

BA ritgerð

Herlaust ríki í hernaðarbandalagi -
Vandamál eða möguleikar?

Nemandi: Bjarni Bragi Kjartansson

Leiðbeinandi: Birna Þórarinsdóttir



Háskólinn á Bifröst
Félagsvísindadeild
Haust 2011

Staðfesting lokaverkefnis
til BA-gráðu í Alþjóðafræði

Lokaverkefnið

Herlaust ríki í hernaðarbandalagi

Vandamál eða möguleikar?

Eftir: Bjarna Braga Kjartansson kt. 290865-3369

Hefur verið metið samkvæmt reglum og kröfum Háskólans á

Bifröst og hefur hlotið lokaekinnina:_____

Bifröst_____

Deildarforseti

Leiðbeinandi

BA ritgerð

Herlaust ríki í hernaðarbandalagi -

Vandamál eða möguleikar?

Nemandi: Bjarni Bragi Kjartansson

Leiðbeinandi: Birna Þórarinsdóttir



Háskólinn á Bifröst

Félagsvísindadeild

Haut 2011

Útdráttur

Í þessari ritgerð er staða Íslands í öryggis- og varnarmálum skoðuð út frá herleysi landsins og hvort það valdi vandkvæðum í NATO samstarfinu sem byggir á hernaðarlegum grunni. Til að svara þeirri spurningu er byrjað á að gera grein fyrir öryggisímynd Íslendinga og þeim breytingum sem hafa átt sér stað á merkingu öryggishugtaksins í heiminum eftir lok kalda stríðsins. Einnig er varnarsamstarfinu við NATO og Bandaríkin lýst en þáttur þeirra hefur haft afgerandi áhrif á stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum. Gerð er stutt grein fyrir starfsemi NATO og þróun bandalagsins í átt til borgaralegrar nálgunar. Hvernig hún eykur hugsanlega möguleika Íslands sem smáríkis, til að leggja sitt af mörkum og styrkja með því stöðu sína innan bandalagsins. Það er einmitt eitt megin inntak smáríkjafræða sem auk raunhyggjukenninga marka hinn fræðilega ramma ritgerðarinnar.

Helstu niðurstöður eru þær að tæknilega er ekkert því til fyrirstöðu að Ísland sé án hernaðarlegra stofnanna í NATO samstarfinu. Hins vegar verði að huga vel að lagalegum ramma og að hlutverk séu skýr þegar tekið er þátt í samstarfi þar sem umgjörð er hernaðarleg. Trúverðuleiki skipti mestu á alþjóðavettvangi, skýrt mótuð stefna og að framlag sé í samræmi við getu. Öryggis- og varnarmál á Íslandi hafa á vissan hátt hangið í lausu lofti undanfarin ár og skipulag stofnanna til að sinna verkefnum verið fálmkenn. Einnig kemur fram að dýpri umræðu hefur skort sem hefur skilað sér í stefnuleysi í málaflokknum.

Formáli

Ritgerð þessi er 12 ECTS og er lokaritgerð til BA-gráðu í Alþjóðafræði. Ritgerðin er unnin af undirrituðum nemanda við Háskólann á Bifröst. Unnið var að ritgerðinni á haustmánuðum ársins 2011. Yfirskrift hennar er: *Herlaust ríki í hernaðarbandalagi - Vandamál eða möguleikar?*

Það er von höfundar að ritgerðin muni auka skilning lesandans á viðfangsefninu og einnig vekja áhuga á því. Höfundur vill koma á framfæri þökkum til leiðbeinanda síns, Birnu Þórarinsdóttur, stundakennara við Háskólann á Bifröst, fyrir faglega leiðsögn og góð ráð. Þakkir fá Andrea Jóhannsdóttir og Ingvi Þór Kormáksson fyrir liðlegheit og aðstoð við gagnaöflun. Sérstakar þakkir fyrir ráðgjöf og yfirlestur ritgerðar fá Sigrún Hermannsdóttir og Kristín Jóhannesdóttir.

Bjarni Bragi Kjartansson

Efnisyfirlit

Útdráttur	5
Formáli	6
Inngangur	9
Rannsóknarspurning	10
Markmið	10
1 Rannsóknaraðferðir	11
1.1 Heimildir - viðtöl	11
1.2 Viðmælendur voru eftirtaldir:	11
2 Sérstök viðfangsefni	12
3 Fræðigrunnur	12
3.1 Raunhyggja	13
3.2 Kenningar um smáríki	14
3.3 Fræðigrunnur - örstutt tilviksrannsókn	15
3.4 Öryggismálhugtakið víkkað út	16
4 Öryggis-ímynd Íslendinga	18
5 NATO	20
5.1 Uppbygging, breytingar og þróun	20
5.2 NATO acquis	21
5.3 Ný öryggis- og varnarmálastefna NATO – aðkoma Íslands	21
6 Varnarsamstarf – NATO og bandarískt varnarlið	22
6.1 Ísland í NATO - Atlantshafssamningurinn	22
6.2 Varnarsamningur við Bandaríkin	23
7 Brottför Bandaríkjamanna - breytingar	24
7.1 Brottför Bandaríkjahers	24
7.2 Varnarskuldbindingar Íslands gagnvart NATO	26
7.3 Varnarmálastofnun	26
7.4 Afnáam Varnarmálastofnunar	28
7.5 Samþætting verkefna hjá öðrum stofnunum	28
7.6 Hernaðarlegar eða borgaralegar stofnanir?	32
8 Framlag Íslands til alþjóða samstarfs í öryggis- og varnarmálum	34
8.1 Íslenska friðargæslan	34
9 Stefnumótun og pólitísk umræða	35
9.1 Stefnumótun	35
9.2 Pólitísk umræða	36

10 Niðurstöður	39
Heimildaskrá.....	42
Fylgiskjöl.....	48
Spurningar.....	48

Inngangur

Í kjölfar brottfarar bandaríska varnarliðsins frá Íslandi og í síbreytilegu umhverfi aðsteðjandi ógna, stendur Ísland frammi fyrir ótal spurningum um öryggis- og varnarmál sem er ósvarað. Á Íslandi ríkir sterk kennd um mikilvægi sjálfstæðis en um leið er landið smáríki sem stendur berskjaldað í heimi sem kallar á æ fleiri úrlausnir á sviði öryggis- og varnarmála. Eitt af því sem tekist hefur verið á um er hvernig haga skuli skipulagi þeirra stofnanna sem höndla með öryggis- og varnarmál og skuldbindingar gagnvart NATO, (hér eftir ýmist: NATO, Atlantshafsbandalagið eða bandalagið). Hér verður fjallað um þessi mál, hvernig þau hafa þróast undanfarin ár, hvaða kostir eru í stöðunni fyrir Ísland og það sett í samhengi við raunhyggjukenningar í alþjóðafræðum og kenningar um smáríki. Síggild raunhyggja (e. classical realism) er hluti hinna hefðbundnu kenninga sem hafa verið ráðandi í alþjóðafræðum á 20. öld og gera ráð fyrir valdi hinna sterku ríkja sem hafi lagt línur um skipan alþjóðamála og átti hvað mesta samsvörun í hinu tvíþóla kerfi kalda stríðsins. Þær kenningar falla því einkar vel að greiningu á stöðu Íslands á eftirstríðsárunum og seinni hluta tuttugustu aldar. Eftir lok kalda stríðsins hefur hins vegar hin nýja skipan heimsmála kallað á aðra nálgun og á síðustu áratugum hefur nálgun smáríkjafræða á einhvern hátt skorað hinar hefðbundnu kenningar á hólum. Verða þær því einnig lagðar til grundvallar hér.

Óhætt er að fullyrða að skipulag öryggis- og varnarmála á Íslandi hafi að einhverju leyti hangið í lausu lofti á undanförunum árum. Í kjölfar brottfarar bandaríska hersins árið 2006 var Varnarmálastofnun, sem m.a. var ætlað að sinna þeim verkefnum sem Bandaríkjamenn höfðu áður með höndum, sett á laggirnar en lögð niður aðeins rúmum tveimur árum síðar og verkefni hennar flutt til utanríkisráðuneytis, Landhelgisgæslu og lögreglu. Ekki eru allir á eitt sáttir með þá úrlausn og hefur t.d. verið bent á hugsanlega hagsmunaárekstra þegar mál sem varða öryggis- og varnarmál og þá hagsmuni ríkisins, eru komin inn á borð borgaralegra stofnanna. Því þurfi að vera til sérstök sérhæfð stofnun eða stofnanir hér á landi sem sinni þessum verkefnum eingöngu. Aðrir halda því fram að ekkert sé því til fyrirstöðu að þær borgaralegu stofnanir sem fyrir eru, séu eflar og sinni varnarskuldbindingum Íslands og þeim verkefnum og samskiptum sem NATO samstarfinu fylgir. Það er því áhugavert að skoða hvernig þessum málum er háttað hér á landi, hvort hugsanlega komi upp hnökrar í NATO samstarfinu vegna her- og stofnanaleysis Íslands og þá hverjir þeir hnökrar væru?

Mikilvægt er að taka með í umræðuna að annar núverandi ríkisstjórnarflokka hefur ályktað að Ísland eigi að segja sig úr NATO og jafnan sett sig upp á móti þeirri starfsemi sem snýr að bandalaginu. Skemmst er að minnast andstöðu við lög um Varnarmálastofnun sem voru, að mati þingmanna VG talin festa í sessi hernaðarumsvif sem stönguðust á við þær hefðir og venjur að á Íslandi byggji herlaus þjóð. Á hinn bóginn var bent á að skýr lög um Varnarmálastofnun tryggðu frekara gagnsæi, yfirsýn og möguleika til lýðræðislegra stjórnarháttá á þessum vettvangi (Alþingi, 2008).

Skortur á afgerandi stefnu í öryggis- og varnarmálum á Íslandi og þar til gerðum stofnunum, kann því að torvelda íslenskum stjórnvöldum að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist gagnvart NATO, auk þess sem stefnuleysi og ómarkviss vinnubrögð geta skaðað bæði hagsmuni og ímynd Íslands. Á vorþingi 2011 boðaði Össur Skarphéðinsson utanríkisráðherra stofnun þverpólíttískrar nefndar sem fengi það verkefni að móta þjóðaröryggisstefnu Íslands (Utanríkisráðuneytið, 2011). Það er því verðugt viðfangsefni að skoða hver staða Íslands er og hvaða möguleikar eru bestir til að tryggja öryggi og varnir landsins. Þarf að efla hér umsvif stofnana sem byggja á hernaðarlegum grunni eða felast sóknarfæri Íslands í NATO samstarfinu hugsanlega frekar í herleysi landsins?

Rannsóknarspurning

Er herleysi Íslands og það að hér eru engar hernaðarlegar stofnanir, möguleg hindrun í NATO samstarfinu eða felast hugsanlega í því auknir möguleikar fyrir Ísland?

Markmið

Markmið ritgerðarinnar er að leiða í ljós, hvort sú staðreynd Ísland er herlaust og að hér eru engar hernaðarlegar stofnanir valdi vandkvæðum í varnarsamstarfinu og hver þau þá séu. Ekki verður einblínt á bein tæknileg vandkvæði heldur reynt að greina viðfangsefnið í víðara samhengi. Reynt verður að varpa ljósi á þetta en um leið á þá kosti sem vænstir eru í stöðunni fyrir Ísland þegar kemur að öryggis- og varnarmálum og hvort smæð landsins og herleysi gefi hugsanlega möguleika á annars konar nálgun í NATO samstarfinu. Verður þá einkum horft til þeirrar þróunar sem hefur orðið í útvíkkun öryggismálahugtaksins og breytinga hjá NATO hvað það varðar. Í stuttu máli er markmið ritgerðarinnar:

- ✓ Að skoða kenningar um alþjóðastjórnsmál sem geta varpað ljósi á rannsóknarspurninguna
- ✓ Að greina stöðu Íslands sem herlauss smáríkis gagnvart mikilvægum ákvörðunum sem varða öryggis- og varnarmál og að hugsanlegt herleysi auki jafnvel möguleika Íslands á að láta til sín taka á alþjóðavettvangi
- ✓ Að afla og greina upplýsingar sem geti nýst rannsókanda til áframhaldandi og viðtækari rannsóknar á sama viðfangsefni.

1 Rannsóknaraðferðir

1.1 Heimildir - viðtöl

Rannsóknin er eigindleg og er ritgerðin bæði byggð á heimildum og viðtölum. Heimildir sem stuðst verður við leggja fræðilegan grunn að ritgerðinni og setja jafnframt stöðu Íslands í samhengi við hefðbundnar raunhyggjukenningar alþjóðafræða auk kenninga um smáríki í alþjóðasamfélaginu. Verður helst litið til þess hvernig smáríkjakenningarnar setja spurningarmerki við hinar hefðbundnu kenningar sem gera ráð fyrir óskoruðu valdi hinna stærri og öflugri ríkja. Heimildir eru einnig sögulegar, um stöðu Íslands, pólitíska umræðu og stefnumótun í öryggis- og varnarmálum, en mikilvægt er að greina orðræðuna hvaðan hún er sprottin og hvert hún hefur leitt. Í byrjun voru tekið stýriviðtal við Alyson Bailes, sérfræðing á sviði alþjóðamála og aðjúnkt við Háskóla Íslands. En því var ætlað að afmarka betur ramma ritgerðarinnar ásamt því að gera markvissari þær spurningar sem lagaðar voru fyrir viðmælendur. Að því búnu voru tekin fimm opin viðtöl sem unnin voru samkvæmt reglum eigindlegrar aðferðafræði, við einstaklinga sem endurspeгла sem best afstöðu þeirra sem að málum koma, bæði frá faglegu og pólitísku sjónarhorni.

1.2 Viðmælendur voru eftirtaldir:

Halla Gunnarsdóttir, aðstoðarmaður innanríkisráðherra

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir fyrrverandi utanríkisráðherra

Sverre Diesen - fyrrverandi yfirmaður norska hersins

Þórður Ægir Óskarsson, sendiherra – utanríkisráðuneytinu

Ellisif Tinna Víðisdóttir, fyrrverandi forstjóri Varnarmálastofnunar

2 Sérstök viðfangsefni

Við rannsóknavinnu og framkvæmd þessarar ritgerðar er mikilvægt að hafa í huga að um hápólitískt mál er að ræða sem varðar valdahagsmuni ýmissa hópa og stofnanna. Það kann að lita þau viðhorf sem fram koma, ekki einungis í persónulegu mati viðmælenda heldur einnig í opinberum skjölum sem fyrir liggja. Þess verður þ.a.l. gætt að sem flest sjónarmið komi fram auk þess sem settur er skýr fræðilegur rammi til grundvallar úrvinnslu og greiningu.

