



**Lokaritgerð til BA-gráðu í  
stjórnmálafræði**

**Hryðjuverk, hryðjuverkaógn og varnir**  
Staða Íslands í alþjóðasamstarfi gegn hryðjuverkum

**Október 2017**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**  
**STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD**

**Hryðjuverk, hryðjuverkaógn og varnir**  
*Staða Íslands í alþjóðasamstarfi gegn hryðjuverkum*

Bryndís Bjarnadóttir

Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórn málafræði  
Leiðbeinandi: Silja Bára Ómarsdóttir

Stjórn málafræðideild  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands  
Október 2017

Titill ritgerðar

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði.  
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Bryndís Bjarnadóttir, 2017  
170393-2609

Reykjavík, Ísland, 2017

## Útdráttur

Í þessari ritgerð er fjallað um mikilvægi alþjóðasamstarfs í vörnum gegn hryðjuverkum og sérstaklega skoðað hve mikilvægt alþjóðasamstarf er fyrir Ísland og hvort Ísland leggi sitt af mörkum í baráttunni gegn hryðjuverkum. Upplýsingar eru lykilatriði þegar kemur að vörnum gegn hryðjuverkum og er áhersla lögð á það í öllu samstarfi að upplýsingaflæði gangi sem best. Fjallað verður um Europol, UKUSA samkomulagið og Schengen samninginn auk annarra alþjóðaöryggisstofnanna sem vinna gegn hryðjuverkum. Farið er yfir hver hryðjuverkaógn er á Íslandi og hvernig vörnum gegn hryðjuverkum er háttað hér á landi. Ísland er hluti af alþjóðasamfélaginu og þar sem hryðjuverk eru alþjóðleg ógn er ekki hægt að útiloka að hér verði framin hryðjuverk. Niðurstöður ritgerðarinnar, sem byggð er á þeim gögnum sem eru aðgegnileg, leiða í ljós að Íslendingar fá meira af upplýsingum úr alþjóðasamstarfi en þeir gefa til baka.

## **Formáli**

Ritgerðin er lokaverkefni mitt til BA-prófs í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands og er metin til 12 eininga (ECTS) af 180 eininga námi. Leiðbeinandi minn var Silja Bára Ómarsdóttir sem ég vil þakka henni kærlega fyrir góða leiðsögn, aðhalds og stuðning sem hún veitti. Ritgerðin var skrifuð um sumar vegna skiptináms og er fyrir brautskráningu í október.

# Efnisyfirlit

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Útdráttur .....</b>                                 | <b>3</b>  |
| <b>Formáli .....</b>                                   | <b>4</b>  |
| <b>1 Inngangur .....</b>                               | <b>6</b>  |
| <b>2 Hryðjuverk í ljósi sögunnar .....</b>             | <b>8</b>  |
| 2.1 Skilgreingin.....                                  | 8         |
| 2.2 Varnir gegn hryðjuverkum.....                      | 10        |
| <b>3 Alþjóðasamstarf gegn hryðjuverkum .....</b>       | <b>14</b> |
| 3.1 Europol.....                                       | 14        |
| 3.2 NATO Special Committee.....                        | 16        |
| 3.3 UKUSA samkomulagið .....                           | 17        |
| 3.4 Bernaklúbburinn .....                              | 18        |
| 3.5 Schengen samningurinn.....                         | 18        |
| 3.6 Tvíhliðasamningar .....                            | 18        |
| 3.7 Samvinna er nauðsynleg .....                       | 19        |
| 3.8 Erfiðleikar við samvinnu .....                     | 20        |
| <b>4 Árangur í vörnum gegn hryðjuverkum .....</b>      | <b>22</b> |
| <b>5 Aðgerðir Íslands til varnar hryðjuverkum.....</b> | <b>25</b> |
| 5.1 Mikilvægi Schengen samstarfsins .....              | 25        |
| 5.2 Mat á hættustigi á Íslandi.....                    | 27        |
| 5.3 Aðgerðir yfirvalda.....                            | 30        |
| <b>6 Niðurstöður.....</b>                              | <b>32</b> |
| <b>Heimildaskrá.....</b>                               | <b>34</b> |

## 1 Inngangur

Í nútíma samfélagi skipta upplýsingar gríðarlega miklu máli. Við viljum hafa sem mest af upplýsingum áður en ákvarðanir eru teknar, hvort sem við erum að velja veitingastað á ókunnnum stað, meta hvaða viðskipti eru líkleg til árangurs eða taka ákvarðanir í stríði. Fyrir allar þessar ákvarðanir er upplýsingum safnað til að auka líkurnar á að rétt ákvörðun verði tekin. Einstaka sinnum geta upplýsingar verið upp á líf og dauða. Þetta á til að mynda við þegar leitað er eftir upplýsingum um þá sem grunaðir eru um að vera að skipuleggja hryðjuverkaárás.

Mikið fer fyrir hryðjuverkum í fréttaflokkningi í vestrænum ríkjum og vekja þær fréttir bæði sorg og reiði í hugum flestra. Sorg vegna dauða þeirra sem verða fórnarlömb á ósanngjarnan hátt og reiði yfir því að slík myrkravöld séu til í heiminum sem vilji drepa saklausa borgara. Hlutverk ríkisins er að reyna að tryggja öryggi þegna sinna og hafa flest ríki gripið til ráðstafana til að verjast hryðjuverkum á sem besta mögulegan máta. Upplýsingar er lykilþáttur til að tryggja öryggi almennra borgara og þá ekki síst upplýsingar um áætlanir um hryðjuverk áður en þau eru framin.

Þessi ritgerð er hefðbundin heimildaritgerð sem byggir á opinberum gögnum og skýrslum. Til eru ítarlegri gögn en notuð eru í þessari ritgerð, sem varpa skýrara ljósi á það sem hér er fjallað um en þeim hef ég ekki aðgang að, enda eru þau lokuð fyrir öðrum en þeim sem hafa sérstakar öryggisheimildir. Hér verður reynt að svara spurningunni um hvort íslensk stjórnvöld fái nægjanlegar upplýsingar úr alþjóðasamstarfi og hvort Íslendingar séu í stöðu til að geta veitt öðrum ríkjum upplýsingar sem nýtast í vörnum gegn hryðjuverkum. Ísland er hluti af alþjóðasamfélaginu og getur ekki lokað augunum fyrir því að hryðjuverk eru alþjóðleg ógn. Þau eru ekki bundin við ákveðna staði og ríkinu ber skylda til að taka þátt í baráttunni gegn hryðjuverkum til jafns við önnur ríki.

Eftirfarandi verður fjallað um í ritgerðinni í sömu röð og hér er talið upp. Fyrst verður reynt að skilgreina hryðjuverk og þær varnir sem ríki nota til að verja sig gegn hryðjuverkum. Því næst verður fjallað um helstu alþjóðasamtök sem hafa þann tilgang að verjast hryðjuverkum og hvaða aðferðum þau beita. Jafnframt verður fjallað um mikilvægi alþjóðasamvinnu og þau vandamál sem þar geta komið upp. Síðan verður þeirri spurningu varpað fram hvort alþjóðasamstarf hafi skilað árangri í baráttunni við hryðjuverk á grundvelli upplýsingaöflunar. Því næst verður fjallað um mikilvægi Schengen samningsins fyrir Íslendinga og hvernig hann opnar dyr fyrir okkur að meiri upplýsingum frá fleiri löndum en við annars fengjum. Sagt verður frá þeirri vinnu sem lögreglan á Íslandi hefur farið í til að

verjast hryðjuverkum og hvernig yfirvöld hafa brugðist við þeim aðgerðum. Að lokum verða helstu niðurstöður dregnar saman.



## 2 Hryðjuverk í ljósi sögunnar

### 2.1 Skilgreingin

Hryðjuverk er orð sem allir þekkja. Við sjáum það koma reglulega fyrir í fréttum. Þó að allir þekki orðið eru fáir sem hafa nákvæma skýringu á því hvað hryðjuverk eru og hverjir eru hryðjuverkamenn (Hoffman 2006, 1). Margar ástæður eru fyrir því hve erfitt hefur reynst að skilgreina hryðjuverk nákvæmlega. Merking orðsins hefur breyst reglulega síðustu 200 ár og fólk lítur líka mismunandi augum á sama hryðjuverkamanninn (Hoffman 2006, 3). Orðið hryðjuverk (e. terror) varð fyrst þekkt í frönsku byltingunni. Hafði það þá jákvæða tengingu við dyggð og lýðræði (Hoffman 2006, 3). Maximilien Robespierre, einn af leiðtogum frönsku byltingarinnar, trúði að dyggð væri það mikilvægasta sem vel liðin ríkisstjórn gæti haft að leiðarljósi á friðartímum. Aftur á móti þyrftu dyggð og ógn (e. terror) að verða bandamenn á ófriðartímum til þess að lýðræði myndi standa uppi sem sigurvegari (Hoffman 2006, 3). Eins og margar aðrar byltingar fór franska byltingin að snúast upp í andhverfu sína. Robespierre tilkynnt 26. júlí 1794 að hann hefði búið til nýjan lista af svikurum sem skyldi aflífa. Af hræðslu við að lenda á þessum nýja lista hófu öfgamenn samstarf við hófsamari menn (e. moderates) til að ná völdum af Robespierre og fylgismönnum hans og sendu þá í fallöxina (Hoffman 2006, 4). Var þá ógnin komin að endastöð og orðið hryðjuverk farið tengjast frekar misbeitingu valds sem hafði augljóslega glæpsamlegar afleiðingar (Hoffman 2006, 4). Í gegnum tíðina hafa margir hryðjuverkahópar barist fyrir sjálfstæði ákveðinna þjóða og má þar nefna Írska lýðveldisherinn (IRA) sem barðist fyrir sjálfstæði Írlands, Alsírsku andspyrnuhreyfinguna (FLN) sem barðist fyrir sjálfstæði í Alsír, aðskilnaðarhreyfingu Baska (ETA) á Spáni sem stefndi að sjálfstæði Baskalands og Verkamannaflokk Kúrda (PKK) í Tyrklandi sem berst fyrir aukinni sjálfstjórn.

Fræg er setningin „Eins manns hryðjuverkamaður er annars manns frelsishetja“ og er sú setning mjög lýsandi fyrir ástæðu þess að erfitt hefur reynst að gera greinargóða skilgreiningu á hryðjuverkum og hryðjuverkamönnum. Oft þegar reynt er að skilgreina hryðjuverk með algildum hætti endar maður með hópa sem maður ætlaði ekki að skilgreina sem hryðjuverkamenn en gerir það, en jafnframt með hryðjuverkahópa sem verða útundan í skilgreiningunni en maður vildi hafa með (Keeley 2002, 34). Fræðimenn hafi haldið fram að hægt sé að skilgreina hryðjuverk sem ofbeldi með pólitísku markmiði framið af öðrum en ríkjum (Keeley 2002, 34). Fræg er sagan sem heilagur Ágústínus sagði af sjóræningja sem Alexander mikli handsamaði. Alexander spurði sjóræningjann hvernig hann vogaði sér að misnota hafið. Sjóræninginn svaraði í sömu mynt og spurði hvernig Alexander vogaði sér að

misnota allan heiminn. Sagði sjóræninginn að þar sem hann sjálfur notaði aðeins lítið skip væri hann kallaður þjófur en þar sem Alexander gerði það með heilum flota væri hann kallaður keisari (Chomsky 2015, 172). Minnir þetta óneitanlega á lýsingar frá leiðtogum í hryðjuverkahópnum FLN í Alsír, sem barðist fyrir sjálfstæði ríkisins undan Frökkum. Leiðtogar FLN höfðu aðgang að sprengjum og gátu komið þeim fyrir innan borgarinnar en höfðu ekki flugvélar eins og andstæðingurinn. Sprengjur FLN ollu mun færri dauðsföllum en flughernaður andstæðinganna gerði í fjallaþorpum í Alsír. Gætu Frakkar því ekki kennt FLN um hryðjuverk þar sem samtökin voru aðeins að taka þátt í stríði gegn Frökkum. Þau töldu sig ekki vera að drepa almenna borgara, þar sem í þeirra augum voru allir sem studdu nýlendustefnu Frakka í stríði á móti þeim (Keeley 2002, 36). Það er ekki einsdæmi að hryðjuverkamenn líti á sjálfa sig sem hermenn en ekki sem hryðjuverkamenn. Þar sem andstæðingurinn er ríki eru þeir engu að síður skilgreindir sem hryðjuverkamenn þótt það sé þeirra heimaland sem barist er um.

