhættugreining og áfallapol mikilvægra innviða þarf að efla með hliðsjón af netöryggi.

Hraðfara breytingar á öryggisumhverfi Íslands og auknar skuldbindingar Atlantshafsbandalagsins kalla á frekari framlög, eflingu mannauðs og bætta stofnanaumgjörð.

Ein af forsendum fyrir úrbótum í varnar- og öryggismálum eru aukin fjárframlög og sterkari stofnanaumgjörð. Íslensk stjórnvöld hafa jafnt og þétt aukið varnartengd útgjöld en hraðfara breytingar á öryggisumhverfi Íslands og auknar skuldbindingar Atlantshafsbandalagsins kalla á frekari framlög, eflingu mannauðs og bætta stofnanaumgjörð. Mikilvægt er að tryggja að útgjöld taki mið af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, styðji við framkvæmd varnar- og viðbúnaðaráætlana, eflir áfallapol og innlendan viðbúnað og nýtist sem best til varnartengdra og einnig borgaralegra verkefna. Aukin framlög nýtast með beinum hætti til að auka varnir og öryggi Íslands sem gegna mikilvægu hlutverki sem hluti af gagnkvæmum varnarskuldbindingum og gera bandamönnum betur kleift að aðstoða Ísland á spennu- og hættutímum. Frá 2016 hafa útgjöld til málaflokksins vaxið að jafnaði um 20% á ári og á síðustu árum hafa bæst við framlög vegna varnartengds stuðnings við Úkraínu sem er órjúfanlegur hluti af öryggishagsmunum Íslands.

Borgaralegt áfallapol – Fyrsta varnarlína samfélaga

Undanfarna áratugi hefur verið lögð aukin áhersla á áfallapol samfélaga sem órofa hluta af vörnum og öryggi ríkja. Ísland býr að öflugu almannavarnakerfi og viðbragðsgetu en horfa þarf á áfallapol með heildrænum hætti út frá sviðsábyrgð, til að byggja upp áfallapol á hverju sviði þannig að koma megi í veg fyrir áföll og undirbúa viðbúnað til að bregðast við þegar þau dynja yfir óháð því hvort um er að ræða ógnir af mannavöldum eða náttúruhamfarir. Mikilvægt er að tryggja vernd borgara fyrir hugsanlegum áföllum og tryggja samfellu í stjórnsýslu og lykildþjónustu stjórnvalda þannig að ekki verði rof á samfélagslega mikilvægri þjónustu á tímum spennuástands eða átaka. Að sama skapi verður að tryggja aðgengi að orku, fjarskiptum og samgöngum. Fæðuöryggi og vatnsöryggi verður einnig að tryggja. Heilbrigðiskerfið verður að hafa getu til að meðhöndla fjöldadauðsföll eða takast á við heilbrigðisáföll og ef nauðsyn krefur þarf að vera hægt að framkvæma skyndilega fólksflutninga.

Innan Atlantshafsbandalagsins hafa verið lögð fram grunnviðmið um áfallapol sem ríkin hafa sammælt um að innleiða sem aftur styrkir sameiginlegt öryggi og varnir.

Á grundvelli þessara viðmiða hafa bandalagsríkin verið hvött til að móta eigin stefnu með markmiðum og aðgerðum sem stuðla að eflingu áfallapols innan sinna samfélaga. Ólíklegra er að samfélag sem býr yfir miklu áfallapoli hafi veikleika sem mögulegir andstæðingar geti nýtt sér, t.d. með fjölpáttaaðgerðum. Því er áfallapol borgaralegra innviða, auðlinda og samfélagslega mikilvægrar þjónustu fyrsta varnarlína samfélaga og lykildþáttur þegar kemur að fælingar- og varnarstöðu Atlantshafsbandalagsins.

Atlantshafsbandalagið og Evrópusambandið hafa frá árinu 2022 átt reglubundið samráð um áfallapol og líklegt er að samstarf á þeim vettvangi og í tengslum við Evrópska efnahagssvæðið eigi eftir að verða þéttara á næstu árum.