3 Fræðigrunnur

Sá fræðigrunnur sem ritgerðin byggir á eru hefðbundnar *raunhyggjukenningar* (e. classical realism) alþjóðafræða og verður lagt út frá helsta kennimanni greinarinnar Hanz Morgenthau (1904-79). Einnig verður lagt út af nálgun smáríkjafræða (e. small states studies). Ástæða þess að kenningar raunhyggju eru lagðar til grundvallar er að þær útskýra vel hina tvíþóla veröld kalda stríðsins þar sem Bandaríkin og Sovétríkin voru hinir ráðandi gerendur (Lebow, 2007, bls. 64). Staða Íslands hvað varðaði öryggis- og varnarmál tók lengst af mið af varnarsamningnum við Bandaríkin, veru bandarísks herliðs hér á landi og því að afstaða Íslands í utanríkismálum og NATO samstarfinu réðist lengst af algerlega af afstöðu risaveldisins Bandaríkjanna. Segja má að umræða um öryggis- og varnarmál á Íslandi beri enn nokkurn keim af þessu tvíþóla ástandi sem einkenndi tíma kalda stríðsins (Alyson Bailes, munnleg heimild). Valur Ingimundarson (2008) heldur því fram að það hafi verið víxlverkun raunhyggju og mótunarhyggju sem einkennt hafi þetta samband Bandaríkjanna og Íslands, einkenni valdabandalags og öryggissamfélags.

Á hinn bóginn hafa kennimenn í smáríkjafræðum gagnrýnt kenningar raunhyggju fyrir að ná ekki að skýra og greina til hlýtar þá þróun sem átt hefur sér stað í heiminum síðustu áratugi. Raunhyggjukenningar miðist fyrst og fremst við hin völdugu ríki sem fá hagsmunum sínum borgið í krafti stærðar sinnar og aflsmuna en taki ekki til hinna smærri gerenda í alþjóðasamfélaginu. Fræði sem gera ráð fyrir því, að sé ríki nógu öflugt muni það beita aflsmunum á kostnað alþjóðasáttmála, séu takmörkuð þegar skoða á alþjóðasamfélag sem er mótað af slíkum samningum. Mikilvægt sé fyrir alþjóðasamskipti (e. International relations) sem fræðigrein að skoða þátt hinna smærri, því í samfélagi ríkja sem gert hafa með sér samninga séu það þau sem augljósan hag hafi af því að virða þá og styrkja (Neuman & Gstöhl, 2006, bls. 4-6).

3.1 Raunhyggja

Hans Morgenthau (2008) leggur áherslu á að raunhyggjukenningu hans megi ekki dæma sem fyrirfram (a priori) gefinn grundvallarskilning á viðfangsefninu heldur beri að líta á kenninguna sem raunsanna, byggða á reynslu og sjá tilgang hennar. Hann sé að ná utan um hafsþjó af fyrirbærum sem án kenningarinnar væru sundurlaus og óskiljanleg. Kenninguna verði að prófa þannig að hún sé bæði í samræmi við staðreyndir og sjálfa sig. Morgenthau segir að með beitingu raunhyggju sé safnað saman staðreyndum og þeim gefin merking með rökum. Þannig megi skoða utanríkispólítík valdhafana, meta gjörðir og fyrirsjáanlegar afleiðingar og komast að því hvað liggur að baki stefnu og ákvörðunum. Raunhyggja byggir á þeim grundvallar skilningi og skýringum á hegðun ríkis í alþjóðakerfinu sem samræmast kenningum um mannlegt eðli, þar sem hver er sjálfum sér næstur þegar kemur að því að tryggja afkomu sína og þar með sókn eftir völdum. Þetta ástand er síðan vegið upp með sáttmálum á milli ríkja.

Raunhyggjan gerir mun á alþjóðakerfi og alþjóðasamfélagi þar sem alþjóðakerfið er eins og fullvalda ríki en alþjóðasamfélagið eins og stjórnkerfið innan þess. Þegar vega skal pólitísk völd ríkis vegur því hernaðarmáttur hvað þyngst (Morgenthau, 2008, bls. 56-60). Samkvæmt hinni klassísku raunhyggju skiptir meira máli að sína vald og yfirburði en hvort hegðunin geti leitt til ófarnaðar. Sem dæmi um þetta má líta til nútímans og innrásarinnar í Írak. Þar fóru Bandaríkjamenn gegn almennum vilja og sáttmálum alþjóðasamfélagsins, þar á meðal Öryggisráði Sameinuðu þjóðanna. Lebow (2007) líkir framferði Bandaríkjamanna þar við grískan harmleik þar sem einkenni hans eigi sér samsvörun í raunhyggjunni, menn fari á svig við samfélagið og hagi ákvörðunum sínum ekki á skynsamlegan og uppbyggilegan hátt. Gjörðir þeirra ráðist af vonum og girndum en ekki rökum og að vandlega úthugsuðu máli (Lebow, 2007, bls. 65-8).

Þótt raunhyggjukenningar hafi haldið velli sem grundvallarkenningar í alþjóðasamskiptum, þá hafa þær helst verið gagnrýndar fyrir að einblína á valdapólítík. Kenningar Morgenthau lenda í ákveðinni kreppu þegar t.d. horft er til samruna Evrópu, þar sem ríkin viðurkenna mikilvægi þess að tryggja þjóðarhag með samstarfi margra ríkja (Lebow, 2007, bls. 64). Því þarf að leita fanga víðar og verður þ.a.l. einnig horft til smáríkjafræða hér.

3.2 Kenningar um smáríki

3.2.1 Smáríki – skilgreining

Fjöldmargar kenningar eru til um hvernig skilgreina eigi smáríki og verður ekki reynt að gera þeim öllum skil hér. Hið augljósa er að miða við mannfjölda og kunna ýmsir að spyrja hvort Ísland geti í raun talist til smáríkis, hvort ekki væri nær að flokka það sem dvergríki (e. micro state). Fræðimenn hafa hins vegar bent á að tölur um mannfjölda eru afstæðar þegar litið er til mismunandi svæða heimsins, það sem teldist smáríki innan um hin fjölmennu ríki Asíu færi í flokk með miðlungsstórum og stórum ríkjum í Evrópu (Bailes, 2009, bls. 2). Skilgreining byggð á einföldum tölum um mannfjölda segir því ekki alla söguna. Hægt er að skoða stöðu ríkisins út frá því hvernig það kemur fram á alþjóðavettvangi, t.d. er horft til þess hvort viðkomandi ríki hafi óskoraða lögsögu yfir því landsvæði sem því er talið tilheyra. Það sem er mikilvægt í þessu samhengi og varðar stöðu Íslands, er að skilgreiningin á því hvort ríki telst vera smáríki eða dvergríki, ákvarðast talsvert af framlagi viðkomandi ríkis til alþjóðasamfélagsins. Þá er þess ekki krafist að viðkomandi ríki leggi fram til jafns við hin stærri og völdugri, heldur sé framlag þess í samræmi við getu (Neumann & Gstöhl, 2006, bls. 6-7).

3.2.2 Smáríkjafræði

Þar sem hér verður einnig reynt að greina þær leiðir sem Íslandi eru færar þegar kemur að stefnumótun í öryggis- og varnarmálum, og vikið frá þeirri sýn að landið sé algerlega vanmáttugt sakir smæðar, verður víðar leitað fanga. Þar koma smáríkjafræði (e. small states studies) inn í myndina en þau hafa lagt grunninn að rannsóknum á smáríkjum, hvar styrkur þeirra og geta liggur til áhrifa í alþjóðamálum og þeim veikleikum sem þau standa frammi fyrir. Smáríkjafræði eru ekki skilgreind sem ein kenning innan alþjóðafræða heldur má segja að þau gangi út á að gera málefni hinna smærri ríkja gildandi meðal kenninga í alþjóðasamskiptum sem framan af tóku fyrst og fremst mið af hinum öflugri ríkjum. Sterk staða smáríkja í heiminum, eins og Norðurlandanna, hefur vakið athygli margra fræðimanna sem hafa sett fram kenningar og nálgun um hegðun og þátt smáríkja í alþjóðasamfélaginu. Þetta hefur verið mikilvæg viðbót við þann fræðiramma sem alþjóðasamskipti byggja á og verður þessi nálgun einnig lögð til grundvallar hér í þessari ritgerð.

Fræðimennirnir Iver B. Neuman og Sieglinde Gstöhl (2006) segja smáríkjafræði ekki tilraun til að kollvarpa grundvallarkenningum alþjóðasamskipta en benda á mikilvægi þess að skoða fjölbreytileika ríkja því af 191 ríki Sameinuðu þjóðanna, falli öll nema u.þ.b. fimmtán til tuttugu ríki undir skilgreininguna smáríki (Neumann & Gstöhl, 2006, bls. 3). Smáríkjafræði áttu undir högg að sækja á tímabili en samfara því að kenningar á borð við ný-raunhyggju og mótunarhyggju ruddu sér til rúms á níunda áratug síðustu aldar, myndaðist rými fyrir smáríkjafræðin (2006, bls. 12). Ástæða þess er að í mótunarhyggju liggur ein grundvallar hugmynd fræðanna, eins og Ingibritsen (2002) heldur fram, að með öflugum samstarfi og samningum opnast fyrir flæði hugmynda og hefða milli ríkja. Hún nefnir Norðurlöndin í því samhengi og hvernig lýðræðis- og félagsleg gildi hafi orðið öðrum ríkjum fyrirmynd. Þar með geti hin smærri ríki komið málstað sínum á framfæri og um leið lagt það á vogarskálarnar í samskiptum við stærri ríki (Ingibritsen, 2002). Thomas Risse Kappen (1995) heldur því t.d. fram að hin frjálslyndu lýðræðisríki Evrópu sem eru aðilar að NATO hafi áhrif á alla meðlimi bandalagsins, einnig heimsveldið Bandaríkin, á þann hátt eigi sameiginlegar venjur og þrýstingur innanlands í hinum smærri ríkjum, þátt í mótun utanríkisstefnu Bandaríkjanna (Kappen, 1995, bls. 196-199).

3.3 Fræðigrunnur - örstutt tilviksrannsókn

Hér verður litið til bréfs sem Colin Powell (2001) þáverandi utanríkisráðherra Bandaríkjanna, ritaði Donald Rumsfeld, sem þá var varnarmálaráðherra og fjallar um yfirvofandi brottflutning Bandaríkjahers frá Íslandi. Með bréfinu fylgir ítarleg greining bandaríska sendiherrans á aðstæðum Íslands og varpar bréfið mjög skýru ljósi á samskipti Bandaríkjanna og Íslands. Þar kristallast raunhyggjukenningar alþjóðafræða mjög vel, en eitt af grundvallaratriðum kenningarinnar, að hver er sjálfum sér næstur þegar kemur að því að tryggja öryggi ríkisins, er þar undirliggjandi. Í bréfinu kemur skýrt fram að bollaleggingar valdhafa risaveldis ganga ekki út á að tryggja hag bandalagsríkisins nema ef vera skyldi til að hagnast á því sjálft (2001).

En jafnframt kemur skýrt fram í umræddu bréfi að þegar Bandaríkjamenn vega og meta stöðuna og hvernig best sé að nálgast Ísland, taka þeir vel eftir auknu framlagi Íslands til NATO sem og annarra alþjóðaverkefna. Eins og fram kom hér að framan undirstika smáríkjafræðin mikilvægi þess, að hvað sem smæð ríkjanna líður skipti mestu máli, að framlag þeirra á alþjóðavettvangi sé í samræmi við getu þeirra og möguleika.

Það tryggir þeim ákveðinn sess. Nefnir sendiherrann sem dæmi, aukið framlag Íslands til NATO sem og friðargæslu í Kósovó og borgaraleg verkefni henni tengdri:

Iceland's contributions to NATO objectives in recent years are further examples of PM Oddsson's efforts to increase the value of Iceland's role in NATO. Iceland contributes to NATO's civil and military budgets; joined the Military Committee; and contributed police, forensic and medical personnel in Bosnia and Kosovo. (Powell, 2001).

Þessi ummæli gefa ljóslega til kynna hvernig framlag Íslendinga, þótt lítið sé í hinu stóra samhengi, gefur landinu meira vægi í milliríkjasamskiptum en ella.

Hinar mótvægu greinar Alþjóðafræða, hefðbundin raunhyggja og smáríkjafræði, endurspeglast að einhverju leyti í þeim umskiptum sem orðið hafa á stöðu Íslands í heiminum á undanförunum árum og eru þeir því ákjósanlegur fræðigrunnur fyrir ritgerðina. Þessi umskipti verður einnig að skoða í ljósi útvíkkunar á öryggismálhugtakinu og verður því gerð skil síðar í þessari umfjöllun.

3.4 Öryggismálhugtakið víkkað út

Lengst af tíðkaðist að ræða fyrst og fremst um þjóðaröryggi, skilgreint út frá mögulegum hervörnum ríkisins. Þegar leið á 20. öld víkkaði umræðan út og fleiri sjónarhorn voru lögð til grundvallar. Þá var ekki lengur lítið á ríkin sem einu gerendurnar í alþjóðakerfinu heldur farið að beina sjónum að því sem gerist innan ríkjanna (Waltz, 1959) og áhrif fleiri gerenda, stofnanna og fyrirtækja (Keohane, 1984), tekin með í reikninginn. Þessi þróun hefur gerst samfara því að stríð á milli ríkja heyra orðið til undantekninga, því átök undanfarna tvo áratugi eru að mestu bundin við innanríkisátök í veikum og föllnum ríkjum (Baylis, Smith, & Owens, 2008, bls. 222).

Barry Buzan (1983) kom fram með hugmyndir að breyttum skilningi á öryggi sem samspil þess að búa yfir valdi fremur en afleiðingu af því. Að sama skapi væri það nytsamlegri nálgun að sjá öryggi sem forsendur friðar heldur en afleiðingu (Buzan, 1983, bls. 2). Þessa nálgun þróaði Buzan svo áfram í samvinnu við Wæver og Wilde (1998) og þar er öryggi áfram skilgreint út frá hernaðarlegum og pólitískum þáttum en fleiri þættir teknir með. Samkvæmt skilgreiningu þeirra verður að skoða hverjir eiga hlut að máli og hver réttur þeirra er. Hlutaðeigendur eru þeir sem hafa lögmæta kröfu á að lifa af en telja má að tilveru þeirra sé ógnað, því séu umhverfis-, efnahags- og samfélagslegir þættir einnig mikilvægir (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998).

3.4.1 Ísland og útvíkkun öryggismálahugtaksins

Í Áhættumatsskýrslunni (2009) kemur fram að ekki eru neinar vísbendingar um hernaðarógn sem steðji að Íslandi. Lega landsins og herleysi gefi því sérstöðu og að friðsamt hafi verið í þessum heimshluta frá lokum kalda stríðsins. Þó verði að gera ráð fyrir ákveðinni óvissu í öryggis- og varnarmálum þegar til lengri tíma er litið, með auknum möguleikum til siglinga og nýtingu auðlinda í Norður-Íshafi. Í skýrslunni er fjallað um öryggismál á Íslandi með tilliti til útvíkkunar öryggismálahugtaksins þar sem efnahagslegt öryggi er á meðal viðfangsefna. Bent er á að fjármálahrunið hafi valdið milliríkjadeilum við Bretland og Holland og skaðað orðspor Íslands. Auk þess hafi efnahagshrunið haft áhrif á NATO samstarfið, því hætt var við loftrýmisgæslu breska flughersins í kjölfar deilunnar (Utanríkisráðuneytið, 2009). Þetta beinir sjónum að því hversu mikilvægt er að skoða öryggismál í víðara samhengi en því hernaðarlega og verða atburðir því stuttlega settir í samhengi við kenningagrunn ritgerðarinnar.