Keeley líkir því að skilgreina hryðjuverk við vandann við að skilgreina klám. Hann vill meina að besta skilgreiningin á því hafi komið frá bandaríska hæstaréttardómaranum Potter Stewart þegar hann sagðist ekki geta skilgreint hvað væri klámfengið, en hann þekkti það þegar hann sái það. Ef hryðjuverk væru aftur á móti skilgreind á sama hátt myndi merking orðsins hryðjuverk missa það siðferðislega vald (e. moral power) sem umlykur það og það yrði ekki jafn nytsamlegt í áróðursskyni (Keeley 2002, 34). Sú skilgreining sem Keeley fannst passa best við hryðjuverk var að það væri táknræn árás sem væri ætlað að ná fram pólitískum breytingum með ógn að vopni (Keeley 2002, 35). Bruce Hoffman skilgreinir einnig hryðjuverk í bók sinni *Inside Terrorism* þar sem hann segir hryðjuverk alltaf hafa pólitískan tilgang fyrir þá sem fremja þau. Þau feli í sér ofbeldi eða hótun um beitingu þess og vekja upp ótta hjá fólki. Þau séu einnig sérstaklega hugsuð til þess að vekja óhug á meðal fleiri en aðeins fórnarlambanna og hafa afleiðingar yfir víðara svæði en aðeins sjálft skotmarkið (Hoffman 2006, 40). Hryðjuverk geta verið framin annað hvort af þekktum hryðjuverkahópi þar sem verkaskipting er skýr eða af einstaklingi eða smærri hópi sem er undir beinum áhrifum af hugmyndafræði þekkts hryðjuverkahóps (Hoffman 2006, 40). Hér eftir verður þessi skýring lögð til grundvallar þegar talað er um hryðjuverk.

Langflestir fræðimenn eru sammála um það að hryðjuverk séu verkfæri hinna veiku. Fyrir hryðjuverkamenn eru hryðjuverk mjög áhrifarík leið til að ná fram markmiðum sínum, sama hver þau kunna að vera, þar sem kostnaðurinn fyrir hryðjuverkahóp er heldur ekki mjög mikill (Keeley 2002, 35). Með því að beina hryðjuverkaárásum að táknrænum stað fyrir ríki með

takmörkuð úrræði ná árásirnar að vekja mikinn óhug og oft er gripið til umfangsmikilla ráðstafana í kjölfarið sem kosta ríkið miklar fjárhæðir. Einnig getur vel heppnuð árás brotið niður það traust sem borgarar hafa á því að ríkið tryggi öryggi þeirra (Keeley 2002, 35).

Þótt það líti ekki endilega út fyrir það eru árásirnar 11. september 2001 dæmi um veikan hryðjuverkahóp sem náði takmarki sínu. Osama bin Laden náði með aðeins 19 mönnum, tiltölulega litlum fjármunum en snjöllum undirbúningi og herkænsku að knýja Bandaríkin til að hefja stríð gegn sér og hryðjuverkum almennt (Keeley 2002, 37). Þetta eru mannskæðustu hryðjuverk sem framin hafa verið og það sem sló fólk mest var að hryðjuverk af þessari stærðargráðu voru framin í Bandaríkjunum í fyrsta skipti af erlendum hryðjuverkahópi (Keeley 2002, 37). Ástæða þess að hryðjuverk eru vopn hinna veiku er einmitt sú að hryðjuverkastarfsemi er mjög hagkvæm en að bregðast við og koma upp vörnum gegn hryðjuverkum er mjög dýrt og óhagkvæmt (Keeley 2002, 36).

## 2.2 Varnir gegn hryðjuverkum

Í gegnum tíðina hafa hryðjuverkamenn fundið upp nýjar leiðir til að láta til skarar skríða og eftir fylgja ríki með lausnir til að koma í veg fyrir þær. Sem dæmi má nefna að algengt var að ræna flugvél áður fyrr og krefjast svo lausnargjalds fyrir fórnarlömbin. Í dag er þessi aðferð lítið sem ekkert notuð þar sem þróast hafa aðferðir til að koma í veg fyrir að þetta skili árangri. Verður hér farið yfir þær aðgerðir sem ríki hafa til að verjast hryðjuverkum, bæði hvernig þær virka einar og sér en einnig verður fjallað um mikilvægi þess að blanda þeim saman til að hámarka afrakstur þeirra.

Mikilvægasta vopnið eru upplýsingar. Upplýsingar er hægt að fá um ýmsa með njósnum á staðnum, símhlerunum og með því að fylgjast með nettnokun meintra hryðjuverkamanna. Þegar upplýsingum er safnað af leyniþjónustu á staðnum hafa menn villt á sér heimildir og komist inn í hryðjuverkahópa. Þannig má komast að því hverjir eru meðlimir í hópnun, hvert sé markmiðið, hvaða herkænsku (e. tactics) þeir muni nota og hverjar áætlanirnar eru (Keeley 2006, 36). Einnig er hægt að notast við símhleranir og reyna að afkóða upplýsingar sem finnast á netinu. Upplýsingar eru þó aðeins nytsamlegar með öðrum tækjum og leiðum sem ríki hafa til að verjast hryðjuverkum og eru varnirnar sterkastar þegar flestar leiðir eru notaðar saman.

Alþjóðasamstarf er mjög mikilvægt í vörnum gegn hryðjuverkasamtökum sem hafa starfsemi í fleiri en einu landi. Ekki er þá aðeins verið að tala um gott samstarf leiðtoga ríkja gegn hryðjuverkum heldur einnig að stofnanir á vegum ríkjanna vinni vel saman. Þá eru meiri

líkur á að upplýsingarnar geti orðið að einni heild heldur en mörgum litlum bútum sem segja stjórnvöldum lítið (Pillar 2001, 10).

Alþjóðlegur refsiréttur er einnig mikilvægur í baráttunni gegn hryðjuverkum, þó að refsingar gegn hryðjuverkamönnum hafi misst vægi sitt síðustu árin. Áður fyrr voru þær eitt mest notaða vopnið gegn hryðjuverkum (Pillar 2001, 11). Þeim er þó enn beitt þegar hryðjuverkamenn eru handteknir þegar komið er í veg fyrir árásir og einnig þegar einstaklingar reyna að ganga til liðs við þekktu hryðjuverkahópa. Í báðum sambærilegum tilvikum þurfa leyniþjónustur eða lögregluembætti að hafa safnað nægjanlegum upplýsingum um fyrirætlanir þeirra hryðjuverkamanna sem eru handteknir svo það sé hægt að dæma þá (Carafona, 2011). Hryðjuverkamenn eru þó ekki dregnir fyrir alþjóðadómstóla heldur dómstóla þess ríkis sem þeir eru handsamaðir í, nema samið sé um framsal þeirra. Það eru nokkrar ástæður fyrir því að lögsókn gegn hryðjuverkamönnum geti virkað. Að loka hryðjuverkamenn inni fyrir lífstíð eða taka þá af lífi þýðir að þeir muni ekki láta aftur til skarar skríða eða skipuleggja fleiri hryðjuverk. Það getur latt aðra einstaklinga til að ganga til liðs við hryðjuverkahópa, vitandi að þeir gætu orðið eftirlýstir og átt yfir höfði sér lífstíðar fangelsisdóm eða dauðarefsingu ef þeir verða handsamaðir (Pillar 2001, 11). Það eru þó miklar skorður á hvað refsingar geta haft mikil áhrif, en leiðtogar hryðjuverkahópa nást örsjaldan og eins og gefur að skilja er ekki hægt að handtaka og refsa þeim sem fremja sjálfsmorðsárásir. Jafnframt gerir það erfiðara að ná hryðjuverkamönnum þegar hryðjuverkastarfsemin fer fram í löndum þar sem erfitt er að fá ríkisstjórnir til samvinnu og lögmæti erlendra stofnana er ekkert, svo ógerlegt er að komast að hryðjuverkamönnum með löglegum leiðum (Pillar 2001, 11). Einnig er erfitt að ákæra fyrir glæp sem er ekki framinn, þar sem ekki er til ákveðin skilgreining á hve langt skipulagning hryðjuverks þarf að vera komin til að ákæra standist fyrir rétti.

Önnur aðgerð til að verjast hryðjuverkum er að reyna að stöðva það fjármagn sem hryðjuverkasamtök fá. Bandaríkjamenn nota þær leiðir að frysta þekktar eignir eða sjóði hryðjuverkahópa og að banna allan fjárhagslegan stuðning til þeirra. Þetta er mjög erfið vinna og oft er ekki hægt að stöðva fjármagnsflæði til hryðjuverkahópa. Fjármagnið fer í gegnum marga reikninga, jafnvel á gervinöfnum svo erfitt er að rekja það. Einnig er algengt að hryðjuverkahópar noti ekki það mikið fé að það breyti miklu fyrir þá að einstaka reikningar séu frystir (Pillar 2001, 11).

Ýmis ríki beita hernaðaraðgerðum gagnvart hryðjuverkahópum. Erfitt er að fara í stríð við hryðjuverkahóp þar sem hann er sjaldnast bundinn við ákveðið landsvæði þar sem aðeins er

að finna meðlimi hópsins. Slíkar aðgerðir leiða því gjarnan til mannfalls meðal almennra borgara, eins og raunin varð eftir árásirnar 11. september þegar lýst var yfir stríði gegn hryðjuverkum. Keeley sagði strax 2002 að honum sýndist að búið væri að lýsa yfir stríði sem hefði hvorki fjárhagsleg mörk né tímamörk og segja má að sú skoðun virðist rétt í dag, 15 árum seinna (Keeley 2002, 33). Hernaðaraðgerðir geta virkað vel til að fella leiðtoga hryðjuverkahópa. Þeim fylgir þó oft mannfali almennra borgara og er því hætt á að nýir hryðjuverkamenn komi einfaldlega í staðinn.