Dómsmálaráðuneytið, utanríkisráðuneytið og embætti ríkislögreglustjóra hafa tekið höndum saman um að meta áfallapol íslensks samfélags með hliðsjón af grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins. Fer vinnan fram í nánu samstarfi við önnur ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki. Meginmarkmið verkefnisins er að ná utan um þau svið samfélagsins þar sem þörf er á úrbótum en einnig að ná heildrænt utan um þau svið þar sem mikil vinna hefur nú þegar átt sér stað. Mikilvægt er að tryggja skilvirka innleiðingu og eftirlit með áfallapoli í góðu samstarfi stjórnvalda, sveitarstjórna og fyrirtækja. Ljóst er að vinna og áætlanagerð um aukið áfallapol á grundvelli grunnviðmiðanna sjö þarf að ná til samgönguinnviða, fjarskiptainnviða, orkuinnviða, fæðuaðfanga og heilbrigðisþjónustu o.fl. með aðkomu viðkomandi ráðuneyta og eftir atvikum annarra, auk Alþingis.

Pekking, rannsóknir og nýsköpun á sviði varnar- og öryggismála

Meginforsenda þess að hægt verði til framtíðar að byggja upp nauðsynlegan mannaúð og getu á sviði varnar- og öryggismála er að tryggja að í landinu verði til reynsla og sérfræðipekking á þessu sviði.

Byggja þarf upp samstarf við háskóla, stofnanir og fyrirtæki í tengslum við rannsóknir og þróun. Í því sambandi er mikilvægt að horfa jafnt til hagnýtra sem fræðilegra rannsókna auk náms sem nýtist til að byggja upp innlenda getu. Einnig þarf að móta þjálfun og hagnýtt nám sem býr fólk undir störf á sviði varnar- og öryggismála auk sí- og endurmenntunar. Þar mætti skoða samstarf við varnarháskóla, t.d. á Norðurlöndunum, í Eystrasaltsríkjunum og víðar. Ákveðin skref hafa verið tekin í þessa átt með reglubundnu námskeiði um öryggis- og varnarmál að norrænni fyrirmynd sem utanríkisráðuneytið stendur fyrir í nánu samstarfi við dómsmálaráðuneytið.



Sjö grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins um áfallapol

Á vettvangi Atlantshafsbandalagsins hefur undanfarinn áratug verið lögð aukin áhersla á áfallapol samfélaga bandalagsríkja. Verkefni eru metin út frá sjö grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins um áfallapol og borgaralegan viðbúnað (NATO Seven Baseline Requirements) upp að því marki sem þau eiga við um vá af mannavöldum.

Áfallapol og borgaralegar varnir eru á ábyrgð hvers og eins ríkis og hafa bandalagsríkin til hliðsjónar sjö grunnviðmið bandalagsins:

- 1 Tryggja samfellu í stjórnsýslu og lykilþjónustu stjórnvalda,
- 2 Áfallapol orkuaðgengis,
- 3 Skilvirk geta til að framkvæma ófyrirséða fólksflutninga,
- 4 Áfallapol matar- og vatnsaðfanga,
- 5 Geta til að meðhöndla fjöldadauðsföll og heilbrigðisáföll,
- 6 Áfallapol borgaralegs fjarskiptakerfis,
- 7 Áfallapol borgaralegs samgöngukerfis.



Við uppbyggingu á mannauði og þekkingu í varnar- og öryggismálum skal horfa sérstaklega til þess að tryggja virka þátttöku kvenna í stefnumótun og framkvæmd varnar- og öryggismála.

Á Norðurlöndunum hefur þekking og geta verið byggð upp með sjálfstæðum rannsóknarstofnunum, stofnunum sem tengjast háskólum og stofnunum sem falla beint undir ráðuneyti eða herinn. Með hratt vaxandi mikilvægi og umfangi varnar- og öryggismála skiptir miklu máli að hugað sé að þessum þætti. Hvort sem slík rannsóknarvinna og greiningar færu fram í stofnun innan háskóla eða í einhvers konar tengslum við Alþingi eða ráðuneyti er nauðsynlegt að tryggð verði skýr tenging við stefnumótun og framkvæmd í varnarmálum og þekking til að takast á við og kryfja hernaðarleg viðfangsefni og hlutverk Íslands í því sambandi.