3.4.2 Icesave deilan stutt tilviksrannsókn

Aðgerðir Breta gagnvart Íslandi í Icesave deilunni báru þess merki að þar hugsuðu valdhafar heimsveldisins eingöngu um að tryggja hag þess og virtist litlu skipta að með aðgerðunum væri hugsanlega verið að setja lítið ríki á vonarvöl í orðsins fyllstu merkingu. Í kjölfar ummæla Geirs Haarde forsætisráðherra um að íslenska ríkið myndi gæta hagsmuna Íslendinga umfram annarra var svar breska ríkisins að setja hryðjuverkalög á íslensk fjármálafyrirtæki, til að frysta eignir þeirra í Bretlandi og stöðva fjárstreymi út úr landinu (Office of Public Sector Information, 2001). Þarna munaði litlu að algert kerfishrun hefði orðið og er erfitt að meta tjón af völdum þessara aðgerða. Hins vegar er ljóst að þegar fjármálakerfi ríkis er ógnað er um gríðarlega öryggishagsmuni að tefla. Auk þess að skoða atburði í ljósi kenninga um útvíkkað öryggishugtak, að þjóðaröryggi verður ekki eingöngu varið með hervaldi, er hægt að skoða þá í fræðilegu samhengi raunhyggjukenninga. Þarna er skýrt dæmi sem sýnir hvernig raunhyggjukenningar eiga við þegar ríki takast á og staða Íslands er vegin og metin.

3.4.2 Útvíkkun öryggismálahugtaksins, þátttaka í alþjóðasamstarfi

Í þessari ritgerð er m.a. rætt hvað og hvernig Ísland getur tryggt betur stöðu sína, með því að leggja sitt af mörkum til alþjóða samstarfs á sviði öryggis- og varnarmála og hefur

meðal annars verið horft til friðargæslu í því samhengi. Því er vert að skoða framlag Buzan og féлага (1998) en samkvæmt kenningum þeirra snýr öryggi í dag ekki bara að tilvistarógn ríkisins, þar sem flest lönd hafa her án réttmætrar tilvistarlegrar ógnar. Fjöldmörg lönd í Vestur-Evrópu hafa öflugan heraflofa sem er ekki endilega hugsaður sem vörn gegn árás, s.b.r. Danmörk sem hefur herlið í hjálparstarfi í Afríku. Í slíkum tilfellum hefur herinn breyst úr því að vera öryggisþáttur, yfir í það að vera frekar pólitískt og efnahagslegt verkfæri (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, bls. 49). Er þetta nefnt hér til að sýna fram á breytileika skilgreininga sem nauðsynlegt er að taka með í reikninginn þegar möguleikar Íslands á þeim vettvangi eru metnir.

4 Öryggis-ímynd Íslendinga

Umræðan um öryggis- og varnarmál er í eðli sínu viðkvæmt og hápólitískt og því nauðsynlegt að kryfja hana út frá almennri vitund og sjálfsmynd viðkomandi þjóðar. Í þessum kafla verður gerð stutt grein fyrir hernaðarsögu Íslands og reynt að skýra þá sjálfsmynd sem Íslendingar hafa þegar kemur að hernaði, öryggi og varnarmálum.

Öryggis- og varnarmál eru ekki ný af nálinni hér á landi og þau blönduðust inn í umræðuna um sjálfstæði og fullveldi um aldamótin 1900. Þorvaldur Gylfason (2003) rifjar upp rök þeirra sem vildu halda áfram sambandinu við Dani. Þau hafi m.a. verið sú, að jafn fámenn og fátæk þjóð eins og Íslendingar hefðu engin tók á að koma sér upp þeim nauðsynlegu vörnum sem þyrfti til að verja hið fullvalda ríki. Breyttir tímar kalli á annan hugsunarhátt. Hann vitnar til orða Valtýs Guðmundssonar sem var einn sambandssinna og dróg mjög í efa möguleika á að jafn fámenn og fátæk þjóð gæti orðið sjálfstætt ríki eins og þá var háttað í heiminum. Það hefði gengt öðru máli fyrr á öldum en nú væri auðveldara að sigla um höfin sem gerði nágrannaríkjum kleift að taka Ísland herskildi. Þorvaldur segir að Valtýr hafi reynst sannspár, Íslendingar hafi aldrei verið neinum fjármunum til varnarmála og ekki hafi verið gengið frá lýðveldisstofnun fyrr en varnir landsins voru tryggðar (Þorvaldur Gylfason, 2003). Óhætt er að segja að í seinni tíð hafi hernaðarbrölt verið þyrnir í augum almennings og var ákvörðunin um að ganga í NATO mjög umdeild (Guðni Th. Jóhannesson, 2006). Til vitnis um þetta eru þeir sér skilmálar fyrir Ísland sem á endanum rötuðu í Atlantshafssamninginn:

1. Ef til stríðs kemur fær NATO aðstöðu á Íslandi sambærilega við þá aðstöðu sem var veitt í liðnu stríði, en það er Íslendinga að ákveða hvenær veita skal aðstöðuna.
2. Öll önnur aðildarríki verða að sýna sérstöðu Íslands fullan skilning.

3. Það skal viðurkennt að Íslendingar hvorki eigi né ætli að eiga her.
4. Ekki skal gera þá kröfu á hendur Íslendingum að á landinu sé her á friðartímum (Corgan, 2006).

Að sama skapi segir orðrétt í 5. grein varnarsamningsins frá 1951

Bandaríkin skulu framkvæma skyldur sínar samkvæmt samningi þessum þannig, að stuðlað sé svo sem frekast má verða að öryggi íslensku þjóðarinnar, og skal ávallt haft í huga, hve fámennir Íslendingar eru, svo og það, að þeir hafa ekki öldum saman vanist vopnaburði (Utanríkisráðuneytið, 1951).

Þetta sýnir glögg þá vitund og það viðhorf sem segja má að hafi ríkt um vopn og vopnaburð í íslensku samfélagi. Hins vegar bendir Birgir Loftson (2006) á að sú ímynd sem menn hafi gagnvart Íslendingum, sem friðsömum bændum frá örófi alda, sé að einhverju leyti röng og þarfnist ögn dýpri skoðunar. Frá upphafi landnáms og allt fram til loka 16. aldar stóðu menn í vopnuðum átökum á Íslandi, ýmist án aðkomu útlendinga eða með. Þar börðust menn um völd, trú og yfirráð yfir landsvæðum og héruðum eða hreinlega fyrir tilveru sinni. Á miðöldum voru vopn einstaklingnum mikilvæg, fjölskyldu og heimili hans til verndar og án vopna eða verndar völdugri manna var hann berskjaldaður. Það var einstaklingsins að leita réttar síns og þá með vopnum, ef honum fannst gengið á rétt sinn og voru vopn því jafn mikilvæg og hver önnur verkfæri til bústarfa (Birgir Loftson, 2006, bls. 7).

Breyting varð þó á í lok 16. aldar og talað er um að Íslendingar hafi afvopnast. Landið var undir vernd Dana allt fram til lýðveldisstofnunar árið 1944 en árið 1918 þegar Íslendingar öðluðust fullveldi lýstu þeir yfir ævarandi hlutleysi (2006) og sýndu með því vilja til sjálfstæðis. Þó litu íslenskir ráðamenn svo á að hlutleysið byggðist á vernd breska flotans (Þór Whitehead, 2006). Eftir að seinna stríði lauk árið 1945 og allt þar til varnarsamningurinn var gerður árið 1951 má segja að varnarmál landsins hafi verið í óvissu, þó í millitíðinni hafi aðildin að NATO komið til sem undirbúið skref í þá átt að leysa þau mál (Birgir Loftson, 2006, bls. 265).

Upphaflega var litið á NATO aðildina sem framlag Íslands til vestrænnar samvinnu en veru hersins sem tímabundið ástand vegna ótryggs ástands í heimsmálum (Valur Ingimundarson). Þegar frá leið og ljóst varð að bandaríski herinn myndi hafa hér fasta viðveru. Má halda því fram að Íslendingar hafi lagt áherslu á öryggismál út frá hernaðarlegum sjónarmiðum, eins og fjölda flugvéla (Valur Ingimundarson, 2006). Þessi ríka áhersla Íslendinga að viðhalda hernaðarviðbúnaði er í samræmi við umfjöllun Silju

Báru Ómarsdóttur (2008) um öryggisvitund Íslendinga. Í kalda stríðinu hafi ekki verið mikil fræðileg umræða um öryggismál á Íslandi og var hún að mestu byggð á hernaðarlegum grunni sem á sér rætur í raunhyggjusjónarmiðum. Hin Norðurlöndin hafi aftur á móti átt meiri samleið með nýfrjálslyndri stofnanahyggju sem segja má að smáríkjakennningar falli að. Þær kenningar leggja meiri áherslu á mikilvægi alþjóðastofnanna en segja má að Íslendingar hafi ekki hallað sér að þeirri nálgun fyrr en á síðasta áratug 20. aldar (Silja Báru Ómarsdóttir, 2008).

Ef vísað er til orða Sverre Diesen fyrrverandi yfirmanns norska hersins (munnleg heimild) þá virðast sérfræðingar sem koma að öryggis- og varnarmálum á Íslandi hafa góða og víðtæka þekkingu en spyrja megi hvort almennt sé fólk hugsanlega í einhverju tómarúmi hvað þessi mál varðar, í huga fólks er kalda stríðinu lokið og þá sé væntanlega engin hætta á ferðum. Virðist viðhorfið gagnvart öryggis- og varnarmálum á Íslandi vera nokkuð tvíbent. Á meðan NATO og nærvera Bandaríkjanna virtist aldrei hafa alveg átt upp á pallborðið, þá var eins og um sig gripi einhver örvænting þegar bandaríski herinn fór. Þegar Ísland dró sig út úr samstarfinu við Noreg í Afganistan eftir sprengjutilræðið við Kjúklingastræti, sem Norðmönnum þótti miður, varð um það talsverð umfjöllun í fjölmiðlum sem endurspeglaði í það minnsta þau pólitísku sjónarmið að Íslendingar ættu ekki að taka þátt í hernaðaraðgerðum af neinu tagi. Um leið varð sterk vitund um það hversu berskjaldað Ísland er í hinum ófullkomna heimi. Hvernig tekið hefur verið á þessum málum leiðir ekki til góðs að mati Norðmannsins. Mikilvægt sé að fram fari markviss, almenn umræða þar sem staða landsins er skilgreind og í framhaldinu mótuð heildstæð trúverðug stefna. Vilji Íslendingar taka þátt í NATO hljóti lykilorðið að vera samræmi, milli hagsmuna og stefnu og að skilaboðin verði í framhaldi þau að Ísland sé áreiðanlegur og ábyrgur meðlimur bandalagsins (Sverre Diesen, munnleg heimild).

5 NATO

5.1 Uppbygging, breytingar og þróun

Hér verður eðli og uppbygging og þróun NATO samstarfsins skilgreind og skýrð í megindráttum. NATO hefur þróast talsvert frá stofnun þess árið 1949, heimurinn lítur öðruvísi út en hann gerði þá, öryggismál snúast orðið um meira en hernað og hjá NATO er fólk meðvitað um þessar breytingar. Á það ber að líta að grunnskipulag NATO skiptist í tvennt, hernaðarlega og borgaralega starfsemi. Atlantshafsbandalagið er bandalag 26

ríkja í Evrópu og Norður Ameríku. Það er öryggis- og varnarbandalag og starfar samkvæmt Atlantshafssáttmálanum sem undirritaður var í Washington 1949 en Ísland er eins og fram hefur komið eitt af stofnríkjum bandalagsins. Fimmta grein sáttmálans hefur verið hornsteinn starfseminnar en hún ályktar að árás á eitt ríki sé árás á þau öll. Eftir að kalda stríðinu lauk hafa nýjar ógnir tekið við. Nú beinist athyglin að hryðjuverkaógn og áhersla er lögð á friðargæslu og samvinnu um öryggis- og varnarmál við hin ýmsu ríki innan Evrópu sem og utan bandalagsins, m.a. í Miðausturlöndum (Fastanefnd Íslands hjá NATO).

NATO hefur gengið í gegnum miklar breytingar að undanfögnu með hinu nýja *Strategic Concept* sem innleitt var á Lissabon fundinum árið 2010. Þar er lögð áhersla á þá lexíu sem menn hafa lært af aðgerðum NATO, sem er sú að svo árangur megi nást þegar gripið er inn í þar sem átök og hættuástand hefur skapast, sé *alhliða nálgun* (e. Comprehensive approach), með þátttöku borgaralegra og pólitískra aðila, nauðsynleg. Hernaðarmáttur einn og sér dugi ekki til (NATO, 2010).

5.2 NATO *acquis*

Ákvörðunartökufæri NATO byggir á samþykki allra aðildarríkja og er því fyrir vikið þungt í vöfum. Á móti kemur að ákvarðanir hafa hugsanlega meira lögmæti og skuldbindingargildi fyrir bandalagsríkin. Þetta getur þýtt að yfirlýsingar og ályktanir almenns eðlis sem ræddar og samþykktar eru, bætast við regluverkið. Vegna þessarar aðkomu ríkjanna skapast grunnur fyrir gildar réttarheimildir, þó óljósar séu og bindandi viðmið fyrir aðildarríkin. Innan NATO er þetta regluverk nefnt *acquis*, eða NATO *acquis*, og vísar til hugtaksins *acquis communautaire* í Evrópurétti, lauslega þýtt, það sem hefur áunnist innan bandalagsins (Varnarmálastofnun Íslands, 2011, bls. 24-25).

5.3 Ný öryggis- og varnarmálastefna NATO – aðkoma Íslands

Ísland kemur að mótun grundvallarstefnu NATO en samþykkt var á leiðtogafundi árið 2009 að hefja vinnu við gerð nýrrar grundvallarstefnu bandalagsins sem var síðan samþykkt í Lissabon rúmu ári síðar (Össur Skarphéðinsson, 2011). Í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis (2010) eru nefndar þrjár megin ástæður fyrir nauðsyn endurskoðunar á grundvallarstefnunni. Í fyrsta lagi hafa orðið miklar breytingar á bandalaginu síðasta áratug. Aðildarríkjum hefur fjölgað umtalsvert og umbylting orðið í umhverfi öryggis- og varnarmála. Nýjar ógnir og áskoranir eins og hryðjuverkaárásirnar

á Bandaríkin og í Evrópu síðar, ásamt aðgerðum bandalagsins í Afganistan tala þar sínu máli. Þá er nefnt orkuöryggi, netöryggi, útbreiðslu gereyðingarvopna, sjórán og loftslagsbreytingar. Í öðru lagi er talið mikilvægt að þær breytingar sem orðið hafa á bandalaginu séu útskýrðar betur fyrir almenningi og stuðnings við þær aflað. Í þriðja lagi er talið nauðsynlegt að hlutverk bandalagsins sé skilgreint með skýrum hætti.