Þó að þær upplýsingar séu bestar sem koma frá leyniþjónustumönnum sem hafa laumað sér undir fölsku flaggi inn í hryðjuverkahópa eru allar upplýsingar góðar að því gefnu að þær séu réttar. Þess vegna er njósnað um einstaklinga og símar þeirra hleraðir, sem dæmi. Þó erfitt sé að meta hvaða upplýsingar eru réttar en flugumennirnir þurfa bæði að reyna að þefa uppi aðgerðir sem hryðjuverkahópar eru með í bígerð og hvort nýir einstaklingar séu að ganga í hryðjuverkahópana. Allar þessar aðgerðir virka best þegar þær eru notaðar saman. Óhætt er að fullyrða að upplýsingar og alþjóðasamstarf sé tvennt það mikilvægasta í baráttunni gegn hryðjuverkum. Vesturlönd hafa verið í stríði í meira en 15 ár gegn hryðjuverkum, með takmörkuðum árangri. Aftur á móti eru dæmi þess að með upplýsingum og alþjóðlegri samvinnu hafi tekist að stöðva yfirvofandi hryðjuverkaárásir. Verra er að einnig hafa borist fréttir eftir árásir um að ef samvinna hefði verið meiri hefði verið hægt að komast yfir áætlanir hryðjuverkahópa og koma í verk fyrir hryðjuverk. Sem dæmi má nefna Abdeslam-bræðurna, sem skipulögðu og tóku þátt í hryðjuverkaárás í París í nóvember 2015. Þeir ráku kaffihús í Brüssel, en það var þekkt fyrir að selja eiturylf. Belgíska lögreglan yfirheyrði þá snemma árs 2015 vegna misheppnaðrar tilraunar þeirra til að ferðast til Sírlands (Bures 2016, 58). Það var þó aldrei skráð í alþjóðlega gagnagrunna eins og til dæmis hjá Europol. Seinna voru þeir stöðvaðir af hollensku lögreglunni í reglulegu umferðareftirliti. Þar voru þeir einungis sektaðir fyrir að vera með hass (e. hashish) á sér (Bures 2016, 58). Abdeslam bræðurnir gátu ferðast óáreittir um Evrópu þar sem belgíska lögreglan hafði ekki tilkynnt um að þeir hefðu reynt að ferðast til Sírlands. Hollendingar höfðu enga ástæðu til að halda þeim eftir að hafa aðeins sektað þá fyrir að vera með fíkniefni á sér og franska leyniþjónustan hafði ekki heyrt um þá fyrir árásirnar þar sem nöfn þeirra voru ekki í neinum alþjóðlegum gagnagrunnum (Bures 2016, 58). Leyniþjónustur sitja oft á upplýsingum sem virðast ekki skipta neinu máli en hægt væri að tengja við aðrar upplýsingar til að sjá heildarmyndina og fá þá nothæfar upplýsingar. Þar sem ekki er meira samstarf er svigrúm fyrir hryðjuverkamenn, bæði til að skipuleggja árás og láta til skarar skríða (Tuzuner 2014, 53).

Alþjóðavæðing hryðjuverka gerir samvinnu um upplýsingasöfnun og svo upplýsingaflæði að lykilatriði í vörnum gegn hryðjuverkum. Upplýsingaöflun hefur alltaf verið mikilvæg í baráttu gegn hryðjuverkum en árásirnar 11. septemur 2001 voru vendipunktur, þar sem ríkisstjórnir gerðu sér grein fyrir að upplýsingaöflun væri að verða sífellt mikilvægari (Bilgi 2016, 57). Árásirnar í Madríd 2004 og í London 2005 áréttuðu að hryðjuverk gætu átt sér stað hvar sem er og að ríki yrðu að vinna saman að því að verjast hryðjuverkum (Bilgi 2016, 57).

### **3 Alþjóðasamstarf gegn hryðjuverkum**

Hryðjuverk eru ekki ný af nálinni heldur hafa þau verið notuð um aldir til að vekja athygli á pólitískum málstað eða til að reyna að knýja fram breytingar. Fyrr á tímum voru hryðjuverk innanríkismál þar sem hryðjuverkamenn frömdu hryðjuverk innan síns ríkis til að knýja fram breytingar innan þess. Í seinni tíð hafa hryðjuverk farið þvert yfir landamæri og hryðjuverkamenn framið hryðjuverk bæði innan síns heima- ríkis og í öðrum ríkjum til að vekja athygli á málstað sínum. Segja má að margir hryðjuverkahópar hafa alþjóðavæðst. Með alþjóðavæðingu hryðjuverka verður samstarf ríkja í baráttunni gegn hryðjuverkum enn mikilvægara sérstaklega í ljósi þess að meðlimi hryðjuverkahóps er ekki alltaf að finna innan sama ríkis. Jafnframt getur skipulagning hryðjuverka farið fram í öðru ríki en fyrirhugað er að árásin sjálf verði framin í.

Fræðimenn halda því fram að hryðjuverk komi gjarnan í bylgjum og er þá hægt að færa rök fyrir því að núna gangi bylgja hryðjuverka yfir Evrópu, sem og annars staðar í heiminum. Það sem vekur athygli og reiði margra er að næstum undantekningalaust berast fréttir þess efnis að gerendur hafi verið á skrá hjá yfirvöldum yfir mögulega eða líklega hryðjuverkamenn. Vekur það reiði margra að einstaklingar sem hafa vakið grun yfirvalda hafi samt svigrúm til að framfylgja áætlanum sínum og fremja hryðjuverk. Þeir hafa jafnvel ferðast til annarra landa þar sem þeir láta til skarar skriða. Þótt margar tilraunir hafi verið gerðar til alþjóðlegs samstarfs í upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga er því enn oft ábótavant.

Oft eru það mismunandi tegundir stofnana sem hafa það verkefni að verjast hryðjuverkum, hvort sem það er að safna upplýsingum, stunda eftirlit með þeim sem eru grunaðir að vera að skipuleggja hryðjuverk og síðan láta til skarar skriða gegn hryðjuverkamönnum ef þess gerist þörf. Hér verður farið yfir það alþjóðasamstarf sem er til staðar í þessum efnunum, af hverju ríki leitast eftir samstarfi í upplýsingasöfnun og upplýsingaflæði og síðan verður fjallað um vandamál og erfiðleika sem fylgja þessu samstarfi.

#### **3.1 Europol**

Europol sker sig úr öðrum alþjóðlegum öryggisstofnunum. Europol er stofnað af Evrópusambandinu og er því í grunninn pólitísk á meðan aðrar stofnanir sem eru byggðar upp í sama tilgangi eru utan pólitískra áhrifa. Þá hefur Evrópusambandið jafnframt fulla yfirsýn yfir vinnu og aðgerðir Europol (Deflem 2007, 337). Einnig skipar það forstjóra Europol og

þrjá aðstoðarforstjóra. Jafnframt ákveður Evrópusambandið það fjármagn sem stofnunin fær á hverju ári. Europol skilar síðan árlegri skýrslu um störf sín og árangur (Deflem 2007, 343).

Europol tók til starfa árið 1994 og var starfsemin þá mjög takmörkuð og snerist aðallega um að vinna gegn eiturfjandreifingu innan Evrópusambandsins (Deflem 2007, 341). Frá árinu 1999 hefur verkefnum Europol fjölgað mjög og sett voru markmið um að auka samstarf milli lögregluembættanna í Evrópusambandinu og gera það skilvirkara. Aðaláherslurnar voru að berjast gegn skipulagðri alþjóðlegri glæpastarfsemi, sérstaklega til að reyna að stöðva flutning á eiturfjum, ólöglegum ökutækjum og mansal. Einnig er lögð áhersla á að berjast sérstaklega gegn barnaklámi, peningabætti og hryðjuverkum (Deflem 2007, 342). Eftir árásirnar 11. september jukust skyldur Europol í aðgerðum gegn hryðjuverkum og var sérstakt teymi stofnað um varnir gegn hryðjuverkum (Deflem 2007, 344). Voru sérstaklega gerðar auknar kröfur til aðildarríkjanna og að hvert ríki myndi deila meira magni af trúnaðarupplýsingum en gert var fyrir árásirnar á tvíburaturnana í Bandaríkjunum 2001 (Dures 2016, 59). Átti þar að koma fram auðkenni á einstaklingnum, þjóðerni og hvort viðkomandi tengdust þekktum hópum. Útskýra þarf í gagnasafninu af hverju verið sé að rannsaka þessa einstaklinga og tengingar við önnur mál, ef þær eru til staðar. Þá þarf að útskýra hvernig samskiptamáti er milli hryðjuverkahópa og hvort grunur leikur á að meðlimir þeirra hafi aðgang að geyðingarvopnum (e. weapons of mass destruction) (Bures 2016, 59). Einnig var Europol falið það vald af Evrópusambandinu að geta krafist þess af lögregluembættum aðildarríkja að hefja rannsókn og einnig að skylda þau til að deila upplýsingum með FBI í Bandaríkjunum eða öðrum þriðja aðila (Bures 2016, 59). Aðeins leið ár þar til teymið sem sérstaklega einbeitti sér að hryðjuverkum var látið ganga inn í teymi sem fengust við aðra glæpi (Deflem 2007, 344). Eftir hryðjuverkaárásinu í Madríd 2004 var teymið þó aftur endurvakið í fyrri mynd.

Europol hóf starfsemi European Counter Terrorism Center (ECTC) 1. janúar 2016 (Europol, Terrorism). Þó að sú stofnun hafi ekki tekið til starfa fyrr var samstarfið mikið þegar hryðjuverkaárásirnar voru gerðar í París í nóvember 2015. Þá virkjaði Europol strax neyðarteymi (e. Europol's Emergency Response Team) til að hefja rannsókn á árásunum í Frakklandi og Belgíu (Europol, Terrorism). Europol gefur árlega út skýrslu um stöðu hryðjuverka og þróun þeirra í álfunni, European Union Terrorism Situation and Trend Report (Europol, EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)). Skýrslan hefur komið út árlega síðan 2009 og er þar að finna yfirlit um þau hryðjuverk sem framin eru, jafnframt um hve mörg hafa verið stöðvuð áður en þeim var hrint í framkvæmd. Einnig eru birtar tölur frá



aðildarríkjum Evrópusambandsins um það hversu margir eru handteknir árlega vegna gruns um aðild að skipulagningu hryðjuverka.

### **3.2 NATO Special Committee**

NATO Special Committee um hryðjuverk er elsta samstarfsnefnd vestrænna ríkja til að skiptast á viðkvæmum upplýsingum. Nefndinni var komið á fót árið 1952 og í henni eiga sæti yfirmenn leyniþjónustustofnana í aðildarríkjunum og eru þeir fulltrúar sinna landa (Lefebvre 2003, 531). Ráðið var stofnað sérstaklega með það í huga að veita ráðleggingar til Norður-Atlantshafsráðsins (e. North Atlantic Council) í sambandi við njósnir, hryðjuverk og ógnir aðrar en hernaðarlegar, sem gætu skaðað bandalagið og einstök aðildarríki (Lefebvre 2003, 531).

Ráðið þróaðist svo með tímanum en eins og gildi um fleiri stofnanir urðu hryðjuverkaárásirnar 11. september til að hrinda af stað frekari aðgerðum til að vinna gegn hryðjuverkum. NATO Special Committee kom á fót sérstakri skrifstofu í höfuðstöðvum NATO. Hún sérhæfir sig í greiningu upplýsinga sem snerta hryðjuverk og vinnur í nánú sambandi við leyniþjónustu hernaðararms NATO (Lefebvre 2003, 531). NATO leggur einkum áherslu á þrennt þegar kemur að vörnum gegn hryðjuverkum, en það eru vitund, geta og þátttaka (NATO, Countering Terrorism).

Með aukinni vitund um ógnina af hryðjuverkum vill NATO hvetja aðildarríki sín til frekara samstarfs, aukins upplýsingaflæðis og samfelldrar stefnumótunar við greiningu og mat á hryðjuverkum (NATO, Countering Terrorism). Upplýsingaflæðið er háð vilja aðildarríkjanna en NATO leggur áherslu á að það sé öllum meðlimum í hag að flæðið sé sem mest (NATO, Countering Terrorism). NATO er einnig í samstarfi með öðrum fjölþjóðastofnunum eins og Sameinuðu þjóðunum og Evrópusambandinu. Því meira sem NATO veit um alþjóðlegar aðgerðir annarra fjölþjóðastofnana því betur getur NATO aðlagð sínar aðgerðir til að ná sem mestum árangri (NATO, Countering Terrorism).

NATO vill reyna að tryggja það að aðildarríkin hafi fullnægjandi getu til að koma í veg fyrir, verjast og grípa til aðgerða vegna hryðjuverkaógnar (NATO, Countering Terrorism). Getan þarf að vera í stöðugri þróun til að bregðast við ólíkum hryðjuverkaárásum. Einnig þurfa að vera til aðgerðaáætlanir við óhefðbundnari árásum, til dæmis ef notuð yrðu efna-, geisla- eða kjarnorkuvopn (NATO, Countering Terrorism).