Samvinna við háskólasamfélagið og aukin geta þess til að fjalla um öryggis- og varnarmál er einnig mikilvægur hluti af því að styðja við upplýsta umræðu um málaflokkinn í samfélaginu. Opin umræða um þætti er snúa að grundvallaröryggi þjóðarinnar og aukinn skilningur á þeim eru nauðsynleg í opnu og lýðræðislegu samfélagi.

Upplýsingaóreiðuherferðir eru ein birtingarmynd fjölþáttaðgna. Markvisst verður unnið að því að efla viðnám gegn þeim og efla varnir gegn erlendri íhlutun í lýðræðislega ferla og tilraunum til að hafa áhrif á þjóðfélagsumræðu.

Við uppbyggingu á mannauði og þekkingu í varnar- og öryggismálum skal horfa sérstaklega til þess að tryggja virka þátttöku kvenna í stefnumótun og framkvæmd varnar- og öryggismála á grundvelli landsáætlunar Íslands um innleiðingu ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna númer 1325 um konur, frið og öryggi.

Innan Atlantshafsbandalagsins og margra ríkja Evrópu er nú lögð rík áhersla á að efla nýsköpun, styrkja iðnað og hvetja til samstarfs milli stjórnvalda og fyrirtækja þvert á landamæri. Samhliða vaxandi framlögum og fjárfestingum í hefðbundinni hernaðartækni er ekki síður horft til hugbúnaðar og tækni er hefur tvíþætt notagildi, þ.e. getur nýst jafnt í borgaralegum sem hernaðarlegum tilgangi. Settir hafa verið á laggirnar sjóðir til að styðja við nýsköpun, þróun og framleiðslu á þessum sviðum, s.s. nýsköpunarhraðallinn DIANA sem Ísland er aðili að eins og önnur bandalagsríki, og Nýsköpunar-sjóður Atlantshafsbandalagsins. Aðild að sjóðnum er valkvæð og styður Ísland við sjóðinn en beinar fjárfestingar hans munu aðeins renna til þátttöku-ríkja. Með þátttöku í sjóðnum styður Ísland það markmið að bandalagið byggi upp tæknilegt forskot til að standa vörð um öryggi bandalagsríkjanna en að auki opnast tækifæri fyrir íslensk tækni- og nýsköpunarfyrirtæki.

Íslensk fyrirtæki eru framarlega á mörgum sviðum sem horft er til í tengslum við tvíþætt notagildi, s.s. í orkulausnum, hugbúnaðarþróun, ómönnumum farartækjum og í heilbrigðistækni. Styðja þarf við íslensk fyrirtæki sem vilja koma vöru og þekkingu á þessu sviði á framfæri og stuðla að aðgengi að sjóðum og samstarfsverkefnum. Það má m.a. gera með kynningu á regluverki og umhverfi slíkra sjóða. Sem dæmi um slíka viðleitni má nefna ráðstefnu Íslandsstofu í samstarfi við utanríkisráðuneytið og Samtök iðnaðarins um tækni með tvíþætt notagildi í öryggis- og varnarmálum. Ráðstefnan var haldin í fyrsta skipti vorið 2025 en stefnt er að því að sambærilegar ráðstefnur verði fastur liður.

Áskoranir í laga- og stofnanaumhverfi

Utanríkisráðherra fer með yfirstjórn varnarmála og mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi sbr. k-lið 11. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025 og 1. mgr. 3. gr. varnarmálalaga nr. 34/2008.

Varnarmálalög voru sett árið 2008 í kjölfar brott-hvarfs varnarliðsins frá Íslandi þegar Íslendingar tóku sjálfir ábyrgð gisti- og notendaríkis á öllum öryggissvæðum og mannvirkjum sem áður voru í umsjón Bandaríkjanna. Samhliða setningu varnarmálalaganna var sett á fót Varnarmálastofnun sem var ætlað að sinna verkefnum á sviði varnarmála, þ.m.t. rekstri íslenska loftvarnakerfisins, rekstri öryggissvæða, undirbúningi varnaræfinga og framkvæmd gistiríkjastuðnings. Í kjölfar þess að Varnarmálastofnun var lögð niður í lok árs 2010 hefur framkvæmd varnartengdra verkefna verið á höndum borgaralegra stofnana, einkum Landhelgisgæslu Íslands og embættis ríkislögreglustjóra, á grundvelli þjónustusamninga við utanríkisráðuneytið.