Áherslur Íslands við gerð nýrrar grundvallarstefnu bandalagsins eru, sameiginlegar varnir bandalagsins og ákvæði fimmtu greinar Washington-sáttmálans um gagnkvæmar varnarskuldbindingar. Mikilvægi norðurslóða og að notast verði við víðtækari skilgreiningu á öryggi. Einnig er lögð áhersla á hlutverk NATO, í afvopnunarmálum, þar með talin kjarnorkumál og við framfylgd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325, um frið konur og öryggi. (Össur Skarphéðinsson, 2010).

6 Varnarsamstarf – NATO og bandarískt varnarlið

Í þessum kafla er sagan rakin í stuttu máli, innganga Íslands í NATO, tilurð varnarsamningsins við Bandaríkjamenn og hvernig Ísland virtist framan af, hafa ákveðið tak á bandamönnum sínum í bandalaginu og fengið kröfur sínar uppfylltar um viðveru Bandaríkjahers og fjölda orrustuþota.

6.1 Ísland í NATO - Atlantshafssamningurinn

Þegar seinni heimsstyrjöldinni lauk árið 1945 upphófst kalt stríð á milli stórveldanna tveggja, Bandaríkjanna og Sovétríkjanna. Þá réði lega Íslands því að landið varð hernaðarlega mikilvægt fyrir varnarumsvif Bandaríkjamanna og NATO á Norður Atlantshafi. Þrátt fyrir smæð landsins og fámenni, vó þungt sú staðreynd að landið liggur miðja vegu milli Ameríku og Evrópu sem þjónaði vel þeim tilgangi Bandaríkjamanna að víkka út öryggissvæði sitt. (Valur Ingimundarson, 1996, bls. 23). Árið 1949 þegar stofnun Atlantshafsbandalagsins lá fyrir, hafði þjóðin klofnað í tvær fylkingar í afstöðu sinni til aðildar. Þann 30. mars sama ár var atkvæðagreiðsla um þingsályktunartillögu um inngöngu Íslands samþykkt með 37 atkvæðum gegn 13. Til mikilla átaka kom á Austurvelli eftir að ljóst var að Alþingi hafði samþykkt aðildina, sem lauk með því að lögregla dreifði mannfjöldanum með táragasi, en þá höfðu nær allar rúður Alþingishússins verið brotnar og nokkrir verið fluttir á sjúkrahús til aðhlynningar, sumir alvarlega slasaðir (Guðni Th. Jóhannesson, 2006).

Andstæðingar NATO aðildar töluðu um leppmennsku og landráða áform stjórnarflokkanna. Einar Olgeirsson sem mælti fyrir hönd stjórnarandstæðinga og gegn aðild, taldi að Íslendingar væru að gefa landið í hendur hernaðarbandalagi og gerast um leið ábyrgðarmenn á múgmorðum í komandi styrjöldum. Nefnt var að verið væri að ofurselja sjálfstæði landsins með því að gera það að árásarstöð fyrir bandaríska auðvaldið (Þjóðviljinn, 1949). Það kveður við annan tón ef skoðuð eru viðhorf aðildarsinna, Bjarni Benediktsson (1949) þáverandi utanríkisráðherra fyrir Sjálfstæðisflokkinn og einn forvígismanna aðildar, taldi að það hefði sýnt sig að hlutleysisyfirlýsing frá árinu 1918 væri gagnslaus og hefði ekki veitt það öryggi sem til var ætlast. Né heldur hefðu Sameinuðu þjóðirnar skilað þeim árangri sem vonir stóðu til. Þess vegna hefði komið til stofnunar Atlantshafsbandalagsins. Ólafur Thors, samflokksmaður Bjarna hafði mælt fyrir málinu á Alþingi skömmu áður og sagði að Atlantshafssáttmálinn væri „hollustueiður frelsisunnandi þjóða til friðar jafnréttis og sjálfsákvörðunarréttar“ (Morgunblaðið, 1949). Það er því ljóst að NATO aðildin vakti deilur strax í byrjun og segja má að atburðir og umræður á þessum tíma hafi endurómað í umræðu um öryggis- og varnarmál á Íslandi, allt til dagsins í dag.

6.2 Varnarsamningur við Bandaríkin

Árið 1951, tveimur árum eftir inngöngu Íslands í NATO undirrituðu Íslendingar tvíhliða varnarsamning við Bandaríkin og var hlutverk varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli tvíþætt, á ófriðartímum að verja landið gegn árásum en á hinn bóginn að halda uppi eftirliti með ferðum kaþbáta, skipa og flugvéla á friðartímum (Albert Jónsson, 1990). Bandaríkjamenn efuðust aldrei um hernaðarlegt mikilvægi Íslands allt fram til 1961 en þá hreyfðu Bandaríkjamenn fyrst við hugmyndum um að draga úr hernaðarstyrk sínum á Íslandi, með því að kalla heim orrustuþotur sem voru í herstöðinni á Keflavíkurflugvelli. Bandaríkjamenn héldu síðan áfram að knýja á um brottflutning flugvéla fram eftir sjöunda áratugnum en hættu því eftir að íslensk stjórnvöld hótuðu að segja upp varnarsamningnum. Fyrir því höfðu Íslendingar gild lagarök þar sem samningurinn kvað skýrt á um samsetningu herliðsins og fjölda hermanna og ekki mætti gera breytingar á honum án samþykkis íslenskra stjórnvalda (Valur Ingimundarson, 2008, bls. 9).

Árið 1987 var stigið skref í þá átt að Íslendingar kæmu í auknu mæli að varnarmálum þegar Ratsjárstofnun var sett á laggirnar. Var hún alfarið fjármögnuð af

Bandaríkjunum þrátt fyrir að þar starfaði íslenskt starfsfólk. Var hún rekin með þeim hætti þar til bandaríski herinn yfirgaf landið. Eftir hrun Sovétríkjanna og lok kalda stríðsins drógu Bandaríkjamenn úr herafla sínum hér og jókst þá jafnframt þrýstingur á íslensk stjórnvöld að þau kæmu í auknu mæli að starfsemi Atlantshafsbandalagsins (Bailes og Baldur Þórhallsson, 2006, bls. 337) sem mætt var með þátttöku í friðargæsluverkefnum, meðal annars í Kósovó og Afganistan (Varnarmálastofnun Íslands, 2010). Árið 2008 verður Ratsjárstofnun hluti af nýrri Varnarmálastofnun og fyrst þá fara Íslendingar að bera kostnað af rekstri þessarar stofnunar. Þá tóku íslensk stjórnvöld yfir rekstur ratsjástöðva hér á landi en það er hluti af þeim skuldbindingum sem Ísland hefur gagnvart NATO (Utanríkisráðuneytið, 2010).

Íslendingar virðast hafa haft góð spil á hendi gagnvart varnarsamningnum framan af en auk hinna formlegu ákvæða réði lega landsins því að þeir gátu haldið sínum hlut, hvað sem vilja Bandaríkjamanna leið (Guðni Th. Jóhannesson, 2009, bls. 178). Þegar landhelgisdeilan, hin svokölluðu þorskastríð, milli Íslands og Bretlands stóðu yfir árin 1972-1976 reyndi mjög á varnarsamninginn og aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu. Josep Luns framkvæmdastjóri NATO sem hafði staðið í ströngu við lausn á deilum þessum óttaðist á tímabili að bandalagið gæti misst sitt „dýrasta flugmóðurskip“, Ísland á Norður Atlantshafi (2006). Þótt ekki kæmi til þess þá sýndu Íslendingar að þeim var full alvara, þegar Bretar neituðu að draga herskip sín út fyrir 200 mílna mörkin, þeir slitu stjórnmalasambandi við Bretland þann 19. febrúar 1976. Þetta var sögulegur atburður því aldrei áður hafði það gerst að aðildarríki að NATO gerði slíkt gagnvart öðru bandalagsríki (Guðni Th. Jóhannesson, 2006, bls. 127-128)

7 Brottför Bandaríkjamanna - breytingar

7.1 Brottför Bandaríkjahers

Eftir lok kalda stríðsins, upp úr 1990 var það mat Bandaríkjamanna að ekki væri þörf fyrir hefðbundinn varnarviðbúnað hér á landi og sóttu þeir fast niðurskurð á umsvifum varnarliðsins. Talsverð óvissa ríkti um framtíð varnarstöðvarinnar á Keflavíkflugvelli um margra ára skeið og þegar stjórnarandstaðan á Alþingi kallaði eftir skýrari stefnu í öryggis- og varnarmálum og að bregðast þyrfti við niðurskurði Bandaríkjamanna á markvissari hátt voru svörin gjarnan á þá lund að ekkert benti til annars en að Bandaríkjamenn ætluðu að virða hið tvíhliða eðli varnarsamningsins (Alþingi, 1999).

Menn virðast ávallt hafa verið vongóðir, í orði að minnsta kosti og skemmst er að minnast ferðar Davíðs Oddssonar, þáverandi forsætisráðherra, á fund George Bush Bandaríkjaforseta í júlí 2004, rúmum tveimur árum áður en Bandaríkjamenn drógu herinn frá landinu. Eftir fundinn lýsti Davíð auknum líkum á betri lausn í málinu og að Bush virtist fullur skilnings á stöðu Íslendinga (Morgunblaðið, 2004). Að sama skapi sagði Davíð eftir fund sem hann átti með Colin Powell utanríkisráðherra Bandaríkjanna í nóvember sama ár að stórt skref hefði verið stigið í þá átt að varnarliðið yrði áfram hér á landi. Colin Powell hefði gefið það sterklega til kynna að ekki kæmi til greina að fara með varnarliðið frá Íslandi. Davíð hefur eftir Powell að forsetinn hafi vitnað í góð samskipti ríkjanna og að Íslendingar hefðu reynst góðir og traustir bandamenn og aldrei brugðist Bandaríkjamönnum, hvorki undangengin ár né síðast liðin fimmtíu ár og það hlyti að telja nokkuð (Morgunblaðið, 2004).

Þarna höfðu íslensk stjórnvöld í raun ákveðna ástæðu til ætla að orð Bush forseta dyggðu ein og sér til framgangs málstaðar Íslendinga í málinu þar sem hann hafði gefið yfirlýsingar í þá veru (2006). Hins vegar hafa menn hugsanlega vanmetið bandaríska stjórnkerfið, því hin beinu samskipti milli íslenskra stjórnvalda og forsetans voru bandarískum embættismönnum þyrnir í augum (Valur Ingimundarson, 2006, bls. 55-6). Að sama skapi, hvað sem góðum samskiptum við tryggan bandamann leið, var mikill þrýstingur frá flughernum að loka Keflavíkurstöðinni í sparnaðarskygni (Einar Benediktsson, 2011, bls. 15).

Bandaríkjamenn höfðu tilkynnt brottför sína einhliða árið 2003 en því var haldið fram í umræðum á alþingi að íslensk stjórnvöld hafi þráast við og einblínt á að hér yrðu sýnilegar varnir, orrustuþotur (Alþingi, 2006). Þetta er í samræmi við umfjöllun Vals Ingimundarsonar (2006, bls. 31-33) um þá áherslu sem lögð var á orrustuþoturnar, að þær hefðu verið ígildi öryggistryggingar í huga íslenskra stjórnvalda. Bandaríkjamenn hefðu séð málið frá öðru sjónarhorni. Þegar ekki voru nein hernaðarleg rök fyrir að halda hér úti sveit af orrustuþotum sem kostaði lauslega áætlað um 200 milljónir dollara á ári (2006), var ekkert annað eftir en að pakka saman og fara. Skiptu þá engu hótanir Íslendinga um uppsögn varnarsamningsins. Nú var staðan breytt frá því sem var og mikilvægi Íslands ekki hið sama og áður og reyndu stjórnvöld árangurslaust að tryggja veru lágmarksfjölda orrustuþota á Íslandi (Valur Ingimundarson, 2006, bls. 31-33). Gekk á með samningalotum þar til Bandaríkjamenn gáfust upp og fóru með herlið sitt frá Keflavík árið 2006. Þarna varð mikil breyting á aðstæðum Íslendinga hvað varðar

öryggis- og varnarmál. Í fyrsta sinn í sögu lýðveldisins má segja að Íslendingar hafi þurft að standa á eigin fótum í þessum málum og sinna hinum ýmsu verkefnum sem áður höfðu m.a. verið á könnu Bandaríkjamanna. Aðstæður voru mjög breyttar fyrir Íslendinga, frá því að geta notað hina hernaðarlega mikilvægu staðsetningu sem skiptimynt og slagkraft í samskiptum við önnur ríki (Guðni Th. Jóhannesson, 2009, bls. 178).

7.2 Varnarskuldbindingar Íslands gagnvart NATO

Nú reyndi á hæfni Íslendinga að sinna sjálfir ýmsum varnarskuldbindingum sem NATO aðildinni fylgdi. Herleysi Íslands er viðurkennt innan NATO samstarfsins en á fyrsta fundi Atlantshafsráðsins árið 1946 var það staðfest að Ísland væri herlaust ríki og gæti átt borgaralegan fulltrúa í *Hermálaráði bandalagsins* kysi það svo (NATO, 1949). Aðild Íslands að NATO fól þó í sér fjölda skuldbindinga gagnvart öllum aðildarríkjunum, sem jafnframt voru með sama hætti skuldbundin öðrum ríkjum bandalagsins.

Aðildarríki í NATO þurfa m.a. að taka fullan þátt í ákvörðunartökuferli varðandi öryggis- og stjórn málatengd mál sem tengjast bandalaginu. Einnig þurfa þau að deila ábyrgð og kostnaði til gera starfsemina sem skilvirkasta. Að sama skapi þurfa þau að staðfesta vilja sinn og getu til að fylgja öðrum þáttum, hinu svokallaða *acquis* bandalagsins (Varnarmálastofnun, 2010). NATO samstarfið er byggt á miklum vef reglna og samþykktu bæði formlegra og óformlega sem myndast hafa í tímans rás. Því liggur ekki fyrir heildaryfirlit yfir þessar skuldbindingar Íslands eins og kemur fram í greinargerð Varnarmálastofnunar (NEXUS: Rannsóknarvettvangur á sviði öryggis- og varnarmála, 2010, bls. 25). Hins vegar er að einhverju leyti hægt að átta sig á hverjar þessar skuldbindingar eru með því að skoða þær kröfur sem gerðar eru til nýrra ríkja sem sækjast eftir inngöngu í bandalagið. Það sem reyndi á, fyrir Íslendinga eftir brottför Bandaríkjamanna, verður rakið hér í kaflanum á eftir.