NATO leggur miklu áherslu á alla samvinnu bæði með aðildarríkjum og öðrum ríkjum utan bandalagsins. Á það bæði við um beinar aðgerðir gegn hryðjuverkahópum sem og

upplýsingar sem ríki geta safnað saman um yfirvofandi ógn (NATO, Countering Terrorism). Litið er svo á að öll samvinna sé af hinu góða til að hægt sé að samstillta aðgerðir svo þær verði sem skilvirkastar (NATO, Countering Terrorism).

Þann 25. maí 2017 samþykktu leiðtogar NATO að sambandið myndi efna til enn harðari aðgerða gegn hryðjuverkum en það hafði gert fyrir fundinn (NATO, NATO leaders agree to do more to fight terrorism and ensure fairer burden sharing).

Yfirmenn leyniþjónustustofnana í aðildarríkjum NATO eiga sæti í NATO special committee, en þar sem Ísland er ekki með leyniþjónustu er það ríkislögreglustjóri sem tekur sæti Íslands sem staðgengill. Nefndin er með samning við Evrópusambandið um að leynilegar upplýsingar fari á milli bandalaganna. Einnig eru haldnar sameiginlegar ráðstefnur þar sem leyniþjónustur aðildarríkjanna hittast og er aðaláherslan lögð á að greina ógnir sem stafa af alþjóðlegum hryðjuverkasamtökum og koma sér saman um hvernig best sé að bregðast við þeim (Lefebvre 2003, 531).

### **3.3 UKUSA samkomulagið**

UKUSA samkomulagið er samningur sem fyrst var skrifað undir árið 1948 milli Bandaríkjanna, Bretlands, Kanada, Ástralíu og Nýja Sjálands. Samkomulagið felur í sér hvort tveggja, að deila upplýsingum sem hvert land safnar til annarra aðildarríkja og að stunda engar njósnir hvert hjá öðru (PBS Newshour 2017). Fyrst var samningurinn aðeins á milli Bandaríkjanna og Bretlands, þar sem sérstök áhersla var lögð á samvinnu gegn Sovétríkjunum. Seinna bættust við hin ríkin, fyrst Kanada, síðan Ástralía og Nýja Sjáland og var þá komið samstarf leyniþjónusta sem náði utan um heiminn (PBS Newshour 2017). Sagnfræðingurinn Stephen Dorril hefur haldið því fram að þetta samkomulag sé hornsteinninn í hinu langvarandi og góða sambandi Bretlands og Bandaríkjanna (Lefebvre 2003, 530). Samstarfið milli þessara tveggja ríkja hefur farið langt fram úr samþykktum samningsins og hafa leyniþjónusturnar lengi skipst á upplýsingum um verkefni sem þær eru að vinna að hverju sinni (Lefebvre 2003, 530). Samkvæmt fyrrverandi yfirmanni í bresku leyniþjónustunni er talið eðlilegt að þegar einstaklingi er veitt æðsta öryggisheimild (e. security clearance) hjá einni leyniþjónustunni fái hann samskonar heimild hjá leyniþjónustum hinna landanna. Jafnframt er eðlilegt að sjá yfirmenn frá leyniþjónustum samstarfslanda vinna utan síns lands hjá annarri leyniþjónustu en þeirri sem þeir starfa hjá (Privacy international, The Five Eyes).

### **3.4 Bernaklúbburinn**

Bernaklúbburinn (e. Club of Berne) er vettvangur þar sem yfirmenn leyniþjónusta ríkja innan Evrópusambandsins sem og yfirmenn hjá norsku og svissnesku leyniþjónustunni hittast árlega og hafa gert síðan 1971. Þeir skiptast á leynilegum upplýsingum, halda tækniráðstefnur og hafa komið sér upp sínu eigin samskiptakerfi (Bilgi 2016, 58). Birtar eru skýrslur eftir hvern fund þar sem kemur fram hvaða málefni var fjallað um, en meðal annars hafa fundirnir snúist um hryðjuverk, dulkóðun og tölvuglæpi. Skýrslurnar veita aðildarríkjunum þó ekki miklar upplýsingar og ríkir mikil leynd um allt samstarfið, enda almennt talið að ekki sé mikið um árangur í þessu samstarfi þar sem það byggir ekki á lagalegum grunni (Lefebvre 2003, 530).

### **3.5 Schengen samningurinn**

Schengen samningurinn er ekki hugsaður sem sérstakt varnarsamband eins og þau sem hefur verið fjallað um að ofan. Aftur á móti hefur Schengen samningurinn komið að góðum notum sem vörn gegn hryðjuverkum og þá sérstaklega fyrir Ísland, eins og verður fjallað um síðar. Upprunalega var íbúum ríkja Evrópusambandsins frjálst að fara yfir landamæri ríkja innan sambandsins. Með tímanum breyttist það og fóru ríki að taka upp landamæragæslu við landamæri sín og þurftu allir sem vildu fara yfir landamærin að sýna viðeigandi pappíra (European Commission, Schengen Area). Árið 1985 breyttist það þegar samvinna nokkurra ríkisstjórna varð að Schengen samningnum þar sem samþykkt var að leyfa ríkisborgum þessara ríkja að ferðast yfir sameiginleg landamæri án þess að fara í gegnum sérstakt landamæraeftirlit. Schengen samningurinn þróaðist og það sem byrjaði sem sérverkefni nokkurra ríkisstjórna er komið inn í reglur Evrópusambandsins. Þegar þetta er skrifað eru öll lönd Evrópusambandsins aðilar að samningnum fyrir utan Búlgaríu, Bretland, Írland, Króatíu, Kýpur og Rúmeníu. Hins vegar eru Búlgaría, Króatía, Kýpur og Rúmenía í ferli sem miðar að því að ríkin gerist aðilar að Schengen svæðinu. Einnig eru Ísland, Noregur, Sviss og Lichtenstein aðilar að samningnum en ekki í Evrópusambandinu (European Commission, Schengen Area).

### **3.6 Tvíhliðasamningar**

Algengast er að stofnanir innan ríkja geri með sér tvíhliðasamning um að deila trúnaðarupplýsingum sín á milli. eru þá ýmist gerðir formlegir samningar milli stofnananna eða heiðursmannasamkomulag gert á milli þeirra (Lefebvre 2003, 533). Samningarnir geta náð yfir mun víðtækari aðgerðir en í fjölþjóðalegri samvinnu og bætist oft áhættumat við upplýsingaflæðið. Ríki með tvíhliðasamninga veita oft hverju öðru upplýsingar áður en búið

er að vinna þær eins mikið og þarf þegar fjölþjóða samvinna á í hlut. Einnig fá þau oft aðgang að æfingasvæðum og stjórna sameiginlegum æfingum (Lefebvre 2003, 533). Leyniþjónustur gera sér grein fyrir að starfsemi þeirra getur ekki verið fullkomin að öllu leyti og þurfa því að treysta á samstarf við aðrar leyniþjónustur til að stoppa í þau göt sem geta myndast í starfsemi þeirra (Lefebvre 2003, 533).

### **3.7 Samvinna er nauðsynleg**

Það er engin leið fyrir einhvern einn að vita allt sjálfur. Aðrir koma með nýtt sjónarhorn sem varpar nýju ljósi á málefni. Sama er hægt að segja um þær upplýsingar sem leyniþjónustur eða lögreglusveitir safna. Hver þjónusta hefur sitt eigið verklag við að safna upplýsingum og mun því alltaf sjást yfir einhverjar upplýsingar. Leyniþjónustur sérhæfa sig oft á ákveðnum sviðum og verða því að treysta á samvinnu frá öðrum leyniþjónustum til að geta fengið upplýsingar sem er safnað með öðrum leiðum (Tuzuner 2014, 52). Það hefur gerst að leyniþjónustur hafi aðeins treyst á sínar upplýsingar þegar kom að því að verjast hryðjuverkum en yfirsést mikilvæg atriði. Tekið er dæmi þar sem leyniþjónusta skipulagði alla vörn sína út frá því að ákveðinn leiðtogi, sem hún þekkti vel og þær aðferðir sem hann notaði, átti að vera staddur í hryðjuverkabúðum í öðru landi. Þegar hryðjuverkahópurinn lét til skarar skriða gat leyniþjónustan ekki stöðvað árásina þar sem hryðjuverkamennirnir notuðu aðrar aðferðir en búist var við, - aðferðir sem fyrrnefndur foringi var þekktur fyrir að nota. Hefði leyniþjónustan vitað að foringinn væri á staðnum, sem aðrar leyniþjónustur höfðu vitneskju um, hefði hún undirbúið varnir sínar eftir því og þá að öllum líkindum náð að stöðva árásina (Tuzuner 2014, 52). Þetta er skýrt dæmi um að leyniþjónusta hefði grætt á upplýsingum frá öðrum í stað þess að treysta einungis á þær upplýsingar sem fulltrúar hennar höfðu safnað.

Þetta er ekki einsdæmi, en reglulega heyrast fréttir um að leyniþjónustur í ýmsum löndum hafi hluta af upplýsingum um hryðjuverkahópa en vinni ekki saman og sjái því aldrei heildarmyndina sem er lykilatriði þegar koma skal í veg fyrir hryðjuverkaárás. Það þýðir þó ekki að leyniþjónustur séu tilbúnar í samstarf við hvaða leyniþjónustu sem er. Aðeins er farið í samstarf ef ávinningurinn er augljós og áhættuþættirnir vel skilgreindir (Lefebvre 2003, 534). Hafa verður í huga að hver leyniþjónusta er ávallt með velferð síns eigin ríkis í huga þegar ákveðið er að fara í samstarf við aðrar leyniþjónustur (Lefebvre 2003, 534). Kemur það sérstaklega í ljós þegar upplýsingar berast ekki á milli landa. Sem dæmi má nefna, að maður nokkur var yfirheyrður bæði af lögreglunni í Þýskalandi og á Ítalíu vegna gruns um tengsl við hryðjuverkasamtök. Hann var fyrst yfirheyrður í Þýskalandi sem tilkynnti aldrei öðrum lögregluembættum í Evrópu að hann sæti undir grun eftir yfirheyrsluna þar, sem gefur til

kynna að lögregluþyrifvöld séu fyrst og fremst að hugsa um hagsmuni síns ríkis (Deflem 2007, 353).

### **3.8 Erfiðleikar við samvinnu**

Eins og áður hefur komið fram eru ýmis vandamál sem fylgja því að eiga samstarf við aðrar stofnanir sem vinna einnig að því að verjast hryðjuverkum.

Lefebvre nefnir sérstaklega sex ástæður fyrir því að þær stofnanir sem vinna að vörnum gegn hryðjuverkum ákveða að vinna ekki saman. Hið fyrsta sem hann nefnir eru mismunandi áherslur hjá leyniþjónustum landa sem og mismunandi áhættuþættir sem ríki standa frammi fyrir. Það getur leitt til þess að illa gangi að samhæfa aðgerðir stofnana, sem aftur leiðir til þess að varnir gegn hryðjuverkum verða ekki nógu skilvirkar (Lefebvre 2003, 534). Önnur ástæðan er misvægi í ákvarðanatöku og valdajafnvægi milli stofnana. Getur þá önnur stofnunin t.d. farið að kvarta yfir að hafa mun meiri ábyrgð á verkefninu en samstarfsstofnunin (Lefebvre 2003, 534). Þriðja atriðið er það að samstarfsstofnunin virðir ekki mannréttindi, sem gæti skapað vandræði í samskiptum stofnananna. Stofnun sem vinnur með aðilum sem virða ekki mannréttindi er í raun að samþykkja að ekki sé mikilvægt að virða mannréttindi og það lítur út eins og hún samþykki mannréttindabrot sem framin eru af samstarfsaðilanum. Þetta er sérstaklega erfitt fyrir vestrænar ríkisstjórnir sem þurfa að veða það að tryggja öryggi borgara sinna án þess að styðja við mannréttindabrot samstarfsríkisins (Lefebvre 2003, 535). Fjórdá ástæðan sem Lefebvre nefnir eru lagalegar flækjur. Tekur hann dæmi um leyniþjónustu Kanada. Þar getur leyniþjónustan ekki farið í neitt samstarf fyrr en samþykki frá dómsmálaráðherra Kanada liggur fyrir. Fyrst þarf hann þó að leita ráðgjafar hjá utanríkisráðherra landsins. Einnig má hann setja ýmis skilyrði fyrir samstarfinu og er ávallt litið til mannréttindaskýrslna frá þeim ríkjum sem verið er að kanna mögulegt samstarf við (Lefebvre 2003, 535). Fimmta ástæðan er óttinn við að upplýsingar sem stofnun hefur safnað berist til þriðja aðila í gegnum samstarfsstofnun. Fjölmörg dæmi eru til um slíkan trúnaðarþrest (Lefebvre 2003, 535). Sjötta og síðasta vandamálið sem Lefebvre telur upp er þegar trúnaðarupplýsingar eru notaðar í annarlegum tilgangi. Tekur hann sem dæmi þegar Ísrael sprengdi upp kjarnakljúfa (Osirak reactor) Íraks 1981. Ísrael hafði fengið gervihnattamyndir frá leyniþjónustu Bandaríkjanna (CIA) sem notast var við þegar árásin var skipulögð. Í kjölfarið breyttu Bandaríkin samningum sínum um upplýsingaflæði við Ísrael þannig að aðeins mætti nota þær upplýsingar sem Bandaríkjamenn myndu í framtíðinni veita Ísraelsmönnum í varnarskyni (Lefebvre 2003, 536).