Varnarmálalögin fjalla fyrst og fremst um stjórn-sýslu varnarmála innanlands á friðartímum, t.a.m. rekstur öryggissvæða og loftvarnakerfis, öryggis-vottanir, meðferð trúnaðarupplýsinga, gistiríkja-stuðning, æfingar o.fl. Lögunum er ætlað að skilgreina hvað teljist varnartengd verkefni, sem þó er sinnt af borgaralegum stofnunum, greina milli stefnumótunar og framkvæmdaratriða og auðvelda lýðræðislegt eftirlit með varnartengdri starfsemi.

Löggjöfinni er því m.a. ætlað að skilja á milli borgaralegra verkefna, t.d. almennrar löggæslu, og varnartengdra verkefna. Löggjöfin snýr fyrst og fremst að rekstri verkefna á friðartímum og þar er lítið fjallað um heimildir, viðbúnað og viðbragð í hættuástandi. Umfang varnartengdra verkefna hefur aukist mikið vegna þess að Ísland hefur á síðustu árum þurft að taka þátt í fleiri verkefnum, æfingum og aðgerðum, bæði innanlands og utan, til dæmis vegna aukins varnarviðbúnaðar Atlantshafsbanda-lagsins og stuðnings við Úkraínu.

Þótt öryggisáskoranir samtímans geri skilin milli borgaralegra og hernaðarlegra viðfangsefna óljós er mikilvægt að huga að þeim aðskilnaði við skipulag og framkvæmd án þess að trufla samvinnu og upplýsingaskipti stofnana sem starfa að öryggis- og varnarmálum í víðu samhengi. Í ljósi þessa og vegna aukinnar öryggisógnar og spennu á alþjóðavettvangi er nauðsynlegt að endurskoða varnarmálalöggjöfina til að hún endurspegli betur þann veruleika sem Ísland stendur andspænis á vettvangi öryggis- og varnarmála.

Meðal þess sem þarf að horfa sérstaklega til er skilgreining á varnartengdum verkefnum í varnarmálalögum en sá listi tekur nú fyrst og fremst mið af kjarnaverkefnum á friðartímum. Horfa þarf til vaxandi umsvifa og þeirra verkefna sem stjórn-völd þurfa nú að sinna, m.a. aukinni greiningar-vinnu, áætlanagerð, eflingu áfallaþols, þátttöku í varnaræfingum, netöryggi og netvörnum, svo fátt eitt sé nefnt. Í lögin vantar einnig skýrari heimildir. Í íslenskri löggjöf er ekki fjallað með skýrum hætti um ákvarðanatöku og heimildir fyrir því að fela erlendum liðsafla að sinna vörnum landsins, hvort sem er á friðar- eða hættutímum. Fyrir herlaust ríki er mikilvægt að stjórnvöld geti brugðist hratt við aðsteðjandi hernaðarógn með aðstoð bandamanna. Jafnframt þarf að rýna heimildir erlends liðsafla í lögum. Þá þarf að skerpa á ákvæðum um öryggis- og varnarsvæði, þ.m.t. að skilgreina heimildir til að stofna til nýrra öryggis- og varnarsvæða tíma-bundið eða ótímabundið. Í dag eru engin ákvæði í varnarmálalögum eða annars staðar varðandi stofnun nýrra öryggis- og varnarsvæða né leigu- eða eignarnámsheimildir í þágu þjóðaröryggis og varna landsins. Í lögunum þarf einnig að skoða framkvæmd varnaráætlana og varnaraðgerða, þ.e. heimildir fyrir framkvæmd þeirra framkvæmdaþátta sem kveðið er á um í varnaráætlun fyrir Ísland og annarra nauðsynlegra varnaraðgerða, þ.m.t. stjórnun aðgerða, samhæfingu og sviðsábyrgð vegna einstakra framkvæmdaþátta.

Sömuleiðis verður að horfa til þess að ábyrgð og hlutverk allra þeirra stofnana er fara með ríkisvald sé skýrt á ófriðartímum. Sérstaklega verði hugað að hlutverki Alþingis og samspili löggjafar- og framkvæmdavalds.