7.3 Varnarmálastofnun

Liður í að bregðast við hinum nýju aðstæðum voru ný lög, varnarmálalög sem samþykkt voru í apríl 2008, fyrsta heildstæða löggjöfin um varnarmálatengda starfsemi á Íslandi (2008). Lögunum var ætlað að setja starfsheimildum stjórnvalda skýran lagaramma og ákvæði um virkt eftirlit kjörinna fulltrúa með framkvæmdavaldinu. Í frumvarpi til varnarmálalaga, sem m.a. kváðu á um Varnarmálastofnun, kemur fram að

mikilvægt sé að blanda ekki saman borgaralegum verkefnum og störfum að landvörnum. Það sjónarmið væri viðurkennt í okkar heimshluta og verkefni eins og gæsla og ytra öryggi ríkisins væru ekki í höndum þeirra stjórnvalda sem færu með löggæslu og innanríkismálefni. Þar er fullyrt að með skýrum aðskilnaði sé lýðræðislegt eftirlit auðveldað og nauðsynlegt gagnsæi tryggt í framkvæmd varnartengdra verkefna. Lögð er áhersla á að frumvarpið eigi að tryggja hinn lagalega eldvegg á milli þessara tveggja verkefnaflokka stjórnvalda, þ.e. varnartengdra verkefna annars vegar og verkefna á sviði löggæslu og almannavarna hins vegar. Jafnframt er tekið fram að frumvarpið útiloki ekki möguleika til samstarfs milli stofnana sem starfa samkvæmt ákvæðum þess og borgaralegra stofnana sem sinni almannaöryggi (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008).

Lögin byggðu á þeirri meginforsendu að Ísland væri herlaust ríki og ekki stæði til að breyta því. Samkvæmt lögnum var utanríkisráðherra falin yfirstjórn varnarmála á Íslandi og skyldi embættið bera ábyrgð á öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi. Einnig var í lögnum rammi um starfsemi Varnarmálastofnunar sem ætlað var að sinna varnartengdum verkefnum sem íslensk stjórnvöld báru ábyrgð á eftir brottför varnarliðsins. Þau voru helst, rekstur íslenska loftvarnakerfisins en íslensk stjórnvöld tóku við yfirstjórn þess og rekstri Ratsjárstofnunar úr hendi Bandaríkjamanna 15. ágúst 2007. Varnarmálastofnun skyldi einnig reka öryggissvæði við Keflavíkflugvöll, Miðnesheiði, Helguvík, Bolafjall, Gunnólfsvíkurfjall og Stokksnes og annast rekstur mannvirkja NATO hérlendis. Gert var ráð fyrir að stofnunin inni úr upplýsingum frá NATO og veitti gistiríkisstuðning vegna loftrýmisgæslu (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008)

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (munnleg heimild) sem var utanríkisráðherra á þessum tíma útskýrir ítarlega tilurð Varnarmálastofnunar og segir að bregðast hafi þurft við nýjum aðstæðum eftir brotthvarf bandaríks herliðs frá landinu. Þá hafi Íslendingar tekið við þeim verkefnum sem áður heyrðu þar undir, m.a. Ratsjárstofnun sem Bandaríkjamenn höfðu rekið, Íslendingum að kostnaðarlausu, þrátt fyrir að engin lög næðu þar yfir. Menn hafi staðið frammi fyrir því að reka stofnun með tilheyrandi kostnaði sem ekki hafi verið til samkvæmt lögum og er óheimilt. Ingibjörg segir hugmynd sína með Varnarmálastofnun hafa verið að koma undir einn hatt margs konar verkefnum sem voru áður á hendi utanríkisráðuneytisins, rekstrarverkefni sem að hennar mati ættu eiga ekki heima inni í ráðuneytunum sem ættu að einbeita sér að stefnumótun. Því hafi verið brugðist skjótt við og Varnarmálastofnun komið á laggirnar

til að sinna þeim verkefnum sem snéru m.a. að hernaðarlegum samskiptum. Hins vegar benti Ingibjörg á, að ýmsar hindranir hafi verið í veginum, ýmis konar hagsmunir í stjórnkerfinu. „Í ráðuneytunum hefur verið dálítill slagur um yfirráð, svo sem um eignir sem hægt væri að fényta. Menn vilja hafa sem mest undir sér, stækka sína köku, það hefur svo áhrif inn í stjórn málin“ (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, munnleg heimild).

7.4 Afnáam Varnarmálastofnunar

Varnarmálastofnun var þyrnir í augum margra, m.a. Vinstri grænna og kemur það heim og saman við ummæli Höllu Gunnarsdóttur sem segir hlutverk stofnunarinnar hafa verið orðið of umfangsmikið með hernaðarlegum starfsháttum, á fölskum forsendum (Halla Gunnarsdóttir, munnleg heimild). Svo fór að hún var lögð niður með lögum frá Alþingi árið 2010. Fram kemur í máli Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra sem mælti fyrir frumvarpi til laga um aflagningu stofnunarinnar að frumvarpið byggi á skýrslu starfshóps á vegum fimm ráðuneyta. Í álitum starfshópsins komi fram tillögur um hvernig samþætta megi verkefni Varnarmálastofnunar, verkefnum annarra opinberra stofnanna sem skilgreina mætti sem borgaralegar, eða til kæmi ný borgaraleg stofnun sem heyrði undir innanríkisráðuneytið (Alþingi, 2010). Þetta er athyglisvert orðalag, má af því ráða að litið hafi verið á Varnarmálastofnun að einhverju leyti sem hernaðarlega stofnun, en það virðist ein megin ástæða þess að hún var lögð niður. Ráðherrann vitnar jafnframt í skýrslu starfshópsins og segir frumvarpið leggja „grunn að heilsteyptari samstarfsaðila bandalagsins en Varnarmálastofnun er í dag“ (Alþingi, 2010). Í þessum hrókingum með Varnarmálastofnun takast þeir á sem vilja ekki sjá neitt sem hefur hernaðarlega skírskotun í þessum málum, vilja Ísland úr NATO og sjónarmið þeirra birtast meðal annars í málflutningi VG á Alþingi. Síðan eru það hugsanlega valdhafar í stjórnkerfinu sem annað hvort gætu misst spón úr aski sínum eða aukið völd sín við skipulagsbreytingar á þessu sviði. Því er rétt að skoða það sem hér fer á eftir í ljósi þessa.

7.5 Samþætting verkefna hjá öðrum stofnunum

Í niðurstöðum starfshóps um öryggismál og endurskipulagningu stjórnarráðsins (2010) segir að það sé ákvörðun íslenskra stjórnvalda hvernig haga skuli stjórnsýslulegu skipulagi öryggis- og varnartengdra verkefna. Þó er tekið fram að NATO setji tilteknar kröfur um öryggi og skipulag ákveðinna svæða og meðferð upplýsinga sem mikilvægt sé að hafa sem nánast samstarf um. Samþætting verkefna sem hafi heyrt undir Varnarmálastofnun við borgaralegar stofnanir séu hinsvegar vel framkvæmanleg og

þurfi ekki að valda röskun á þeim verkefnum. Einnig er það niðurstaða nefndarinnar að sérstakrar stofnunar á borð við Varnarmálastofnun sé ekki þörf (Utanríkisráðuneytið, 2010). Þetta er að nokkru leyti í samræmi við niðurstöðu úttektar sem Halla Gunnarsdóttir gerði á Varnarmálastofnun (2009), að það væri hvert aðildarríki fyrir sig en ekki NATO, sem veitti hina svokölluðu NATO vottun sem er nauðsynleg til að sýna fram á að viðkomandi kunni að fara með trúnaðarupplýsingar. Einnig að embættismenn og stjórnmalámennt hafi gjarnan vísað til reglna NATO um hvernig framkvæmd eigi að vera, á ratsjáreftirliti, hvernig byggingar skuli vera og tilhögun öryggisgæslu, svo dæmi séu nefnd (Halla Gunnarsdóttir, 2009).

Í viðtali áréttar Halla þetta og heldur því fram að þarna hafi menn einfaldlega búið til forsendurnar sjálfir en gefið síðan út þá skýringu að NATO krefðist þess að svona yrði hlutunum hagað, samkvæmt hinu gríðarmikla regluverki sem vísað var í (Halla Gunnarsdóttir, munnleg heimild). Hún fullyrðir að þetta snúist um að halda hinu dýra ratsjárkerfi gangandi þegar Bandaríkjamenn hafi í raun sagt að slökkva mætti á kerfinu. Það séu auðvitað rök með og á móti en það væru til ódýrari leiðir. Það mætti t.d. slökkva á hluta kerfisins. Annað mál sem sett hafi verið fram var að NATO gerði kröfu um loftrýmisgæslu og að loftrýmisgæslan væri grundvallaratriði fyrir öryggi og varnir Íslands sem er góðra gjalda vert. En þessu hafi verið stillt upp sem svo að NATO gerði kröfu um þetta þó raunin væri allt önnur, fullyrðir Halla.

Í ljósi þessa verður að áréttar það sem kemur fram í varnarskuldbindingum Íslands gagnvart NATO (2010) og samtali við Ellisif Tinnu Víðisdóttur (munnleg heimild). Er aðildarríkjunum vissulega í sjálfsvald sett hvar þau staðsetja þennan málaflokk innan stjórnkerfisins en meðferð á gögnunum verður að uppfylla öll skilyrði. Ein af reglunum er að NATO trúnaðarupplýsingum og gögnum má ekki undir neinum kringumstæðum blanda saman við upplýsingar og gögn sem ekki eru NATO vottuð. Ástæða þess að NATO leggur svona ríka áherslu á að varðveita trúnað og öryggi er að upplýsingar í kerfinu eru fleiri þjóðum aðgengilegar og þegar allt kemur til alls þá snýst þetta um mannlíf segir Ellisif og bendir á að áður en Varnarmálastofnun kom til hafi þurft að fá vottun frá einhverju öðru NATO ríki þar sem íslenska vottunin hafi ekki þótt standast kröfur.

Þó svo að NATO sé að breytast þá er ekki þar með sagt að meðferðin á trúnaðarupplýsingum og gögnum breytist. Einhvers staðar verði að vera aðskilnaður, á milli deilda, innan ráðuneyta eða stofnana undir ráðuneyti eða deildir innan stofnunar

með aðskildum tölvukerfum. Samkvæmt reglum er bannað að keyra NATO upplýsingar í tölvukerfi sem er ekki NATO vottað og uppfyllir alla NATO staðla. Tölvukerfið þarf einnig að vera staðsett í rými sem uppfyllir kröfur og staðla NATO. Þeir einir geta haft aðgang að rýminu og búnaðnum sem hafa hlotið til þess sérstaka vottun og þjálfun (Ellisif Tinna Víðisdóttir, munnleg heimild).

Það kann að vera að nokkru leyti rétt greining að hagsmunir Bandaríkjanna kalli ekki á sömu rekstrarforsendur ratsjárkerfisins og áður en það þarf ekki að þýða að slökkva þurfi á kerfinu. Því til stuðnings fullyrðir Anders Fogh Rasmussen framkvæmdastjóri NATO (2009) að ratsjárkerfið sé bandalaginu alger nauðsyn og aðspurður um afnám Varnarmálastofnunar segist hann hafa vissu fyrir því að íslensk stjórnvöld muni sinna sínum skuldbindingum gagnvart NATO. Hins vegar sé það íslenskra stjórnvalda að ákveða með hvaða hætti þeim væri hagað innan stjórnsýslunnar (Fréttablaðið, 2009, bls. 6).

Í umsögnum um frumvarp til laga um afnám Varnarmálastofnunar koma fram ýmsar gagnrýnisráddir. Fyrsti og annar minnihluti utanríkismálanefndar gagnrýndu frumvarpið í heild, töldu það illa unnið, vanhugað og fara saman við stefnuleysi í öryggis- og varnarmálum m.a. væri ekki búið að hugsa fyrir því hvert verkefni sem heyrðu undir Varnarmálastofnun skyldu flutt. Ákvörðun hafi verið tekin við stjórnarmyndun um að leggja niður Varnarmálastofnun og fela verkefni hennar nýju ráðuneyti sem yrði stofnað síðar á kjörtímabilinu. Þannig ætti að leggja niður stofnun, „ráðstafa verkefnum hennar til einhverra undirstofnana, á vegum einhvers ráðuneytis sem stofnað yrði á næstunni á grundvelli pólitískrar stefnumörkunar sem verður mótuð fljótlega.“ Nær hefði verið að fara stefnumótunaryvinnuna fyrst og taka ákvarðanir byggðar á henni (Alþingi, 2010)

Einnig koma alvarlegar athugasemdir frá ríkislögreglustjóraembættinu við greinargerðina sem fylgdi með umræddu frumvarpi. Þar er tekið fram að einstakar greinar frumvarpsins verði ekki gagnrýndar en bent er á að hugmyndir um samþættingu verkefna á milli Landhelgisgæslunnar og lögreglu séu hæpnar og grundvallar misskilnings gæti í því hvað hægt sé að samræma af varnarmálaverkefnum annars vegar og borgaralegum verkefnum, eins og almannavörnum og innri öryggismálum ríkja hins vegar. Bent er á í því samhengi að mikið samstarf sé í gangi varðandi öryggismál við lögreglustofnanir á Norðurlöndunum, allt á borgaralegum grunni en það samstarf kynni

að lokast fari Íslendingar að blanda því saman við hernaðarleg mál sem varða NATO (Alþingi, 2010).

Einnig kemur fram hörð gagnrýni á frumvarpið af hálfu rannsóknarhóps á sviði öryggis- og varnarmála á vegum Háskóla Íslands (NEXUS) sem segir frumvarpið skorta að skýrt sé hvaða öryggi sé verið að tryggja með breytingunum en jafnframt hafi ekki farið fram nein skilgreining á öryggi í íslenskri utanríkisstefnu. Einnig er það gagnrýnt að hvergi sé í lögnum gert ráð fyrir aðkomu Alþingis að uppsetningu og framkvæmd jafn mikilvægs málaflokks nema að mjög takmörkuðu leyti. Utanríkisráðherra fari að mestu með æðsta vald sem hljóti að vera í andstöðu við markmið laganna, sem kveða á um að auka lýðræðislegt eftirlit. Hópurinn gagnrýnir einnig þann flýti sem er á afgreiðslu málsins og telur að það millibilsástand sem skapist, geti valdið óvissu, hvað varðar að uppfylla skyldur gagnvart NATO og samstarfsþjóðum þess. Að sama skapi er gagnrýnt að málaflokkurinn skuli færður undir innanríkisráðuneytið. Eðlilegra væri að öryggis- og varnarmál færðust til forsætisráðuneytis, það tryggði eðlilega aðkomu forsætisráðherra sem hefði nú þegar aðkomu að málaflokknum sem samhæfingaraðili (Alþingi, 2010).