Til viðbótar við þau vandamál sem Lefebvre nefnir fjallar Tuzuner um atriði sem hamla því að samstarf verði milli leyniþjónustustofnana eða lögreglufirvalda. Nefnir hann að upplýsingaöflun sé mjög dýr aðgerð þar sem miklum fjármunum er eytt og geti jafnvel verið hættuleg fyrir viðkomandi starfsmann. Það veldur því iðulega að stofnanir eru tregar til að deila slíkum upplýsingum ef þær fá lítið eða ekkert í staðinn (Tuzuner 2014, 53). Hann nefnir einnig að yfirmenn leyniþjónusta hafi kvartað yfir því að ekki séu til ákveðnar ferlar við að deila trúnaðarupplýsingum um varnarmál með öðrum stofnunum. Telja þeir að upplýsingaflæðið yrði öruggara ef það yrði alltaf eins og í samræmi við ákveðnar reglur (Tuzuner 2014, 54).

Bures heldur því fram að ástæða þess að alþjóðasamstarf eins og Europol virki ekki sem skyldi sé sú, að þótt ætlast sé til þess að ríki deili upplýsingum með öðrum ríkjum í samstarfinu sé ekki hægt að skylda þau til þess. Í raun er það því valkvætt hvort ríki deila með sér þeim upplýsingum sem þau ná að afla (Bures 2016, 61). Einnig telur hann að það skapi vandamál að það séu ekki samskonar stofnanir sem safna upplýsingum um mögulega og grunaða hryðjuverkamenn. Ýmist eru það leyniþjónustustofnanir eða lögreglufirvöld sem annast þessi verkefni. Er þá bæði oft vantraust á milli mismunandi stofnana sem og mismunandi áherslur. Löggæslufirvöld hafa yfirleitt lagt mun meiri áherslu á að safna þeim upplýsingum sem geta leitt til handtöku. Hins vegar hafa leyniþjónustur áhuga á mun víðtækari upplýsingum en aðeins þeim sem hægt væri að sakfella fyrir (Bures 2016, 61).

Viðkvæmar upplýsingar er síðan einnig hægt að nota sem gjaldmiðil fyrir aðrar mikilvægar upplýsingar eða pólitíska greiða. Þar sem ríkin hugsa ávallt fyrst um sinn eigin hag deila þau sjaldan upplýsingum sem þau hafa aflað nema til að hagnast á því í staðinn (Bures 2016, 61).

## 4 Árangur í vörnum gegn hryðjuverkum

Tilgangur með upplýsingasöfnun lögreglu og leyniþjónustustofnana er að reyna að vera skrefi á undan hryðjuverkahópum. Yfirvöld vilja koma í veg fyrir árásir sem hryðjuverkahópar eru að undirbúa. Það getur tekið langan tíma að safna og vinna úr upplýsingum til að vita hvenær árás sé yfirvofandi og hvernig hægt sé að koma í veg fyrir hana. Því meiri upplýsingum sem safnað er því meiri líkur eru á að hægt sé að bregðast rétt við til að stöðva árás. Eins og fram hefur komið áður búa leyniþjónustur yfir mismunandi upplýsingum sem gerir samvinnu æskilega til að hafa sem mest af upplýsingum. Hér verður farið yfir hryðjuverkaárásir sem náðist að stöðva áður en árásarmennirnir náðu að láta til skarar skríða.

Reglulega ná leyniþjónustur og lögregla að fyrirbyggja að árás verði framin með því að handtaka einstaklinga eða hópa sem vinna að skipulagningu hryðjuverka. Í Bandaríkjunum var komið í veg fyrir a.m.k. fimmtíu árásir frá hryðjuverkaárásunum 11. september 2001 til ársins 2014 (Bucci 2013). Bresk lögreglu yfirvöld tilkynntu að á árunum 2014 til 2016 hefði verið komið í veg fyrir tíu fyrirhugaðar árásir (The Guardian 2016). Almennigur verður mismikið var við slíkar aðgerðir og þær hafa oft engin áhrif á daglegt líf fólks. Þær árásir sem komið hefur verið í veg fyrir hafa verið fyrirætlanir m.a. um að sprengja upp flugvélar, lestakerfi eða bíla á fjölförnum stöðum.

Árið 2004 var Dhiren Barot handtekinn í Bretlandi þar sem lögreglunni fannst hann vera orðinn of hættulegur til að vera aðeins undir eftirliti áfram. Hann hafði hlotið þjálfun í vopnaburði og sprengjagerð í Pakistan árið 1995. Sú hryðjuverkaárás sem var komin lengst í undirbúningi hjá honum fólst einmitt í því að sprengja upp þrjár bifreiðar sem áttu að vera fullar af gaskútum og sprengiefni og staðsettar við hlið skotmarksins eða undir því. Hann var einnig að undirbúa fleiri árásir innan Bretlands og í Bandaríkjunum (BBC 2006).

Najibullah Zazi var handtekinn 2009 og viðurkenndi að hafa ætlað að fremja sjálfsmorðsárás með því að sprengja sig upp í neðanjarðarlestakerfinu í New York. Zazi var afganskur innflytjandi sem hafði alist upp í Pakistan en seinna gengið í menntaskóla (e. high school) í Bandaríkjunum. Hann hafði árið 2008 ferðast til Pakistans með vini sínum til að ganga til liðs við talibana í stríðinu gegn Bandaríkjamönnum. Þar lærði hann hvernig ætti að búa til sprengjur og sannfærði al-Qaeda hann um að snúa aftur til Bandaríkjanna og fremja sjálfsmorðsárás. Zazi sagði við réttarhöld yfir honum að hann vildi fórna sjálfum sér til að vekja athygli á því hvað bandaríski herinn væri að gera almennum borgurum í Afganistan. Zazi var búsettur í Colorado þar sem hann útbjó sprengjurnar. Í september 2009 ferðaðist hann til New York til að láta til skarar skríða. Hann fór að gruna að hann væri undir eftirliti

þegar hann var stöðvaður á George Washington brúnni og ákvað í kjölfarið að hætta við árásina. Zazi losaði sig við sprengiefnið og flaug til baka til Colorado þar sem hann var handtekinn (NY Times 2010a).

Árið 2012 var hinn 18 ára Adel Daoud handtekinn fyrir að leggja á ráðin um að sprengja upp bíl fyrir utan bar í Chicago. Daoud hafði áður en hann var handtekinn verið virkur á netinu og sagt þar frá því að hann hefði löngun til að fremja hryðjuverk. Hann hafði velt upp 29 mögulegum skotmörkum áður en hann valdi áðurnefndan bar. Leyniþjónusta Bandaríkjanna (FBI) aftengdi sprengjuna áður en hann lét til skarar skriða og var því almenningur aldrei í hættu (Zuckerman, 2012). Öll þessi dæmi eiga það sameiginlegt að snerta almenning lítið og ekki var ástæða til að grípa til aðgerða eftir á til að tryggja öryggi almennings til frambúðar. Allir þessir einstaklingar voru undir eftirliti yfirvalda í nokkurn tíma þar sem upplýsingum var safnað um þá og fyrirætlanir þeirra. Dæmi eru um að hryðjuverkaárásir sem voru í undirbúningi en tókst að afstýra hafi haft varanleg áhrif á almenning. Þekktasta dæmið er þegar öryggisreglum fyrir handfarangur flugfarþega var breytt á svipstundu. Aðfaranótt 10. ágúst 2006 var yfirmönnum allra breskra flugfélaga tilkynnt að strangari reglur hefðu verið settar fyrir handfarangur farþega. Aðeins mætti taka með sér buddu eða seðlaveski og t.a.m. var allur vökvi bannaður og meira að segja voru pennar bannaðir í flugferðum yfir Atlantshafið þar sem blekið er vökvi (Independent 2016). Degi fyrr hafði breska lögreglan handtekið 24 menn sem grunaðir voru um að ætla að sprengja allt að 10 flugvélar sem væru á leið frá Bretlandi til Bandaríkjanna. Ætluðu þeir að koma sprengiefni fyrir í drykkjarföngum og láta svo til skarar skriða yfir stórborgum í Bandaríkjunum (NY Times 2010b). Aðgerðirnar höfðu strax miklar afleiðingar en annasamasti flugvöllur Bretlands, Heathrow, varð næstum óvirkur og margar flugvélar voru kyrrsettar auk þess sem allt flug í Bretlandi raskaðist mikið. Þremur mánuðum síðar var vikið frá algjöru banni við vökva í handfarangri, en þá voru settar alþjóðlegar reglur um að ekki mætti hafa stærra ílát með vökva en sem næmi 100 ml og aðeins væri leyfilegt að fara með 10 slíka hluti í gegnum öryggisgæslu á flugvöllum (Independent 2016). Þær reglur gilda enn þann dag í dag og sýna glögg hvað öryggisaðgerðir gegn hryðjuverkum geta haft mikil áhrif á daglegt líf fólks.

Allar þessar aðgerðir komu í kjölfar þess að upplýsingum var safnað saman með forvikum rannsóknarheimildum. Mennirnir höfðu vakið athygli vegna ferða sinna, yfirlýsinga á internetinu eða vegna þeirra sem þeir voru í samskiptum við. Vöktu þeir athygli ýmist hjá einni öryggisstofnun eða fleirum þar sem upplýsingum var safnað. Þannig var komið í veg fyrir að þessir einstaklingar næðu markmiði sínu, að fremja hryðjuverkaárás. Mun fleiri



hryðjuverkaársir eru stöðvaðar en almenningur gerir sér grein fyrir. Upplýsingaöflun gegnir þar lykilatriði svo hægt sé að stöðva þá sem hyggja á hryðjuverk áður en það er orðið of seint.

## 5 Aðgerðir Íslands til varnar hryðjuverkum

Aðeins þarf einn mann til að fremja hryðjuverkaárás. Þann 18. ágúst nú í sumar var fyrsta hryðjuverkaárásin í marga áratugi framin í Finnlandi. Maður gekk berserksgang og tók af lífi tvær konur (NY Times 2017). Þetta segir okkur að enginn staður er óhultur fyrir hryðjuverkum. Mikilvægt er að finna jafnvægi til að verjast mögulegum hryðjuverkaárásum en brjóta þó ekki á friðhelgi einstaklinga. Mikilvægt er að gera viðeigandi ráðstafanir til að minnka líkur á að framin verði hryðjuverk. Þar sem Ísland er eyja er mun auðveldara að fylgjast með hverjir koma til landsins. Vegabréfin sjálf segja okkur þó ekki mikið um fólk, svo Íslendingar þurfa að treysta á erlenda gagnagrunna þegar kemur að því að ákveða hvaða einstaklingar megi koma til landsins. Hér verður farið yfir hve Schengen samstarfið er mikilvægt fyrir Íslendinga. Íslendingar treysta á samstarfið til að hafa eftirlit með því hverjir heimsækja landið og meta hvort einhverjir þeirra séu hættulegir almenningi.