Í ljósi breyttra öryggisaðstæðna í heiminum, aukins umfangs verkefna og nauðsynlegrar endurskoðunar á varnarmálagöggjöfni er eðlilegt að stofnanaumgjörð varnartengdra verkefna sé endurskoðuð. Vert er að skoða hvort þessum verkefnum væri betur fyrir komið hjá einni sérstakri einingu sem heyrði undir utanríkisráðuneytið eða hvort byggja ætti áfram á núverandi skipulagi með skýrari ramma. Ríkisendurskoðun hefur m.a. lagt áherslu á að tryggja verði að fyrirkomulag og framkvæmd varnartengdra verkefna sé með þeim hætti að utanríkisráðuneytið sé í viðunandi stöðu til að veita aðhald og eftirlit með framkvæmdinni og að snurðulaust samstarf sé á milli borgaralegra stofnana og utanríkisráðuneytisins.

Samhliða endurskoðun á varnarmálagögum og stofnanaumgjörð varnartengdra verkefna verður að skoða aðra öryggistengda löggjöf hérlendis, með samráði hlutaðeigandi ráðuneyta. Þar ber helst að nefna hvort tilefni sé til að setja sérstaka öryggislöggjöf, sem væri á forræði dómsmálaráðherra en slík sérlög hafa ekki verið sett hér á landi. Slík löggjöf tekur alla jafna á efnahagslegu öryggi, meðferð trúnaðarupplýsinga ríkisins (þ.m.t. greiningum, öflun og samskiptum), þjóðaröryggi almennt, neyðarviðbragði og innra öryggi, vernd mikilvægra innviða og æðstu stjórnar. Þá er rýni á erlendum fjárfestingum einnig hluti af öryggislöggjöfni í Noregi, enda mikilvægt þjóðaröryggismál. Ef slík löggjöf yrði sett hér á landi mætti einnig koma á fót íslenskri öryggisvottun og trúnaðarflokkun skjala, sem myndi taka á vernd,

vörslu og aðgengi að innlendum trúnaðarupplýsingum. Slíka vottun mætti t.d. nota fyrir aðila sem hafa aðgengi að rýmum þar sem innlend trúnaðarskjöl eru geymd og fyrir starfsfólk sem starfar í mikill nálægð við æðstu stjórnendur landsins.

Ýmis önnur lög hafa að geyma ákvæði sem varða öryggi landsins, þar á meðal almannavarnalög, lögreglulög, landamæralög og lög um Landhelgisgæslu Íslands en forræði á þeirri löggjöf liggur hjá dómsmálaráðuneytinu. Mikilvægt er að hlutverk utanríkisráðuneytisins vegna hernaðarógnar sé fest í sessi í almannavarnalöggjöfni og að skýrt sé hvernig stjórn almannavarna aðgerða vegna hernaðarógnar verði háttað. Í lögreglulögum er kveðið á um að erlendir lögreglumenn sem koma til starfa hér á landi á grundvelli samstarfs við erlend lögreglufyrirvöld og alþjóðastofnanir á sviði löggæslumála fari með lögregluvald, en það er ríkislögreglustjóri sem ákveður hvort erlendir lögreglumenn hér á landi fari með slíkt vald. Meðan á dvöl þeirra stendur starfa þeir undir stjórn og leiðsögn viðkomandi lögreglustjóra, eftir atvikum í samráði við hið erlenda lögreglufyrirvald.

Rýni á fjárfestingum erlendra aðila hefur verið forgangsmál hjá helstu bandalagsríkjum Íslands á síðustu árum enda gegnir fjárfestingarýni lykilhlutverki þegar kemur að vernd gegn óæskilegum áhrifum erlendra aðila í tengslum við mikilvæga innviði og viðkvæman iðnað innanlands. Rýnilöggjöf er í undirbúningi og verður mikilvægur hlekkur í þjóðaröryggi og viðspyrnu gagnvart íhlutun erlendra aðila hér á landi sem ógnað geta öryggi og allsherjarreglu. Þá mun slík löggjöf styrkja orðspor Íslands sem ríkis sem tekur þjóðaröryggi alvarlega og skapa traust á Íslandi sem samstarfsríki og fjárfestingakosti á þessum vettvangi.