Í þeim viðtölum sem tekin voru vegna ritgerðarinnar kemur skýrt fram að ekki virðast nein tæknileg vandkvæði á herleysi Íslands þegar kemur að samskiptum við NATO. Það lá fyrir í upphafi NATO samstarfsins að Ísland væri herlaust ríki, framlag Íslands væri samkvæmt Atlantshafssamningnum, land og ákveðin þjónusta sem snéri að veru bandaríks herliðs hér á landi (Utanríkisráðuneytið, 1951).

Þórður Ægir (munnleg heimild) telur þetta snúast um tæknilega úrlausn og að það sé gert á faglegan hátt. Það gerir kröfu um þjálfað starfsfólk sem veit hvernig á að fara með upplýsingar sem tilheyra bandalaginu. Þarna takist vissulega á þau sjónarmið sem vilja mjög skýra afmörkun, sem er ákveðin lausn til að losna við núningpunkta inni í stjórnkerfinu og þeirra sem vilja gera sem minnst úr þessari starfsemi. Það ber að hafa í huga að NATO hefur breyst og áherslan á hina hernaðarlegu þætti færst eitthvað til annarra þátta sem nefndir hafa verið (Þórður Ægir Óskarsson, munnleg heimild).

Ingibjörg Sólrún (munnleg heimild) segir þetta spurningu um skýrt fyrirkomulag og að mjög mikilvægt sé að hræra þessu ekki of mikið saman, vita hver gerir hvað og hvað það kostar. Hún leggur einnig áherslu á mikilvægi þess að setja þessi mál í formlegan, faglegan farveg, að þau séu rannsökuð og rædd ítarlega og haldið utan um þau á skipulagðan hátt. Einn af kostum þess að fara með öryggis- og varnarmál og

samskiptin við NATO út úr ráðuneytum í sérstaka stofnun, sem er skýrt afmörkuð með lögum, er að það skilur þessi mál frá hinum pólitíska vettvangi og þá er hugsanlegt að gagnsæið verði meira. Þannig væri auðveldara að hafa yfirsýn yfir hvað tengist nákvæmlega Íslands í þessu bandalagi, hverjar skuldbindingarnar eru og hafa lýðræðislega yfirsýn. Það sé hlutverk stjórnámamanna, að móta stefnuna og hafa eftirlit með að henni sé framfylgt. Ekki endilega að vera að vasast í hlutunum frá degi til dags (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, munnleg heimild).

Alyson Bailes (munnleg heimild) gagnrýnir ferlið einnig og segir að gætt hafi ákveðins ráðleysis. Í sjálfu sér hafi mátt leggja Varnarmálastofnun niður en ekki til að færa málin undir dómsmálaráðherra, heldur ættu málefnið að færast til forsætisráðherra, það væri hin almenna þróun í nágrannaríkjunum. Stóra vandamálið segir hún ekki vera að það vanti einhverja þekkingu eða þætti í ferlið. Apparatið sé fyrir hendi, það þurfi einhvers konar samhæfingu sem ætti að falla undir forsætisráðuneytið, sem þyrfti að styrkja í þessu samhengi. Það þurfi að ná utan um þekkinguna og skapa samstöðu um skipulag og stefnu (Alyson Bailes, munnleg heimild).

7.6 Hernaðarlegar eða borgaralegar stofnanir?

Hvar sem drepíð er niður, í rituðu máli eða samtölum, er einróma álit þeirra sem að málum koma, að hér séu ekki neinar forsendur fyrir her, engar hefðir sem leyfi slíkt og þær stofnanir sem höndla með öryggis- og varnarmál séu skilyrðislaust á borgaralegum grunni. Eins og fram hefur komið er þetta einnig viðurkennt, hjá NATO og í varnarsamstarfinu við Bandaríkin. Hjá Landhelgisgæslunni, sem er ein af þeim stofnunum sem hafa tekið við hlutverki Varnarmálastofnunar, gegna starfsmenn stöðu hermanna við ákveðin tækifæri. Forstjóri gæslunnar, Georg Lárusson, er titlaður *Rear admiral* ef svo ber undir og bera starfsmenn stofnunarinnar einkennisbúninga sem hafa hernaðarlega skírskotun. Þetta kann að eiga sér eðlilegar skýringar því það er vel þekkt, hið svokallaða „tvíhatta“ kerfi sem m.a. tíðkast hjá Norðmönnum. Þar gegnir norski herinn í raun hlutverki borgaralegrar strandgæslu á friðartímum þegar þeir taka við borgaralegum verkefnum frá dómsmálaráðuneytinu (Ellisif Tinna Víðisdóttir, munnleg heimild).

Þegar leitað var svara hjá upplýsingafulltrúa gæslunnar (munnleg heimild), á hvaða grunni gæslan byggði merkingu og einkennisklæðnað starfsmanna, voru svörin þau að stuðst væri við reglugerð 1169/2008 um einkennisbúninga og merki

Landhelgisgæslu Íslands, en hún er sett á grundvelli 21. greinar laga um Landhelgisgæslu Íslands, númer 52/2006. Samkvæmt 14. grein reglugerðarinnar getur forstjóri sett nánari fyrirmæli um notkun einkennisklæðnaðar Landhelgisgæslunnar. Hann skal einnig setja verklagsreglur um útfærslu einkennisfatnaðar, stöðueinkenni, klæðaburð og úthlutun einkennisfatnaðar og búnaðar. Þessar verklagsreglur hafa verið gefnar út innanhúss hjá Landhelgisgæslunni. Í reglugerðinni segir að við störf sín skuli starfsmenn bera einkennisbúninga samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Ennfremur kemur fram að þegar Landhelgisgæslan var stofnuð árið 1926 var Ísland hluti af danska konungsríkinu. Einkennisföt starfsmanna báru keim af þessu og voru þau samsvarandi einkennisfötum og einkennum danskra sjóliðsforingja og sjóliða. Þau eru það í raun ennþá og hefur verið tekið mið af danska flotanum í gegnum árin hvað þetta varðar. Þess má geta að ýmsir aðrir flotar og strandgæslur í NV- Evrópu eru byggðar upp með sambærilegum hætti. Vegna mikilla samskipta við erlenda sjóheri og strandgæslustofnanir, sem oftast starfa á hernaðarlegum grunni, hafa titlar starfsmanna Landhelgisgæslunnar verið í sem mestu samræmi við það sem gengur og gerist þar. Það er gert til að auðvelda samskipti, því í þessu samstarfi fara samskipti algerlega eftir hvernig viðkomandi starfsmaður er titlaður, hvaða stöðu hann gegnir eða einkenni hann ber (e. rank).

Í svörum frá Landhelgisgæslunni kemur einnig fram að við notkun og flokkun einkenna er heilbrigð skynsemi látin ráða en í vissum tilfellum verður ekki hjá því komist að nota einkenni og titla, m.a. vegna heimsókna í herstöðvar, flotastöðvar, stjórnstöðvar og höfuðstöðvar samstarfsaðila, einnig um borð í herskip og strandgæsluskip o.s.frv. Í mörgum slíkum tilfellum er gerð krafa um að viðkomandi starfsmaður beri titil til þess að fá viðeigandi öryggisheimildir fyrir tiltekin svæði. Hins vegar eru titlar ekki notaðir þegar starfsmenn sækja fundi, ráðstefnur o.s.frv. þar sem ekki er þörf á að klæðast einkennisfatnaði eða nota einkenni (Hrafnhildur Brynja Stefánsdóttir, munnleg heimild)

Þessi svör eru athyglisverð á ýmsan hátt og hvað þau svör varðar að titlar séu ekki notaðir nema viðkomandi starfsmaður þurfi tilteknar öryggisheimildir, stangast á við upplýsingar sem liggja fyrir. Þvert á móti virðist forstjóri gæslunnar bera aðmírálstign (Royal United Service Institute, 2009) þegar hann sækir ráðstefnur (TDN UK, 2011). Eins og fram hefur komið er opinbera stefnan sú að Íslendingar séu herlaus

þjóð. Það er lagt til grundvallar NATO samstarfinu, hvort sem um er að ræða NATO sáttmálann, Varnarsamninginn frá 1951 eða lög um flutninga verkefna Varnarmálastofnunar.

8 Framlag Íslands til alþjóða samstarfs í öryggis- og varnarmálum

Eins og fram hefur komið er mikilvægt fyrir trúverðugleika smáríkja að leita samstarfs við önnur ríki og því er að sama skapi mikilvægt að geta lagt sitt af mörkum til samstarfsins. Þá má hins vegar spyrja hvort smáríki eins og Ísland hafi eitthvað fram að færa í öryggis- og varnarsamstarfi eins og NATO og hvort hægt sé að koma fram á sannfærandi hátt á alþjóðavettvangi þrátt fyrir smæð landsins? Hér verður farið stuttlega yfir framlag Íslands til alþjóðlegrar samvinnu í öryggis- og varnarmálum, m.a. starfsemi íslensku friðargæslunnar.

8.1 Íslenska friðargæslan

Eins og fram hefur komið er Ísland herlaust ríki og það almennt viðurkennt að framlag landsins á sviði öryggis- og varnarmála sé ekki af hernaðarlegum toga. Engu að síður hefur Ísland látið til sín taka við úrlausn mála þar sem stríð og átök hafa átt sér stað í gegnum íslensku friðargæsluna. Hún hefur starfað einkum í samvinnu við NATO en einnig stofnanir Sameinuðu þjóðanna, UNICEF, UNIFEM, WFP, Evrópusambandið og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, ÖSE. Helstu verkefni hafa verið með följóðaherliðinu í Afganistan á vegum ISAF en einnig við uppbyggingu í samfélagi á Balkanskaga. Starfsemi íslensku friðargæslunnar er borgaraleg og má halda því fram að í því felist ákveðinn styrkur. Því til stuðnings er hægt að nefna hlutverk Íslendinga til norrænu eftirlitssveitarinnar á Srí Lanka, en í kjölfar harðnandi átaka árið 2006 var einungis fulltrúum Noregs og Íslands stætt innan landsins og gegndi vopnleysi Íslands þar lykilhutverki (Utanríkisráðuneytið, 2008).

Hins vegar er ljóst að þrátt fyrir að formlega sé íslenska friðargæslan borgaraleg og starfi sem slík þá starfar hún á vettvangi sem gjarnan er hernaðarlegur. Þar geta verið grá svæði og hugsanlega erfitt að taka þátt í samstarfi á þessu sviði án þess að til komi umgjörð og einkenni sem telja mætti hernaðarlega. Árið 2004 kom upp atvik sem dróg athyglina að Íslensku friðargæslunni þegar liðsmenn hennar í Afganistan lentu í sprengjutilræði í Kabúl (2008). Starfsmenn friðargæslunnar höfðu fengið þjálfun í norska hernum og störfuðu á þessum tíma undir hans merkjum í Afganistan og báru

vopn. Í úttekt sem fór fram, reyndar ekki fyrr en um fjórum árum síðar, er niðurstaðan m.a. sú að mikilvægt sé að móta skýra stefnu um hvaða störfum íslenskir friðargæsluliðar meggi gegna og dregin verði sem gleggst mörk milli borgaralegra og hernaðarlegra starfa (Utanríkisráðuneytið, 2008).

Þó her og vopnleysi Íslendinga kunni að hamla eitthvað þátttöku þar sem slíks er krafist, koma á móti hin fjölmörgu mál með hinu nýja skipulagi NATO, *comprehensive approach*, sem felur í sér borgaralega starfsemi af ýmsum toga og eykur væntanlega möguleika Íslands til að leggja sitt af mörkum til samstarfsins. Þórður Ægir (munnleg heimild) bendir á að talsverðar breytingar hafi orðið á umræðunni frá því að bandaríski herinn fór, áður hafi umræðan snúist um hvaða viðbúnað Bandaríkin þyrftu að hafa hér, en nú er hún hugsanlega um hvert framlag Íslands ætti að vera þó að erfiðlega hafi gengið að ná efnisríkri pólitískri umræðu um það. Undir þetta tekur Sverre Diesen (munnleg heimild) sem leggur áherslu á mikilvægi trúverðugs framlags Íslendinga til NATO og nefnir sem dæmi, að sýna pólitískan stuðning fremur en hernaðarleg umsvif sem enginn krefjist af Íslendingum (Sverre Diesen, munnleg heimild).

9 Stefnumótun og pólitísk umræða

Í þessum kafla verður stefnumótun í Öryggis- og varnarmálum rædd og afstaða stjórnmalaflokka skoðuð lauslega án þess þó að kafa djúpt ofan í afkima stjórnmalauræðunnar. Ekki verður gerð skipuleg grein fyrir afstöðu stjórnmalaflokkana heldur verður litið á hvernig meginlínur birtast í umræðum og hvernig mál sem snúa að öryggi og vörnum Íslands eru afgreidd á Alþingi.

9.1 Stefnumótun

Hér hefur komið fram að skort hafi á markvissa og sjálfstæða stefnumótun í öryggis- og varnarmálum á Íslandi. Það væri hins vgar ósanngjarnt að halda því fram að ekki hafi farið fram nein umræða eða tilraunir til stefnumótunar á vettvangi stjórnmalanna á undanförunum árum. Þó fullyrða meggi að athyglin hafi um of beinst að varnarliðinu á Keflavíkurflugvelli og hversu margar orrustuþotur væru þar til staðar þá hefur margt gerst á öðrum vígstöðvum sem gefa verður gaum. Íslendingar hafa komið að margháttuðu samstarfi á alþjóðavettvangi (Utanríkisráðuneytið) og þegar lesnar eru skýrslur utanríkisráðherra til Alþingis undanfarinna ára er ljóst að meðvitund og vilji til faglegrar nálgunar ríkir um málefni öryggis- og varnarmála meðal þeirra sem fara með

málaflokkinn. Úttektir á öryggis og varnarmálum Íslands hafa verið unnar af utanríkisráðuneytinu, m.a. skýrsla starfshóps frá árinu 1993 – *Öryggis- og varnarmál Íslands*, þar sem athyglinni er vissulega beint að fleiru en herþotum á Keflavíkurflugvelli og m.a. rætt hið útvíkkaða öryggismálhugtak. Einnig er vert að nefna samskonar skýrslu frá árinu 1999 - *Öryggis- og varnarmál Íslands við aldamót og úttekt á utanríkis- og öryggismálum ESB og tengsl Íslands við það samstarf*. Að ógleymdri hinni viðamiklu *Áhættumatsskýrslu* sem kom út árið 2009 (Utanríkisráðuneytið) auk þingsályktunartillögu sem lögð var fyrir Alþingi 2011 um stofnun þverpólíttískrar nefndar til mótununar Þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland (Alþingi, 2011)

9.2 Pólítísk umræða

Hér verður ekki reynt að draga upp afgerandi flokkpólíttískar línur í umræðunni en ef umræða á Alþingi um öryggis- og varnarmál undanafarinna ára er skoðuð, þá hefur hún gjarnan snúist um umsvif Bandaríkjamanna út frá efnahagslegum sjónarmiðum og hvort hér væru sýnilegar varnir. Bandaríkjamenn voru snemma, eða um 1960, byrjaðir að viðra hugmyndir um að fara með orrustuþotur sínar frá landinu og markaði það mjög umræður um öryggis- og varnarmál Íslendinga (Valur Ingimundarson, 2006). Í grófum dráttum er óhætt að segja að Sjálfstæðisflokkurinn hafi eindregið stutt vestrænt varnarsamstarf og leiðsögn Bandaríkjanna í málaflokknum og hið sama má segja um Framsóknarflokkinn. Á hinum vængnum eru svo Vinstri grænir sem ætíð hafa sett spurningarmerki við veru Íslands í NATO og þátttöku í því varnarsamstarfi, sér í lagi með Bandaríkjamönnum. Þarna á milli eru síðan Samfylkingin sem almennt styður NATO samstarfið þó ávalt hafi komið fram ákveðnar efasemdir um skilyrðislaust fylgilag við Bandaríkjamenn. Þó ekki sé hér ætlunin að rekja í smáatriðum pólíttíska þróun langt aftur í tímann þá hefur landslagið verið nokkuð svipað í gegnum árin, hinir óbeinu pólíttísku forverar Samfylkingar og VG, Alþýðuflokkur og Alþýðubandalag, voru á svipaðri línu og þeir sem eftir komu, þ.e. Alþýðubandalag var formlega á móti NATO en Alþýðuflokkur studdi varnarsamstarfið.