### 5.1 Mikilvægi Schengen samstarfsins

Á Íslandi er ekki starfrækt nein leyniþjónusta heldur hefur ríkislögreglustjóri þau verkefni á sinni könnu. Hann mætir því sem staðgengill yfirmanns leyniþjónustu á ráðstefnur NATO Special Committee. Sérstök verkefni sem ríkislögreglustjóri hefur samkvæmt lögreglulögum nr. 90/1996 eru að starfrækja greiningardeild, sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi (lögreglulög, nr. 90/1996). Greiningardeildin hefur gefið út fjórar skýrslur þar sem hryðjuverkaógn er metin og verður fjallað um þær betur síðar. Fleiri skýrslur hafa reyndar verið gerðar en þær eru trúnaðarmál. Í öllum þessum skýrslum kemur fram að lögreglan á Íslandi vinnur náði með öðrum lögregluembættum í Evrópu og sérstaklega á Norðurlöndunum. Ríkislögreglustjóri heldur jafnframt úti alþjóðadeild en hún annast alþjóðasamskipti og boðskipti á sviði löggæslu. Einnig er hún tengsla- og þjónustuskrifstofa fyrir íslensk og erlend lögreglulið vegna alþjóðlegs samstarfs (Lögreglan, Ríkislögreglustjóri).

Eitt mikilvægasta lögreglusamstarf sem íslenska lögreglan er aðili að er í gegnum Schengen samstarfið. Schengen er ekki varnarbandalag gegn hryðjuverkum eins og annað samstarf sem hefur verið fjallað um hér. Ástæða mikilvægis Schengen samstarfsins fyrir Íslendinga er aðgangur að sameiginlegum gagnagrunni lögreglu í aðildarlöndunum. Schengen samstarfið felst í afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen landanna og mótvægisáðgerðum sem gripið er til vegna þess (Innanríkisráðuneytið 2012, 2). Mótvægisáðgerðirnar felast einkum í nánara samstarfi lögregluliða á Schengen svæðinu. Ber þar helst að nefna rekstur sameiginlegs gagnagrunns lögregluembætta eða svokallaðs

Schengen upplýsingakerfis, sem í daglegu tali er kallað SIS. Það er samræmt upplýsingakerfi fyrir öll lögregluþingir innan Schengen landanna þar sem skráðar eru ákveðnar upplýsingar um einstaklinga og vörur (Innanríkisráðuneytið 2012, 3). Jafnframt ber öllum löndunum að stofna og starfrækja svokallaða SIRENE skrifstofu (e. Supplementary Information Request at the National Entry) innan lögreglunnar. Hér á landi er SIRENE skrifstofan hluti af alþjóðadeild ríkislögreglustjóra. SIRENE skrifstofurnar hafa það hlutverk að skiptast á upplýsingum við önnur lögreglulið á Schengen svæðinu, til viðbótar við þær upplýsingar sem fást úr SIS. Talað er um SIRENE skrifstofurnar sem hinn mannlega þátt SIS kerfisins (Innanríkisráðuneytið 2012, 3). SIS kerfið var uppfært 2013 og nú er SIS II í gildi. Það hefur þá eiginleika fram yfir SIS að hægt er að senda viðvaranir bæði um óæskilega einstaklinga sem gætu verið á svæðinu og stolna muni. Í kerfinu eru myndir og fingraför þeirra sem hafa verið handteknir á svæðinu og algild handtökuheimild á þá sem eru eftirlýstir og taldir vera á Schengen svæðinu, svo dæmi séu nefnd (European Commission, Questions and Answers: Schengen Information System (SIS II)). Ýmsar fleiri mótvægisáðgerðir eru til, en þær snerta ekki varnir landsins sérstaklega eins og sameiginlegur gagnagrunnur gerir.

Vegna legu landsins eru aðstæður á Íslandi um margt ólíkar því sem tíðkast í flestum öðrum Evrópulöndum. Önnur Evrópuríki eiga landamæri að öðrum ríkjum, en Ísland hefur eingöngu landamæri að sjó. Þetta eitt og sér hefði auðveldað Íslendingum, eins og Bretum, að taka ekki þátt í Schengen. Ísland taldi hinsvegar hagsmunum sínum betur borgið inn Schengen heldur en að eiga á hættu á að einangrast utan þess (Innanríkisráðuneytið 2012, 6). Var það einnig álit þriggja lagaprófessora að ef Ísland kysi að standa eitt eftir myndi sú ákvörðun stefna gæðum og umfangi alþjóðlegs samstarfs íslensku lögreglunnar í hættu, sérstaklega ef litið væri til samvinnu við lögregluþingir á Norðurlöndum og annars staðar í Evrópu sem og dómsmálayfirvöld (Innanríkisráðuneytið 2012, 6). Lagaprófessorarnir bentu á að þau ríki sem taka þátt í Schengen myndu ekki hafa möguleika á að viðhalda sérstöku sambandi við Ísland ef það stæði utan Schengen. Yrði það skref aftur á bak fyrir íslensku lögregluna sem reiðir sig sífellt meira á alþjóðlega samvinnu við störf sín (Innanríkisráðuneytið 2012, 6). Með tímanum hefur samstarfið innan Schengen aukist og nú eru starfandi á þriðja tug nefnda sem hittast reglulega (Innanríkisráðuneytið 2012, 8).

Alþjóðadeild ríkislögreglustjóra rækir flestar daglegar skyldur Íslands gagnvart Schengen samstarfinu. Starfsfólk deildarinnar fer daglega yfir þær skráningar í SIS sem varða eftirlýsta einstaklinga til handtöku eða framsals. Þarf sérstaklega að athuga hvort glæpurinn sem viðkomandi er eftirlýstur fyrir sé framsalshæfur samkvæmt íslenskum lögum. Ef hann er ekki

framsalshæfur þarf að láta viðkomandi skráningarland vita (Innanríkisráðuneytið 2012, 12). Ef hér finnst einstaklingur eftirlýstur í SIS kerfinu sér alþjóðadeildin um að láta skráningarlandið vita sem og dómsmálaráðuneytið, sem sér um formlegan hluta framsalsins í samvinnu við ríkissaksóknara og lögreglu (Innanríkisráðuneytið 2012, 12). Einnig fer alþjóðadeildin yfir alla farþega- og áhafnalista skipa sem hér koma til hafnar, fyrir utan íslensk fiskiskip, til að athuga hvort með sé í för einstaklingur eftirlýstur í SIS eða einhver sem er óheimilt að koma inn á Schengen svæðið (Innanríkisráðuneytið 2012, 12). Alþjóðadeildin veitir jafnframt lögregluembættum aðstoð við uppflettingar í SIS og leitar að upplýsingum um útlendinga sem lögreglan hefur þurft að hafa afskipti af (Innanríkisráðuneytið 2012, 12). Þá hefur Útlendingastofnun aðgang að SIS til aðstoðar við úrskurði sína.

Schengen samstarfið hefur fært Íslendingum nánara samband við lönd innan ESB en annars hefði verið möguleiki á. Ísland er aðili að Europol, Eurojust og Landamærastofnun Evrópu (Innanríkisráðuneytið 2012, 16). Án aðildar að Schengen hefði íslenska lögreglan ekki sömu möguleika til að hafa yfirlit yfir þá sem koma til landsins, með tilliti til brotaferils og fleira. Íslenskum yfirvöldum ber skylda til að reyna að tryggja öryggi íbúa landsins. Það er varúðarráðstöfun að hleypa ekki hverjum sem er umsvifalaust inn í landið, en á sama tíma að hafa það opið þeim sem ekki eru viðriðnir glæpastarfsemi.

## **5.2 Mat á hættustigi á Íslandi**

Íslensk yfirvöld geta ekki aðeins litið á hryðjuverkaáhöttu sem fyrirbæri sem muni koma til Íslands fyrir tilstilli útlendinga. Meta þarf einnig þá hættu sem er til staðar hér á landi og ákvarða hvort grípa þurfi til aðgerða yfirvalda til að tryggja öryggi almennings. Það er greiningardeild ríkislögreglustjóra sem metur hættustig á Íslandi. Deildin tók til starfa árið 2007. Hún hefur ekki frekari rannsóknarheimildir en almenn lögregla en deildin hefur aðgang að erlendum gagnagrunnum í gegnum Schengen samstarfið. Hér verður fjallað um nýjustu skýrslur greiningardeildarinnar og farið yfir hvert hættustig á Íslandi er samkvæmt þeim.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur gefið út fjórar skýrslur til að meta hættu á hryðjuverkum. Fyrri skýrslurnar komu út 2008 og 2009, en þar var hættustig á að hér yrðu framin hryðjuverk metið lágt. Í seinni tveimur skýrslunum, sem komu út árin 2015 og 2017, var hættustig á að hér yrðu framin hryðjuverk talið í meðallagi og verða því þær tvær skýrslur hér til umfjöllunar. Þessar skýrslur eru Mat ríkislögreglustjóra á hættu af hryðjuverkum og öðrum stórfelldum árásum í febrúar 2015 og Mat ríkislögreglustjóra á hættu af hryðjuverkum í janúar 2017. Í báðum þessum skýrslum er farið yfir hryðjuverkaógn í Evrópu og hvernig hún

hefur verið að þróast gegnum árin. Sérstaklega er litið til Norðurlandanna jafnframt því sem lagt er mat á hryðjuverkaógn á Íslandi (Ríkislögreglustjóri 2015 og 2017, 3). Í mati ríkislögreglustjóra frá árinu 2015 voru einnig lagðar fram tillögur til stjórnvalda að breytingum til að efla varnir gegn hryðjuverkum á Íslandi (Ríkislögreglustjóri 2015, 3). Skýrslan sem gefin var út árið 2015 féll ekki úr gildi þegar skýrslan 2017 var gefin út, þar sem það mat ríkislögreglustjóra sem kom þar fram byggði mjög á matinu frá 2015. Í seinni skýrslunni er farið yfir það hvernig hryðjuverkaógn innan Evrópu hafði breyst á þessum tveimur árum, sérstaklega í ljósi mannskæðra hryðjuverka sem framin voru í álfunni á þeim tíma (Ríkislögreglustjóri 2017, 3).

Í mati ríkislögreglustjóra 2015 er sérstaklega farið yfir hvernig samfélagsmiðlar hafa breytt ógninni sem stafar af hryðjuverkamönnum og hvernig hryðjuverkamenn nota samfélagsmiðla til að dreifa boðskap sínum (Ríkislögreglustjóri 2015, 20). Með tilkomu Internetsins hafa landamæri í raun þurrkast út og engar hindranir eru í miðlun upplýsinga á milli landa. Vitað er að öfgamenn nota Internetið til hins ýtrasta til að breiða út boðskap sinn. Þeir gefa út rafræn tímarit, myndbönd og halda úti vefsíðum til að breiða út hatursáróður og ofbeldisdýrkun. Öfgamenn dreifa áróðri bæði í nafni trúar og stjórnámálaskoðana, þótt mun meira fari fyrir fyrrnefnda hópnum nú og ber þar mest á hryðjuverkahópum á borð við ISIS og al Qaeda. Í mati ríkislögreglustjóra frá 2015 segir að notkun þessara hópa á Internetinu minni oft og tíðum á auglýsingaherferð frá stórfyrirtækjum (Ríkislögreglustjóri 2015, 20). Hryðjuverkahópar nota samfélagsmiðla ekki einungis til að auglýsa sig heldur einnig til að skipuleggja árásir, ákveða skotmörk og reyna að ná til fólks til að fá það til að styðja málstaðinn eða jafnvel ganga til liðs við þá (Ríkislögreglustjóri 2015, 20). Samskiptaforrit eru einnig mikilvæg samskiptaleið hryðjuverkahópa þar sem hægt er að gefa fyrirskipanir þvert yfir lönd og skapa samkennd með notendum þó að þeir dveljist ekki í sama landi (Ríkislögreglustjóri 2015, 21). Mikil notkun samfélagsmiðla af hálfu ISIS og al Qaeda innan Evrópu þjónar tvenns konar markmiðum: Annars vegar að hvetja einstaklinga eða hópa innan Evrópu til að skipuleggja hryðjuverkaárásir í nafni persónulegs heilags stríðs (e. individual jihad) og hins vegar að hvetja einstaklinga og hópa til að styðja við hernað utan Evrópu eða taka beinan þátt í hernaði sjálfir með því að ferðast til átakasvæða og ganga til liðs við hryðjuverkahópa (Ríkislögreglustjóri 2015, 21).