Niðurlag

Stefnumótun í varnar- og öryggismálum er unnin á tímum óvissu í alþjóðamálum þar sem breytingar eru hraðar og oft ófyrirséðar. Það blasir við að Ísland verður líkt og önnur ríki að grípa til aðgerða til að standa vörð um öryggi þjóðarinnar og sameiginlegar varnir aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins. Í framhaldi af þessari skýrslu er lagt til að utanríkisráðherra leggi fram á Alþingi stefnu í varnar- og öryggismálum og að utanríkisráðherra upplýsi Alþingi árlega um framkvæmd stefnunnar, til viðbótar reglulegu samráði við utanríkismálanefnd. Stefnan verði endurskoðuð innan þriggja ára eða eftir þörfum. Enn fremur er lagt til að ráðherra utanríkismála leggi á grundvelli stefnu í varnar- og öryggismálum fram aðgerðaáætlun um framkvæmd hennar ásamt kostnaðaráætlun sem eftir atvikum verði mótuð í samvinnu við viðkomandi ráðuneyti og með aðkomu Alþingis.

Viðauki

Samráðshópur þingmanna

- Aðalsteinn Leifsson, formaður, tilnefndur af utanríkisráðherra
- Dagur B. Eggertsson, fulltrúi Samfylkingarinnar
- Ingibjörg Davíðsdóttir, fulltrúi Miðflokksins, sagði sig frá vinnu hópsins 11. júlí 2025
- Pawel Bartoszek, fulltrúi Viðreisnar
- Sigurður Helgi Pálmason, fulltrúi Flokks fólksins
- Sigurður Ingi Jóhannsson, fulltrúi Framsóknarflokksins
- Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir, fulltrúi Sjálfstæðisflokksins

Viðmælendur á fundum samráðshópsins

9. apríl í utanríkisráðuneytinu

- Jónas G. Allansson, skrifstofustjóri varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins

28. apríl 2025 í höfuðstöðvum Atlantshafsbandalagsins

- Jörundur Valtýsson, fastafulltrúi Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu
- Atli Már Sigurðsson, varafastafulltrúi Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu
- Jóhann Þorvarðarson, sendiráðsritari í fastanefnd Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu
- Scott M. Oudkirk, varafastafulltrúi Bandaríkjanna gagnvart Atlantshafsbandalaginu
- Jóna Sólveig Elínardóttir, pólitískur ráðgjafi í herstjórn Atlantshafsbandalagsins í Norfolk í Bandaríkjunum

- Jüri Luik, fastafulltrúi Eistlands hjá Atlantshafsbandalaginu
- Dan Neculăescu, fastafulltrúi Rúmeníu hjá Atlantshafsbandalaginu

29. apríl 2025 í höfuðstöðvum Atlantshafsbandalagsins

- Jörundur Valtýsson, fastafulltrúi Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu
- Atli Már Sigurðsson, varafastafulltrúi Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu
- Gautur Sturluson, sendiráðunautur í fastanefnd Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu
- Björgvin Ingimarsson, hermálafulltrúi í yfirherstjórn Atlantshafsbandalagsins (SHAPE)
- Paul Lynch, varaskrifstofustjóri greiningardeildar Atlantshafsbandalagsins (JISD)
- Alistair Borchert, sérfræðingur á varnarmálaskrifstofu Atlantshafsbandalagsins (DPP)
- Jean Charles Ellermann-Kingombe, skrifstofustjóri skrifstofu nýsköpunar, fjölþáttaögn og netöryggis (IHC)
- Markus Laubenthal, skrifstofustjóri (Chief of Staff) yfirherstjórnar Atlantshafsbandalagsins (SHAPE)
- Paolo Nuvoloni, sérfræðingur á varnarmálaskrifstofu Atlantshafsbandalagsins
- Boris Ruge, skrifstofustjóri alþjóða- og öryggisþólitískrar skrifstofu Atlantshafsbandalagsins (PASP)
- Anita Nergaard, fastafulltrúi Noregs hjá Atlantshafsbandalaginu
- Kasper Høeg-Jensen, fastafulltrúi Danmerkur hjá Atlantshafsbandalaginu
- Piritta Asunmaa, fastafulltrúi Finnlands hjá Atlantshafsbandalaginu
- Tom Bateman, yfirhershöfðingi í höfuðstöðvum sameiginlegu viðbragðssveitarinnar (JEF)