Jón Baldvin Hannibalsson sem var utanríkisráðherra fyrir Alþýðuflokkinn segir í umræðum um mögulega auka aðild Íslands að Vestur Evrópusambandinu (1993), þátttöku Íslands í NATO vera hina bjargföstu undirstöðu öryggis íslensku þjóðarinnar. Í þessum sömu umræðum áréttaði Björn Bjarnason, Sjálfstæðisflokkur, þá skoðun að mikilvægt væri að halda upp sýnilegum vörnum og er þá að vísa í orrustuþoturnar, en

Þegar þarna var komið við sögu var þegar byrjað að tala um samdrátt í umsvifum Bandaríkjamanna hér á landi og leiðir til að bregðast við honum á sannfærandi hátt (Alþingi, 1993). Í máli Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur (1993) sem þá sat á þingi fyrir Kvennalistann, kemur hins vegar fram að mikils tvískinnungs gætti í téðu frumvarpi, þar sé talað um breytta stöðu í heimsmálunum og minnkandi þörf fyrir varnarumsvif hér á landi en einhvern veginn dregið í land á þeim forsendum að samdráttur í starfsemi hersins sé varhugaverður út frá fjárhagslegu sjónarmiði og hvaða áhrif það hefði á atvinnumál (Alþingi, 1993). Þessi sjónarmið um atvinnumál og kjördæmapólitík hafa ætíð litað umræðuna (Þórður Ægir Óskarsson, munnleg heimild).

Sem dæmi um hvernig umræðan mótast af fleiru en öryggis- og varnarhagsmunum Íslands, má skoða gagnrýni stjórnarandstöðunnar á skýrslu Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra (2003) en minnt er á yfirvofandi brottför hersins á Miðnesheiði og meint aðgerðaleyzi ráðherra og hversu margir missi mögulega vinnuna á Suðurnesjum. Hins vegar er meira verið að hugsa um öryggis- og varnarmál þegar gagnrýnd er hin svokallaða „samningataktík“ Íslendinga sem hafi gengið út á að halda hér fjórum orrustuþotum sem leitt hafi til þess að Bandaríkjamenn gáfust upp á að taka hér þátt í að móta sameiginlega varnaráætlun með Íslendingum, „þökkuðu einfaldlega saman og fóru“ (Alþingi, 2006). Af þessu má ráða að hin pólitíska umræða um þessi mál er að einhverju leyti takmörkuð og á það til að litast of mikið af þröngum stundarhagsmunum, atvinnuöryggi starfsmanna eða þröngri byggða- og valdapólitík. Ef vitnað er í orð Þórðar Ægis (munnleg heimild) þá er vanþekking almennt ríkjandi þegar kemur að öryggis- og varnarmálum, skýringin er að vandaða umræðu hefur skort. Þegar Bandaríkjamenn fóru frá landinu hafi menn misst fótana og hlutina úr höndunum, „fóru í fýlu“ í stað þess að taka ábyrga afstöðu og virtust ekki vita hvert þeir ætluðu. Áhættumatsskýrslan hafi enn ekki verið tekin til umræðu, þar sé meira tekið út sem hentar og umræða um Varnarmálastofnun hafi meira verið um stofnunina sjálfa og einstök verk hennar en ekki í víðara samhengi (Þórður Ægir Óskarsson, munnleg heimild).

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (munnleg heimild) tekur í svipaðan streng og segir fólk almennt ekki meðvitað, það markist kannski af almennum skorti á upplýstri umræðu, þ.e., hún er „pólaríseruð“ og föst í kalda stríðsförunum sem menn hafa ekki komist upp úr, her eða ekki her, skiptist í tvö lið og fáir gagnvegir á milli þeirra vígstöðva. Það væri mikilvægt að það ríkti ákveðinn samhljómur í öryggis- utanríkis- og

varnarmálum þar sem þarna eru samskipti Íslands við umheiminn, þar þurfi að tala einni röddu eins og hægt er, hvað sem líður hvaða ríkisstjórn er við völd. Það þyrfti að leggja einhvern grunn sem hægt er að byggja á og þáttur í því var meðal annars gerð áhættumatsskýrslunnar (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, munnleg heimild).

Samdráttur Bandaríkjamanna í varnarviðbúnaði var vatn á myllu þeirra sem vildu herinn burt. Hér væri greinilega engin þörf á hernaðarviðbúnaði hvað sem talsmenn herstöðvarinnar segðu (Alþingi, 1999). Þarna sáu því herstöðvarandstæðingar sér leik á borði og fluttu þeir Steingrímur J. Sigfússon og Ögmundur Jónasson, VG, þingsályktunartillögu árið 2000, þess efnis að Íslendingar tækju yfir rekstur Keflavíkurflugvallar og bandaríski herinn héldi á brott. Til grundvallar lá m.a. það sem þeir sögðu vera ljóst að Bandaríkjamenn vildu í raun fara með viðbúnað sinn frá landinu. Máli sínu til stuðnings vísuðu þeir í bókanir þess efnis frá árunum 1994 og 1996 sem sýndu samfelldan samdrátt í umsvifum hersins en að vilji um veru hans væri allur af hálfu Íslendinga (Alþingi, 2000). Mikilvægt er að halda til haga að VG, sem mynda núverandi ríkisstjórn hefur nýverið lagt fram þingsályktunartillögu um að Ísland segi sig úr NATO (Alþingi, 2011) og kom í kjölfar þess fram eindreginn stuðningur við það í landsfundarályktun VG (Vinstri græn, 2011). VG hefur jafnan sett sig upp á móti þeirri starfsemi sem snýr að NATO. Má þar nefna lög um Varnarmálastofnun sem voru, að mati þingmanna VG, talin festa í sessi hernaðarumsvif sem stönguðust á við þær hefðir og venjur að á Íslandi byggji herlaus þjóð, að sama skapi hefðu verið brotin loforð um að mynda þverpólítíska samstöðu um málið. Hins vegar vildu flutningsmenn frumvarps til laga um Varnarmálastofnun meina að þau skýrðu einmitt lagalega hlið málsins og gerðu það gagnsærra (Alþingi, 2008).

Hvað hina pólitísku umræðu varðar segir Alyson Bailes (munnleg heimild) að Áhættumatsskýrslan hafi fyllt ákveðið tóm, en skýrslan hafi þó ekki tekið á hernaðarþættinum, efnahagslega þættinum og samruna Evrópu. Fjármálahrúnið hafi truflað ferlið, vegna þess var skýrslan ekki notuð sem grunnur til aðgerða eða stefnumótunnar. Varnarmálastofnun hefði getað orðið vettvangur fyrir einhverskonar miðlægt aðgerðaskipulag „*central operation planning*“ en svo virðist sem hræðsla sé við að setja þessi mál í hendurnar á einhverjum utan stjórnmalanna. Nú væri utanríkisráðherra reyndar búinn að boða stofnun nefndar um mótun þjóðaröryggisstefnu til að freista þess að ná pólitískri samstöðu um málið svo það verði ekki endalaust bitbein.

10 Niðurstöður

Á Íslandi er enginn her og í þessari ritgerð eru staða og möguleikar Íslands í öryggis- og varnarmálum skoðaðir út frá þeirri staðreynd. Í upphafi var spurt hvort herleysi Íslands valdi vandkvæðum í NATO samstarfinu, sem byggir á hernaðarlegum grunni. Helstu niðurstöður eru þær að ekki virðast vera nein tæknileg vandkvæði á herleysi landsins þegar kemur að NATO samstarfinu. Það hefur legið ljóst fyrir frá upphafi að Ísland er herlaust og ekki hefur verið gerð nein krafa um hernaðarlegt framlag af hálfu landsins. Þó heyrir sú skoðun að þetta hafi haft í för með sér að Ísland hafi aldrei verið alveg fullburða í bandalaginu. Það kann þó einnig að markast af því að lengst af var Ísland undir hvernd Bandaríkjanna sem réði að mestu aðkomu íslenskra stjórnvalda að öryggis- og varnarmálum ríkisins.

Þó ekki felist beinar hindranir í herleysi Íslands þá er niðurstaðan sú að fyrir vikið reyni enn meira á trúverðugleika landsins í samstarfinu við NATO. Á móti kemur að NATO hefur verið í stöðugri þróun á undanförunum árum og hin svokölluðu mjúku öryggismál, sem að miklu leyti eru á borgaralegum grunni, eru að verða sífellt veigameiri þáttur í starfsemi bandalagsins. Það ætti því að gefa hinu herlausa smáríki Íslandi aukin tækifæri til þess að láta til sín taka í samstarfinu.

Við rannsóknina var byggt á fræðilegum grunni sígildra raunhyggjukenna og smáríkjafræða og samfara því að svara megin rannsóknarspurningunni var lagt mat á stöðu Íslands sem smáríkis, hvað varðar öryggis- og varnarmál og þá miklu umbreytingu sem orðið hefur á aðstæðum síðustu áratugi. Þar skiptir mestu, að kalda stríðið sem endurspeglar kenningar sígildrar raunhyggju, leið undir lok og í kjölfarið fóru Bandaríkjamenn með herlið sitt frá landinu. Þetta gerðist samfara útvíkkun á merkingu öryggismálhugtaksins sem hefur kallað á enn fleiri úrlausnarefni í málaflokknum en fyrr á árum, þegar öryggi var að mestu metið út frá hernaðarmætti. Því var einnig reynt að greina hvar möguleikar Íslands í öryggis- varnarmálasamstarfi liggi og byggt á kenningum smáríkjafræða, en megin inntak þeirra fræða er að smærri ríki geti með virku framlagi á öllum sviðum gert sig meira gildandi í alþjóðasamstarfi, hvað sem eiginlegri stærð líður. Niðurstaðan er sú að þar liggi möguleikar Íslands því reynslan hefur sýnt að framlag í samræmi við getu skapar vægi og sess í alþjóðasamstarfi.

Segja má að öryggis- og varnarmál á Íslandi í dag líði fyrir að of lengi var einblínt á málið út frá því hvort hér væru herpotur eða ekki, í stað þess að hefja vinnu við

grundvallar stefnumótun í öryggis- og varnarmálum, með víðari skírskotun til öryggismálahugtaksins. Í alþjóðafræðilegu samhengi mætti meta það svo að þar hefðu raunhyggjusjónarmið ráðið för, þ.e. að tryggja þyrfti hernaðarmátt landsins. Hinsvegar gefa niðurstöður hér frekar til kynna að þar hafi ráðið efnahagsleg og byggðapólitísk sjónarmið, að brottflutningur hersins hafi í raun þýtt að mörg hundruð störf töpuðust á Suðurnesjum. Þegar svo bandaríski herinn var farinn þurfti að bregðast skjótt við til að uppfylla þær varnarskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist gagnvart NATO. Sýnir það ferli, með stofnun og aflagningu Varnarmálastofnunar að mikilvægt er að skýr grundvallarstefna liggi fyrir um þessi mál.

Skiptar skoðanir eru á því hvort hægt sé að blanda saman stofnunum og verkefnum sem sinna borgaralegum og hernaðarlegum verkefnum því NATO er þrátt fyrir allt hernaðarlegt fyrirbæri. Það er því mikilvægt að reyna að skoða ástæður að baki þessum ólíku skoðunum en reynt var í ritgerðinni að draga þær fram og reyna að greina á hverju þær byggjast. Ljóst er að erfitt er að setta ólík sjónarmið sem annars vegar geta verið sjónarmið þeirra sem eru á móti NATO og byggja að miklu leyti á hugmyndafræðilegum grunni og hinsvegar þeirra sem styðja NATO samstarfið og færa hagnýt rök fyrir nauðsyn aðskilnaðar hernaðarlegra samskipta frá borgaralegri starfsemi eða öfugt. Inn í þetta blandast svo hagsmunir pólitískra afla og annarra viðkomandi aðila. Þar er einnig um peninga og völd að tefla, bæði á persónulegum grunni og pólitískum.

Rök þeirra sem vilja hafa varnartengda starfsemi fyrir NATO sem mest aðskilda eru m.a. þau að ekki gangi að blanda saman borgaralegri starfsemi og hernaðarlegri. Engu skipti hvort um stofnun sé að ræða, eina deild eða herbergi, alltaf þurfi að koma til skýr aðskilnaður, byggður á skýrum lögum og reglum. Að auki er bent á að ekki gangi að blanda saman varnartengdum verkefnum fyrir NATO við starfsemi borgaralegra stofnanna. Það gæti gert út um milliríkjasamstarf viðkomandi stofnanna á borgaralegum vettvangi þar sem hernaðarleg starfsemi væri illa séð. Á móti var rökstuðningur með frumvarpi til laga sem fól í sér samþættingu varnartengdar starfsemi borgaralegum stofnunum, ma. að við tæki stofnun með borgaraleg gildi og aukið hagræði kæmi til, með „heilsteypari“ stofnun en Varnarmálastofnun var.

Það beinir sjónum að því að litið hafi verið á Varnarmálastofnun sem hernaðarlega stofnun og undirsrikar mikilvægi þess að settur verði skýr lagarammi og verkferlar séu á hreinu þannig að þær stofnanir og aðilar sem sinna öryggis- og

varnarmálum séu í stakk búnir að rækja hlutverk sitt og bregðast við þeim málum sem upp kunna að koma. Hin ómarkvissu tók sem voru viðhöfð með stofnun og aflögn Varnarmálastofnunar og voru harðlega gagnrýnd, sýna ljóslega þörfina fyrir að mótuð sé heildstæð grundvallarstefna Íslands í öryggis- og varnarmálum. Margt bendir til þess að eitthvað muni þokast í þá veru með stofnun þverpólíttískrar þingmannanefndar sem móta á þjóðaröryggisstefnu Íslands.