Það eru staðfestar tölur frá öllum Norðurlöndum nema Íslandi um einstaklinga sem hafa lagt land undir fót og farið og barist með hryðjuverkahópum, sérstaklega ISIS. Af Norðurlöndunum hafa flestir gengið til liðs við hryðjuverkahópa frá Danmörku

(Ríkislögreglustjóri 2015, 18). Samkvæmt upplýsingum greiningardeildarinnar eru það sérstaklega annarrar og þriðju kynslóðar innflytjendur sem eru tilbúnir að yfirgefa heimkynni sín. Oft hafa þeir lítil sem engin tengsl við til dæmis Sýrland, en þangað hafa flestir farið til að ganga til liðs við ISIS (Ríkislögreglustjóri 2015, 19). Þekkt er að þeir einstaklingar sem snúa heim aftur skapi meiri hættu fyrir samfélagið. Staðfest dæmi er um að vígamenn sem snúið hafa heim fremji þar hryðjuverkaárás. Hafa þeir meðal annars hlotið bardagaþjálfun, lært að meðhöndla vopn, komið að skipulagningu hryðjuverka og eru á þeim grunni komnir með aukna getu til að láta til skarar skriða í heimalandi sínu (Ríkislögreglustjóri 2015, 19). Oft koma þeir með fyrirmæli frá hærra settum meðlimi hryðjuverkahópsins um að fremja hryðjuverk þegar heim er komið.

Þeir einstaklingar sem hafa eytt tíma með hryðjuverkahópi og tekið þátt í fella fólk, jafnvel í fjöldamorðum, munu skapa hættu fyrir samfélagið þar sem þeir setjast að er þeir snúa til baka. Það að hafa stigið yfir þann þröskuld að fella fólk, jafnvel almenna borgara, getur haft langvarandi sálræn áhrif á mennina og gert þá líklegri til að drepa jafnvel á ný (Ríkislögreglustjóri 2015, 19).

Ekki eru til neinar upplýsingar um að Íslendingur hafi lagt land undir fót til að ganga til liðs við hryðjuverkahóp. Aftur á móti kemur fram í mati ríkislögreglustjóra sem kom út árið 2015 að Ísland hafi verið viðkomustaður einstaklinga frá Norður-Ameríku sem voru á leiðinni til eða frá þátttöku í starfsemi hryðjuverkahópa. Það þarf ekki endilega að þýða að hætta á hryðjuverkum hafi aukist á Íslandi en getur varðað þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslendinga. Er þá sérstaklega bent á í mati ríkislögreglustjóra að þær skyldur komi fram í ályktun Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 2178 frá 24. september 2014, þar sem er áréttuð er sú skuldbinding aðildarríkja á sviði hryðjuverkavarna að gera það sem í þeirra valdi stendur til að hindra för hryðjuverkamanna innan lögsögu þeirra (Ríkislögreglustjóri 2015, 27). Það sem fjallað er um í skýrslunni 2015 en ekki í skýrslunni 2017 er enn í fullu gildi (Ríkislögreglustjóri 2017, 21).

Skýrsla ríkislögreglustjóra sem gefin var út 2017 metur enn að hættustig sé í meðallagi á Íslandi. Það þýðir að ekki sé hægt að útiloka að hér verði framin hryðjuverk. Í mati ríkislögreglustjóra 2015 kom fram að greiningardeild ríkislögreglustjóra telji að grípa þurfi til aðgerða til að gera lögregluna betur undir það búna að hér gætu verið framin hryðjuverk. Þar er sérstaklega tekið fram að lögreglan hér á landi hafi ekki jafn víðtækar rannsóknarheimildir og lögregla á hinum Norðurlöndunum (Ríkislögreglustjóri 2015, 22). Lögreglan hér á landi getur síður sinnt forvirkum rannsóknum og fær því ekki sama magn af upplýsingum sem

lögregla annarra landa fær og vinnur úr. Skortur á upplýsingum getur skapað óvissu sem veldur því að lögregla geti ekki brugðist við og komið í veg fyrir yfirvofandi hryðjuverk (Ríkislögreglustjóri 2015, 22).

Báðar skýrslurnar voru unnar úr upplýsingum frá norrænum samstarfsaðilum ríkislögreglustjóra, skýrslum Europol og öðrum opinberum heimildum. Eins og áður segir hefur greiningardeild ríkislögreglustjóra tekið saman fleiri skýrslur en ekki birt sökum þess að þær eru byggðar á trúnaðargögnum og sérstaka öryggisvottun þarf til að hafa aðgang að þeim.

### **5.3 Aðgerðir yfirvalda**

Eitt það mikilvægasta í baráttunni gegn hryðjuverkum er að láta hana ekki bitna á þeim lýðræðislegu gildum sem við viljum lifa eftir. Viðbrögðin á Norðurlöndum og í flestum Evrópuríkjum hafa að miklu leyti falist í því að styrkja stoðir lýðræðis, auka gegnsæi í viðbrögðum lögreglu og jafnframt að eiga fordómalaus umræðu um stöðu mála. Á sama tíma má ekki afneita þeirri ógn sem hryðjuverk eru og hefur viðbúnaður lögreglu til að takast á við hryðjuverk verið eflur í flestum ríkjum (Ríkislögreglustjóri 2015, 8). Stoltenberg, þáverandi forsætisráðherra Noregs, hélt því einmitt fram eftir hryðjuverkaárás Anders Breiviks árið 2011 að svar Norðmanna yrði meira lýðræði, meira gegnsæi og meiri mannúð, en aldrei einfaldni (Ríkislögreglustjóri 2015, 9).

Í ljósi þess að íslensk yfirvöld leyfa ekki forvirkar rannsóknarheimildir til varnar hryðjuverkum eru þær upplýsingar sem safnað er að miklu leyti frá erlendum stofnunum. Þær upplýsingar fjalla um erlenda einstaklinga sem flestir eru búsettir í öðrum löndum og varnir Íslands felast í því að meina þeim inngöngu í landið. Ríkislögreglustjóri hefur komið því til skila til yfirvalda að hann telji nauðsynlegt að veita lögreglunni hér á landi svipaðar heimildir til að gæta öryggis almennings og lögreglan annars staðar á Norðurlöndum hefur. Eins og áður kom fram voru þetta niðurstöður í báðum skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra sem fjallað var um hér að framan. Einnig hefur það komið fram í öðrum skýrslum greiningardeildarinnar að lögregluna skorti heimildir til rannsókna sem lögregla í öðrum löndum hafi. Árið 2011 var lögð fram þingsályktun um að fela innanríkisráðherra að vinna að frumvarpi sem myndi veita lögreglunni hérlendis sambærilegar heimildir og lögreglan á öðrum Norðurlöndum hefur til að tryggja öryggi borgaranna með forvirkum rannsóknarheimildum (Tillaga til þingsályktunar um forvirkar rannsóknarheimildir lögreglu 2011 - 2012).

Tveir fyrrverandi dómsmálaráðherrar hafa fært rök fyrir því að veita eigi lögreglu hérlendis heimildir til forvirkra rannsóknarheimilda. Þau rök voru að mestu með það að

leiðarljósi að sporna við skipulagðri glæpastarfsemi, en ætti einnig að vera hægt að yfirfæra þau á varnir gegn hryðjuverkum. Síðari dómsmálaráðherrann sem færði rök fyrir þessu var Ragna Árnadóttir árið 2010. Ráðgerði hún að fela réttarfarsnefnd að semja tillögu að frumvarpi um forvirkar rannsóknarheimildir (Tillaga til þingsályktunar um forvirkar rannsóknarheimildir lögreglu 2011 - 2012). Ragna tjáði sig í viðtali árið 2010 að hún hefði ávallt verið efasemdamaneskja þegar kæmi að slíkum heimildum. Aftur á móti hafi hún vegna stöðu sinnar fengið ákveðnar greiningar, upplýsingar og gögn um skipulagða glæpastarfsemi sem hafi valdið því að hún skipti um skoðun og teldi mikilvægt að bregðast við miðað við þær upplýsingar sem hún byggir yfir (Vísir 2010). Að sama skapi taldi hún mikilvægt að með slíkum rannsóknum yrði að vera strangt eftirlit sem gæti t.d. verið í höndum þingnefndar eða sérstakrar deildar innan dómstóla.

Í fyrrnefndri þingsályktunartillögu frá 2011 kemur fram að almennt ratar sú glæpastarfsemi sem á sér stað á öðrum Norðurlöndum einnig til Íslands. Tekið er dæmi um mansal, sem áður fyrir þótti fjarstæðukennt að gæti orðið vandamál á Íslandi. Í þingsályktunartillögunni kemur fram að árið 2011 var vitað um dæmi um mansalsmál á Íslandi sem tengdust skipulagðri glæpastarfsemi. Sumarið 2017 tilkynnti Snorri Birgisson, lögreglufulltrúi hjá miðlægni rannsóknardeild lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, að sprenging hefði orðið í vændiskaupum á Íslandi á liðnum mánuðum. Að sögn Snorra eru það að mestu erlendar konur og transkonur sem koma hingað til lands til að bjóða upp á þjónustu sína. Væandið fari svo fram í svokölluðum vændisíbúðum og er talið öruggt að a.m.k. hluti starfseminnar sé tengdur skipulagðri glæpastarfsemi og sérstaklega þurfi að skoða hvort um sé að ræða mansal (mbl.is 2017). Þetta er skýrt dæmi um hvernig glæpastarfsemi sem þrífst á öðrum Norðurlöndum flytur sig yfir til Íslands og nær fótfestu.

Núna, árið 2017, er hryðjuverkaógn á Íslandi talin í meðallagi, sem þýðir að ekki er hægt að útiloka að hér verði framin hryðjuverk. Ísland býr að því að vera tiltölulega einangruð eyja með fáa íbúa. Erfiðara er að ferðast hingað en til annarra landa til að fremja hryðjuverk. Hingað þarf að fljúga eða sigla og því er erfitt að flýja land eftir að hafa framið hér hryðjuverkaárás. Íslendingar, sem aðilar að alþjóðasamfélaginu, geta ekki lokað augunum fyrir því að hryðjuverk eru alþjóðleg ógn en ekki bundin við fyrirfram ákveðna staði og okkur ber skylda til að taka þátt í baráttunni gegn hryðjuverkum til jafns við önnur ríki. Opna þarf umræðuna um hættu á hryðjuverkum á Íslandi og ákveða hve mikil hryðjuverkaógnin þarf að vera orðin til þess að lögreglu verði veittar forvirkar rannsóknarheimildir.