30. apríl 2025 í Sendiráði Íslands í Brussel og utanríkisþjónustu Evrópusambandsins

- Finnur Þór Birgisson, varamaður sendiherra í sendiráði Íslands í Brussel
- Claude Véron-Réville, deildarstjóri málefna Vestur-Evrópu og sérstakur sendifulltrúi norðurslóðamála hjá Evrópusambandinu
- Maciej Stadejek, forstöðumaður öryggis- og varnarmála hjá Evrópusambandinu
- Jean Baptiste Valmary, staðgengill deildarstjóra í friðar-, öryggis- og varnarsamstarfi hjá Evrópusambandinu

5. maí 2025 í utanríkisráðuneytinu

- Auðunn F. Kristinsson, framkvæmdastjóri aðgerðasviðs Landhelgisgæslu Íslands
- Jón B. Guðnason, framkvæmdastjóri varnarmálasviðs Landhelgisgæslu Íslands
- Marvin Ingólfsson, aðstoðarframkvæmdastjóri varnarmálasviðs Landhelgisgæslu Íslands

6. maí 2025 í Smiðju, skrifstofuhúsnæði Alþingis

- Tómas Orri Ragnarsson, deildarstjóri á varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins

7. maí 2025 í utanríkisráðuneytinu

- Sigríður Björk Guðjónsdóttir, ríkislögreglustjóri
- María Rún Bjarnadóttir, yfirlögfræðingur ríkislögreglustjóra
- Karl Steinar Valsson, yfirmaður öryggis- og greiningarsviðs ríkislögreglustjóra
- Runólfur Þórhallsson, yfirlögregluþjónn almannavarnasviðs ríkislögreglustjóra
- Finnbogi Jónasson, aðstoðaryfirlögregluþjónn greiningardeildar ríkislögreglustjóra

12. maí 2025 í utanríkisráðuneytinu

- Hinrika Sandra Ingimundardóttir, verkefnastjóri á varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins
- Ragnar Ingibergsson, sérfræðingur á varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins

13. maí 2025 í utanríkisráðuneytinu

- Christopher G. Cavoli, yfirhershöfðingi Atlantshafsbandalagsins (SACEUR)
- Erin Sawyer, staðgengill sendiherra Bandaríkjanna á Íslandi
- Jack Fay, varnarmálafulltrúi í bandaríska sendiráðinu

14. maí 2025 í utanríkisráðuneytinu

- Martin Eyjólfsson, ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins
- Haukur Guðmundsson, ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytisins
- Bjarki Þórsson, lögfræðingur á laga- og stjórnsýsluskrifstofu utanríkisráðuneytisins
- Hinrika Sandra Ingimundardóttir, verkefnastjóri á varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins
- Drífa Kristín Sigurðardóttir, lögfræðingur og staðgengill skrifstofustjóra á skrifstofu almanna- og réttaröryggis í dómsmálaráðuneytinu
- Guðmundur Arnar Sigmundsson, forstöðumaður CERT-IS — netöryggissveitar íslenskra stjórnvalda

Hugtakalisti

Atlantshafssáttmálinn: Stofnsáttmáli Atlantshafsbandalagsins (e. NATO). Undirritaður 4. apríl 1949 í Washington, D.C.

CERT-IS: Netöryggissveit Íslenskra stjórnvalda. Gegnir hlutverki landsbundins viðbragðsteymis við ógnum, atvikum og áhættu á sviði net- og upplýsingaöryggis.

DIANA: Nýsköpunarhraðall NATO. Hlutverk hans er að styðja við þróun tækninýjunga sem nýtast í varnartengdum verkefnum og beina tæknifyrirtækjum í átt að nýsköpun á því sviði.

Gistiríki: Ríki sem á grundvelli samnings tekur á móti liðsafla og búnaði á vegum Atlantshafsbandalagsins eða annarra ríkja sem koma að aðgerðum á yfirráðasvæði þess eða ferðast um það; heimilar að búnaður og/eða stofnanir Atlantshafsbandalagsins séu staðsettar á yfirráðasvæði þess; eða veitir stuðning vegna framangreinds.