Megin niðurstaðan er því, að sú staðreynd að hér sé ekki her eða hernaðarlegar stofnanir, hafi ekki valdið beinum vandkvæðum í NATO samstarfinu. Hins vegar valdi óvissa og umræðuhefð sem byggja á gömlum grunni kalda stríðs hugsunarháttar, togstreitu sem hafi torvelað umræðu. Það hafi að nokkru leyti hamlað því að mörkuð væri markviss stefna í öryggis- og varnarmálum og komið í veg fyrir að Íslendingar gætu komið fram af trúverðugleika sem fullgilt NATO ríki.

Heimildaskrá

TDN UK. (1. Nóvember 2011). Sótt 4. Desember 2011 frá The Future Offshore Patrol Vessels: <http://future-opv.com/agenda-a-speakers.html>

Albert Jónsson. (1990). *Ísland, Atlantshafsbandalagið og Keflavíkurstöðin*. (M. Finnbogadóttir, Ritstj.) Reykjavík: Öryggismálanefnd.

Alþingi. (16. Mars 1993). *Þingmál - Aukaáðild að Vestur-Evrópusambandinu*. Sótt 14. Nóvember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=116&mnr=437>

Alþingi. (2. Febrúar 1999). *Umæður - brottför hersins og yfirtaka Íslendinga á rekstri Keflavíkurlflugvallar*. Sótt 12. Nóvember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/altext/123/02/102163343.shtml>

Alþingi. (12. Október 2000). *Þingmál - Tillaga til þingsályktunar um viðræður við bandarísk stjórnvöld um brottför hersins og yfirtöku Íslendinga á rekstri Keflavíkurlflugvallar*. Sótt 13. Nóvember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=126&mnr=79>

Alþingi. (13. Nóvember 2003). *Umræður - skýrsla utanríkisráðherra um utanríkismál*. Sótt 12. Nóvember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/altext/130/11/113133122.shtml>

Alþingi. (6. Apríl 2006). *Umæður - utanríkismál, munnleg skýrsla utanríkisráðherra*. Sótt 12. Nóvember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/altext/132/04/106133010.shtml>

Alþingi. (17. Janúar 2008). *Ræður - Varnarmálalög (heildarlög)*. Sótt 7. Nóvember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=331>

Alþingi. (31. Mars 2010). *Þingmál - Varnarmálalög (afnám Varnarmálastofnunar) Innsend erindi og umsagnir*. Sótt 5. Desember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=581>

Alþingi. (20. Apríl 2010). *Umræður - Varnarmálalög (afnám Varnarmálastofnunar)*. Sótt 2. Nóvember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=581>

Alþingi. (20. Mars 2010). *Umræður - Varnarmálalög (afnám Varnarmálastofnunar) Nefndarálit*. Sótt 2. Október 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/altext/138/s/1229.html>

- Alþingi. (7. Apríl 2011). *Pingmál - Mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland*. Sótt 4. Desember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=139&mnr=723>
- Alþingi. (17. Október 2011). *Pingmál - Þjóðaratkvæðagreiðsla um aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu*. Sótt 14. Nóvember 2011 frá Alþingi: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=140&mnr=110>
- Bailes, A. K. (2009). *Does a Small State Need a Strategy*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun HÍ.
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (2008). *The Globalization of World Politics* (Fjórða útgáfa útg.). New York: Oxford University Press.
- Birgir Loftson. (2006). *Hernaðarsaga Íslands 1170-1581*. Reykjavík: Þjæxi.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear - The National Security Problem in International Relations*. Sussex: Wheatsheaf Books Ltd.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. d. (1998). *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Corgan, M. T. (2006). Free at last. *Stjórnsmál og stjórnsýsla.*, 2(2), 7-10.
- Einar Benediktsson. (Júní 2011). *Stofnanir - Áhugaverðar greinar*. Sótt 9. Desember 2011 frá Háskóli Íslands: http://stofnanir.hi.is/ams/en/publication_series_centre_small_state_studies
- Fastanefnd Íslands hjá NATO. (án dags.). *Ísland og NATO - Starfsemi Atlantshafsbandalagsins*. Sótt 9. Nóvember 2011 frá Iceland.is: <http://www.iceland.is/iceland-abroad/nato/islenska/island-og-nato/starfsemi-nato/>
- Fréttablaðið. (21. Ágúst 2009). *Fréttablaðið*. Sótt 8. Nóvember 2011 frá visir.is: <http://vefblod.visir.is/index.php?s=3317&p=78780>
- Guðni Th. Jóhannesson. (2006). *Óvinir ríkisins : ógnir og innra öryggi í kalda stríðinu á Íslandi*. Reykjavík: Mál og Menning.
- Guðni Th. Jóhannesson. (2006). *Þorskastríðin þrjú: Saga landhelgismálsins 1948-1946*. Reykjavík: Hafréttarstofnun Íslands.
- Guðni Th. Jóhannesson. (2009). *Hrunið*. Reykjavík: Forlagið-JPV útgáfan.
- Halla Gunnarsdóttir. (25. Janúar 2009). *Greinar - Varnarmálastofnun*. Sótt 11. Nóvember 2011 frá Halla.is: <http://halla.is/?p=265>

- Ingebritsen, C. (2002). Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics. *Cooperation and Conflict*, 37(1), 11-23.
- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. (17. Janúar 2008). *Ráðherra - Fyrri ráðherrar - Ræður Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur*. Sótt 9. Desember 2011 frá Utanríkisráðuneytið: <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedurISG/nr/4054>
- Kappen, R. T. (1995). *Cooperation Among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, O. R. (1984). *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lebow, R. N. (2007). *International Relations Theories*. (T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, Ritstj.) Oxford: Oxford University Press Inc.
- Morgenthau, H. (2008). A Realist Theory of International Politics. Í K. A. Mingst, & J. L. Snyder, *Essential Readings in International Politics* (bls. 56-60). New York: Norton and Company Inc.
- Morgunblaðið. (30. Mars 1949). *Tímarit.is*. Sótt 2. Desember 2011 frá Landsbókasafn Íslands - Háskólabókasafn: http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=1271539
- Morgunblaðið. (17. Nóvember 2004). *Greinar - Viðræður komnar í fastar skorður*. Sótt 15. Nóvember 2011 frá mbl.is: http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=829500&searchid=2c2bd-5ba7-b9b77
- Morgunblaðið. (7. Júlí 2004). *Morgunblaðið*. Sótt 14. Nóvember 2011 frá Tímarit.is: http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=256298&pageId=3568302&lang=is&q=Busk%20Dav%ED%F0
- NATO. (17. September 1949). *e Library - Official texts - Final Communiqué*. Sótt 3. Nóvember 2011 frá NATO: http://www.nato.int/cps/en/SID-1EC9C74D-09A9E754/natolive/official_texts_17117.htm?selectedLocale=en
- NATO. (Nóvember 2010). *NATO A-Z - A "Comprehensive Approach" to crisis management*. Sótt 9. Desember 2011 frá NATO: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm

- Neuman, I. B., & Gstöhl, S. (2006). Introduction. Í C. Ingebritsen, I. B. Neuman, S. Gstöhl, & J. Beyer, *Small States in International Relations* (bls. 3-36). Washington: University of Washington Press.
- Neumann, I., & Gstöhl, S. (2006). Lilleputians in Gulivers World. Í C. Ingebritsen, I. B. Neuman, S. Gstöhl, & J. Beyer, *Small States In International Relations* (bls. 3-36). Washington: University of Washington Press.
- Office of Public Sector Information. (2001). <http://www.opsi.gov.uk/index>. Sótt 10. nóvember 2011 frá Opsi website:
http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2001/ukpga_20010024_en_2#pt2
- Össur Skarphéðinsson. (Maí 2010). *Útgefið efni - Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis*. Sótt 19. Nóv 2011 frá Utanríkisráðuneytið: <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/>
- Össur Skarphéðinsson. (Maí 2011). *Útgefið efni - Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis*. Sótt 7. Desember 2011 frá Utanríkisráðuneytið: <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/>
- Powell, C. (7. Júlí 2001). *Library*. Sótt 16. Nóvember 2011 frá The Rumsfeld Papers:
http://www.rumsfeld.com/library/default.asp?zoom_page=1&zoom_per_page=10&zoom_and=0&zoom_sort=0&zoom_query=keflavik
- Royal United Service Institute. (19. Janúar 2009). *Events - Maritime Security: Strengthening International and Inter-Agency Co-operation*. Sótt 7. Desember 2011 frá RUSI:
<http://www.rusi.org/events/past/ref:E491AAC74118EB/>
- Silja Bára Ómarsdóttir. (Desember 2008). *Fræðigreinar*. Sótt 26. Nóvember 2009 frá Stjórnsmál og stjórnsýsla - vef tímarit:
http://www.stjornmalogstjornsysla.is/index.php?option=com_content&task=view&id=411&Itemid=47
- Þjóðviljinn. (30. Mars 1949). *Tímarit.is*. Sótt 2. Desember 2011 frá Landsbókasafn Íslands - Háskólabókasafn: http://timarit.is/view_page_init.jsp?pubId=257
- Þór Whitehead. (2006). Hlutleysi Íslands á hverfanda hveli 1918–1945. *Saga*, 21-63.
- Þorvaldur Gylfason. (19. Júní 2003). *Notendur*. Sótt 5. Nóvember 2011 frá hi.is:
<http://notendur.hi.is/gylfason/varnir.htm>
- Utanríkisráðuneytið. (5. Maí 1951). *Verkefni - Varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjana*. Sótt 1. Nóvember 2011 frá Utanríkisráðuneytið:

<http://www.utanrikisraduneyti.is/verkefni/althjoda-og-oryggissvid/varnar-og-oryggismal/varnarsamstarf-vid-bandarikin>

Utanrikisráðuneytið. (15. Ágúst 2008). *Útgefið efni - Álitsgerð um sprengjuárás í Kabúl, 23. október 2004*. Sótt 8. Október 2011 frá Utanrikisráðuneytið:

www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/2008/

Utanrikisráðuneytið. (2008). *Útgefið efni - Ársskýrsla friðargæslunnar fyrir árið 2007*. Sótt 7. Desember 2011 frá Utanrikisráðuneytið: <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/2008/>

Utanrikisráðuneytið. (Mars 2009). *Áhættumatskýrsla fyrir Ísland - Hnatrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Reykjavík: Utanrikisráðuneytið.

Utanrikisráðuneytið. (Mars 2010). *Útgefið efni - Skýrsla starfshóps um öryggismál og endurskipulagningu stjórnarráðsins*. Sótt 11. Október 2011 frá Utanrikisráðuneytið: <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/>

Utanrikisráðuneytið. (Maí 2011). *Útgefið efni*. Sótt 5. Október 2011 frá Utanrikisráðuneytið: <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/>

Utanrikisráðuneytið. (án dags.). *Útgefið efni*. Sótt 12. Nóvember 2011 frá Utanrikisráðuneytið: <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/>

Valur Ingimundarson. (1996). *Í eldlínu kaldastríðsins: Samskipti Íslands og Bandaríkjanna 1945-1960*. Reykjavík: Vaka - Helgafell.

Valur Ingimundarson. (2006). In memoriam: Orðræða um orrustuþotur 1961–2006. *Skírnir*, 31-33.

Valur Ingimundarson. (2008). "Öryggissamfélag" Íslands og Bandaríkjanna, 1991-2006. Í #. Valur Ingimundarsson (Ritsj.), *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar hugmyndastefnu 1991-2007* (bls. 1-56). Reykjavík: Hið Íslenska Bókmenntafélag.

Valur Ingimundarson. (án dags.). *Sérefni - NATO-aðildin og varnarsamningurinn*. Sótt 3. September 2011 frá mbl.is: <http://www.mbl.is/serefni/nato/valur.html>

Varnarmálastofnun. (18. Apríl 2010). *NEXUS: Rannsóknarvettvangur á sviði öryggis- og varnarmála*. Sótt 3. Nóvember 2011 frá Háskóli Íslands: <http://www.google.is/url?sa=t&rct=j&q=VARNARSKULDBINDINGAR%2B&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fvefsetur.hi.is%2Fnexus%2F>

sites%2Ffiles%2Fnexus%2Fvarnarskuldbindingar_islands_low_res.pdf&ei=K7eyTrX
0CdPK8QOZ5fnsBA&usg=AFQjCNEj8F2stQQZ5fgsPQ59JXkJQMWMsQ

Varnarmálastofnun Íslands. (2010). *Varnarskuldbindingar Íslands*. Keflavík:
Varnarmálastofnun.

Varnarmálastofnun Íslands. (2011). *Saga varnarmála*. Sótt 5. Ágúst 2011 frá vmsi.is:
<http://www.vmsi.is/oryggi-islands/saga-varnarmala/>

Vinstri græn. (31. Október 2011). *Fréttir*. Sótt 13. Nóvember 2011 frá Vinstri græn:
<http://www.vg.is/frettir/eldri-frettir/nr/5176>

Waltz, K. N. (1959). *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. New York: Columbia
University Press.

Fylgiskjöl

Spurningar

1. Hefur það verið vandkvæðum bundið fyrir Ísland sem herlaust ríki að taka þátt í NATO samstarfinu sem byggir á hernaðarlegum grunni, og ef svo er hver eru þau vandkvæði?
2. Hvert er þitt mat á gildi NATO samstarfsins fyrir Ísland? Hefur eða getur samstarfið haft einhverja víðtækari þýðingu en þá sem snýr að beinum vörnum landsins?
3. Eru stjórnvöld, þeir sem fara fyrir stofnunum sem og almenningur yfirleitt, meðvituð/aður um hversu víðtækur málaflokkurinn (öryggis og varnarmál) er og þær hættur sem geta verið yfirvofandi og hefur farið fram nægilega gagnger umræða og stefnumörkun í málaflokknum?
4. Hvernig væri skipulagi öryggis og varnarmála og þá helst hvað varðar NATO samstarfið best borgið – er þörf á sérstökum sérhæfðum stofnunum til að sinna þeim verkefnum og skuldbindingum?
5. Að því gefnu að Ísland efli stofnanir sem snúa að NATO, eru einhver rök og hver þá, fyrir að halda hernaðarlegri starfsemi aðskildri frá hinni borgaralegu?
6. Er það raunhæfur kostur fyrir Ísland að þínu mati að vera algerlega hlutlaust í öryggis og varnarmálum, standa utan NATO og annarra hernaðarbandalaga?
7. Nú er ljóst að Ísland er vanmáttugt smáríki borið saman við öflugna nágranna og samstarfsþjóðir í NATO - Hefur Ísland eitthvað fram að færa í samstarfi ríkja í öryggis og varnarmálum?