## 6 Niðurstöður

Eins og að framan greinir hafa tveir fyrrverandi dómsmálaráðherrar Íslands séð ástæðu til að leggja til að lögreglan fái auknar heimildir þegar kemur að forvirkum rannsóknarheimildum. Það var gert þegar hættustig vegna hryðjuverka hér á landi var metið lágt. Í dag er það hættustig metið í meðallagi, sem þýðir að ekki sé hægt að útiloka að hér verði framin hryðjuverkaárás. Í ljósi þessa er hægt að draga þá ályktun að ekki séu minni ástæður nú til að endurskoða rannsóknarheimildir lögreglunnar. Tímabært er að opna umræðuna hér á landi um að ekki sé hægt að útiloka að hér verði framin hryðjuverk. Í kjölfarið kæmi umræðan um hvort og þá hvernig Íslendingar vilja bregðast við þeirri ógn og víkka heimildir lögreglu til forvirkra rannsókna eða búa við óbreytta stöðu og byggja á upplýsingum sem við fáum frá öðrum ríkjum til að tryggja öryggi almennings.

Í þessari ritgerð hefur verið fjallað um mikilvægi alþjóðasamstarfs í vörnum gegn hryðjuverkum og hver staða Íslands er miðað við önnur lönd þegar kemur að því að fá og veita upplýsingar. Enginn dregur það í efa að öflun upplýsinga er lykilatriði þegar kemur að því að verjast hryðjuverkum. Það er hlutverk hvers ríkis að tryggja öryggi borgara sinna. Þegar framin eru hryðjuverk koma oft í ljós gloppur á örygginu sem ríkið veitir. Þær gloppur geta stafað af því að viðkomandi öryggisstofnun fór á mis við upplýsingar sem voru fyrir hendi í öðrum stofnunum eða hjá öðrum ríkjum. Alþjóðavæðing hryðjuverkahópa hefur leitt til þess að þeir eru ekki bundnir við ákveðin landsvæði. Skipulagning hryðjuverka getur farið fram í öðru ríki en því sem fyrirhugað er að framkvæma hryðjuverkin í og geta því upplýsingar sem safnað er í einu ríki snert annað ríki. Upplýsingaflæði milli ríkja hefur því orðið sífellt mikilvægara. Enn eru ýmis vandamál við upplýsingaflæði milli landa og oft er tregða hjá stofnunum að veita upplýsingar. Vinna þarf úr þeim vanda, þar sem alþjóðleg samvinna gegn hryðjuverkum er betri vörn gegn þeim en að hvert ríki heyi baráttuna eitt og sér. Ríkjum heims ber að ganga úr skugga um að þau hámarki möguleika sína til að verjast hryðjuverkum og liður í því er að afla upplýsinga og miðla þeim.

Miðað við þau gögn sem aðgengileg voru fyrir þessa ritgerð er hægt að draga þá ályktun að Ísland fái næg gögn og stuðning af alþjóðasamstarfi. Schengen samningurinn stendur þar upp úr, en hann veitir okkur aðgang að sameiginlegum gagnagrunni lögregluembætta og einnig að frekara samstarfi við önnur ríki Evrópu sem og Europol. Án Schengen ættum við ekki sömu möguleika á upplýsingum og við höfum í dag. Mest af þeim gögnum sem berast lögreglunni og yfirvöldum eru trúnaðargögn sem almenningur fær ekki að sjá. Við treystum því að gripíð sé til viðeigandi aðgerða til að tryggja öryggi landsins. Alþjóðasamstarf er

gríðarlega mikilvægt fyrir Ísland og virðast þær upplýsingar sem koma þaðan vera grunnurinn að vörnum Íslands gegn hryðjuverkum. Sömu gögn gefa til kynna að íslensk stjórnvöld séu ekki í aðstöðu til að veita öðrum ríkjum jafn mikið af upplýsingum og þau fá. Við sinnum skyldum okkar samkvæmt Schengen samningnum og skráum upplýsingar um vörur og einstaklinga eins og við á í SIS II kerfið. Aftur á móti er Ísland eitt af fáum ríkjum sem ekki sinnir forvirkum rannsóknum til að verjast hryðjuverkum og hefur því ekki samskonar upplýsingar til að deila og flest önnur ríki. Samkvæmt þeim gögnum sem aðgengileg eru er því hægt að draga þá ályktun að Íslendingar fái meira af upplýsingum en þeir veita.

Atburðir geta verið af þeirri stærðargráðu að þeir breyti heiminum. Að mörgu leiti er hægt að segja að hryðjuverkin 11. september hafi breytt heiminum. Vestræn ríki áttuðu sig á að hryðjuverkaógn var komin til að vera og þau snéru bökum saman í baráttunni gegn hryðjuverkum og hryðjuverkasamtökum með skipulögðum hætti. Hryðjuverkaógn er ógn sem ríki heims búa við í dag og mega aldrei slá slöku við í vörnum gegn þeim. Á sama tíma má ekki láta óttan við hryðjuverk ná tökum á daglegu lífi fólks.

## Heimildaskrá

- BBC. 2006. „Prosecution Case Against al-Qaeda Briton.“ Síðast uppfært 6. nóvember 2016. Sótt 23. ágúst 2017. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/6122270.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6122270.stm)
- Bilgi, Seniz. 2016. „Intelligence Cooperation in the European Union: An Impossible Dream?“ *All Azimuth* 5 (1): 57-67
- Bucci, Steven, James Carafona og Jessica Zuckerman. 2013. „60 Terrorist Plots Since 9/11: Continued Lessons in Domestic Counterterrorism.“ The Heritage Foundation. Birt 22. júlí 2013. Sótt 25. ágúst 2017. <http://www.heritage.org/terrorism/report/60-terrorist-plots-911-continued-lessons-domestic-counterterrorism>
- Bures, Oldrich. 2016. „Intelligence Sharing and the Fight Against Terrorism in the EU: Lessons Learned from Europol.“ *European View* 15 (1): 57-66. Sótt 12. júlí 2017. doi: 10.1007/s12290-016-0393-7.
- Carafona, James, Jessica Zuckerman og Jena Baker McNeill. 2011. „39 Terror Plots Foiled Since 9/11: Examining Counterterrorism’s Success Stories.“ The Heritage Foundation. Birt 20. maí 2011. Sótt 3. ágúst 2017. <http://www.heritage.org/terrorism/report/39-terror-plots-foiled-911-examining-counterterrorisms-success-stories>
- Chomsky, Noam. 1987. „International Terrorism: Image and Reality.“ *Crime and Social Justice*, no. 27/28 : 172-200.
- Deflem, Mathieu. 2006. „Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective.“ *Justice Quarterly*. 23 (3): 336-359. Sótt 12. júlí 2017. doi: 10.1080/04418820600869111
- European Commission. 2017. „Schengen Area.“ Síðast uppfært 1. júlí 2013. Sótt 22. ágúst 2017. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en)
- European Commission. 2013. „Questions and Answers: Schengen Information System (SIS II).“ Birt 9. apríl 2013. Sótt 27. ágúst. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-309\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-309_en.htm)
- Europol. 2017. „EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT).“ Sótt 8. ágúst 2017 <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2>
- Europol. 2017. „Terrorism.“ Sótt 8. ágúst 2017 <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/terrorism>
- Hoffman, Bruce. 2006. *Inside Terrorism*. 2. útg. Columbia University Press New York.
- Independent. 2016. „It's the 10th Anniversary of the Liquids ban on Flight's - But is it Still Necessary?“ Birt 9. ágúst 2016. Sótt 24. ágúst 2017. <http://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/liquids-ban-on-flights-10th-anniversary-do-we-still-need-it-a7181216.html>

- Innanríkisráðuneytið. 2012. Skýrsla innanríkisráðherra um Schengen samstarfið júní 2012. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið.
- Keeley, Robert V. 2002. „Trying to Define Terrorism.“ *Middle East Policy* 9 (1):33-39.
- Lefebvre, Stephane. 2003. „The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation.“ *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 16 (4): 527-542. Sótt 27. júlí 2017. doi: 10.1080/08850600390229323.
- Lög um Lögreglu nr 90/1996. <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1996090.html>
- Lögreglan. 2017. „Ríkislögreglustjóri“ Síðast uppfært 11. mars 2015. Sótt 18 ágúst. <http://www.logreglan.is/logreglan/rikislogreglustjori/>
- NATO. 2017. „Countering Terrorism.“ Síðast uppfært 4. ágúst 2017. Sótt 20 ágúst 2017 [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_77646.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm)
- NATO. 2017. „NATO leaders agree to do more to fight terrorism and ensure fairer burden sharing“ Síðast uppfært 26. maí 2017. Sótt 20. ágúst 2017 [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_144154.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_144154.htm)
- NY Times. 2010a. „Guilty Plea Made in Plot to Bomb New York Subway.“ Birt 22. febrúar 2010. Sótt 23. ágúst 2017. <http://www.nytimes.com/2010/02/23/nyregion/23terror.html?mcubz=1>
- NY Times. 2010b. „Trans-Atlantic Aircraft Plot (2006)“. Síðast uppfært 8. júlí 2010. Sótt 24. ágúst 2017. <https://www.nytimes.com/topic/subject/transatlantic-aircraft-plot-2006?mcubz=1>
- NY Times 2017. „Moroccan Man Admits Deadly Stabbing Attack in Finland.“ Birt 22. ágúst 2017. Sótt 30 ágúst. <https://www.nytimes.com/2017/08/22/world/europe/finland-stabbing-terrorism.html?mcubz=1>
- Pillar, Paul R. 2001. „The Instruments of Counterterrorism“ *U.S. Foreign Policy Agenda an Electronic Journal of the U.S. Department of State*. 6 (3): 10-13.
- Privacy International. „The Five Eyes.“ Sótt 10 ágúst 2017. <https://www.privacyinternational.org/node/51>
- Ríkislögreglustjóri. 2015. Mat ríkislögreglustjóra á hættu af hryðjuverkum og öðrum stórfelldum árásum. 20. febrúar 2015. Reykjavík: Greiningardeild ríkislögreglustjóra.
- Ríkislögreglustjóri. 2017. Mat ríkislögreglustjóra á hættu af hryðjuverkum. 30. janúar 2017. Reykjavík: Greiningardeild ríkislögreglustjóra.
- The Gurdian. 2016. „Britain has Foiled 10 Terror Attacks in Two Years, say Police.“ Birt 28. október 2016. Sótt 23. ágúst 2017. <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/oct/28/britain-foiled-terror-attacks-plots-police-counter-terrorism-security-services>

- Tillaga til þingsályktunar um forvirkar rannsóknarheimildir lögreglu. Þskj. 26, 26. mál, 2011-2012. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Sótt 2. september 2017.  
<https://www.althingi.is/altext/pdf/140/s/0026.pdf>
- Tüzüner, Musa. 2014. „Insights of Intelligence Insiders on (Non-) Sharing Intelligence Behaviors.“ All Azimuth 3 (2): 51-66.
- Vilhjálmur A Kjartansson. 2017. „Sprenging í vændi á Íslandi.“ mbl.is 28. júní 2017. Sótt 3. september 2017.  
[http://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/06/28/sprenging\\_i\\_vaendi\\_a\\_islandi\\_2/](http://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/06/28/sprenging_i_vaendi_a_islandi_2/)
- Vísir. 2010. „Ráðherra vill innra eftirlit og rýmri heimildir lögreglu.“ visir.is 16. ágúst. Sótt 3. september 2017. <http://www.visir.is/g/2010133173976/radherra-vill-innra-efirlit-og-rymri-heimildir-logreglu>
- Warner, Margaret. 2013. „An exclusive club: The 5 countries that don't spy on each other.“ PBS.org. 25. október. Sótt 18. ágúst 2017. <http://www.pbs.org/newshour/rundown/an-exclusive-club-the-five-countries-that-dont-spy-on-each-other/>
- Zuckerman, Jessica. 2012. „Chicago Bombing Attempt Marks 52 Terrorist Plots Since 9/11.“ The Heritage Foundation. Birt 17. september 2012. Sótt 23. ágúst 2017.  
<http://www.heritage.org/terrorism/report/chicago-bombing-attempt-marks-52-terrorist-plots-911>