Gistiríkisstuðningur: Aðstoð borgaralegs og hernaðarlegs eðlis sem gistiríki, á friðartímum, í neyð eða á ófriðartímum, veitir Atlantshafsbandalaginu og/eða öðrum liðsafla og stofnunum Atlantshafsbandalagsins sem staðsettar eru á yfirráðasvæði gistiríkisins, koma að aðgerðum þar eða ferðast þar í gegn.

JEF (Joint Expeditionary Force): Sameiginlega viðbragðssveitin. Vettvangur líkt þenkjandi ríkja um varnar- og öryggismál sem Bretland leiðir og eru höfuðstöðvar sveitarinnar í Northwood í Bretlandi. Ísland hóf þátttöku árið 2021.

NATO Capability Target: Getumarkmið Atlantshafsbandalagsins. Hernaðarlegar lágmarkskröfur fyrir bandalagsríkin.

NATO Defence Planning Process: Varnaráætlunarferlið. Er grundvallarþáttur í varnaráætlanagerð bandalagsins og er ferlið endurtekið á fjögurra ára fresti. Hluti af ferlinu er að taka saman þær hernaðarlegu lágmarkskröfur sem þurfa að vera til staðar til að ná settum markmiðum varnaráætlana.

NORDEFCO: Varnarsamstarf Norðurlandanna. Vægi þess hefur aukist vegna hernaðarumsvifa Rússlands ásamt inngöngu Finnlands og Svíþjóðar í Atlantshafsbandalagið.

NSATU (NATO Security Assistance and Training for Ukraine): Aðgerð til að samræma öryggisstuðning og þjálfun fyrir Úkraínu undir hatti bandalagsins. Tók formlega til starfa í Wiesbaden í Þýskalandi í lok árs 2024.

SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe): Yfirherstjórn Atlantshafsbandalagsins. Staðsett í Mons, Belgíu.

Stofnsáttmáli Sameinuðu þjóðanna: Sáttmálinn var grundvöllur að stofnun Sameinuðu þjóðanna. Undirritaður 26. júní 1945 í San Francisco.

Strategic Concept: Grunnstefna Atlantshafsbandalagsins. Ný grunnstefna bandalagsins var samþykkt í Madrid á Spáni árið 2022. Hún undirstríkar til að mynda að þungamiðjan í starfsemi bandalagsins séu sameiginlegar varnir.

Stöðuvitund (Situational awareness): Ítarlegur og nákvæmur skilningur á núverandi aðstæðum, þar á meðal hugsanlegum ógnum, til að geta tekið árangursríkar ákvarðanir.

Sviðsábyrgð: Í sviðsábyrgðarreglunni kemur fram að sá aðili er fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skal skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði.

Tvíþætt notagildi (Dual-use): Innviðir, vörur, tækni og þjónusta sem nota má bæði í borgaralegum og hernaðarlegum tilgangi.

US EUCOM (United States European Command): Evrópuherstjórn Bandaríkjanna, staðsett í Stuttgart í Þýskalandi.

Þjóðaröryggisráð: Meginverkefni þjóðaröryggisráðs er að hafa eftirlit með að þjóðaröryggis- stefna fyrir Ísland sé framkvæmd í samræmi við ályktun Alþingis nr. 26/145 og að vera samráðs- vettvangur um þjóðaröryggismál.

**Inntak og áherslur stefnu í varnar- og öryggismálum.
Skýrsla samráðshóps þingmanna 2025.**

Útgefandi: Utanríkisráðuneytið

September 2025

Ljósmyndir: Atlantshafsbandalagið, Landhelgisgæsla
Íslands, Ríkislögreglustjóri, Sameiginlega viðbragðssveitin
og Utanríkisráðuneytið

@ 2025 – Utanríkisráðuneytið

stjornarradid.is

INNTAK OG ÁHERSLUR STEFNU Í VARNAR- OG ÖRYGGISMÁLUM

**SKÝRSLA SAMRÁÐSHÓPS
ÞINGMANNA 2025**

