

**Norræn samvinna á sviði utanríkis-  
og öryggismála.**

**Tillaga afhent norrænu utanríkisráðherrunum á  
aukafundi norrænu utanríkisráðherranna, Osló 9. febrúar 2009**

**Thorvald Stoltenberg**

## Efnisyfirlit

Inngangur .....	3
Friðaruppbygging .....	5
Tillaga 1. Viðbragðssveit til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika ...	6
Loftrýmiserfirlit .....	9
Tillaga 2. Norrænt samstarf um loftrýmiserfirlit yfir Íslandi .....	10
Eftirlit með hafsvæðum og málefni norðurslóða .....	13
Tillaga 3. Norrænt eftirlitskerfi með hafsvæðum .....	14
Tillaga 4. Viðbragðssveit á sjó .....	18
Tillaga 5. Gervihnattakerfi fyrir eftirlit og samskipti .....	20
Tillaga 6. Norrænt samstarf um málefni norðurslóða .....	22
Samfélagsöryggi .....	24
Tillaga 7. Samhæfing varna gegn stafrænum árásum .....	25
Tillaga 8. Hamfarabjörgunarsveit .....	27
Tillaga 9. Rannsóknardeild vegna stríðsglæpa .....	29
Tillaga 10. Samstarf á sviði utanríkisþjónustu .....	31
Hernaðarsamstarf .....	33
Tillaga 11. Hernaðarsamstarf um flutninga, hjúkrunarlið, þjálfun, búnað og æfingasvæði .....	34
Tillaga 12. Viðbragðssveit á landi og sjó .....	38
Samstöðuyfirlýsing .....	40
Tillaga 13. Norræn samstöðuyfirlýsing .....	41

## Inngangur

Hinn 16. júní 2008 fékk ég beiðni frá norrænu utanríkisráðherrunum um að leggja fram tillögu að því hvernig styrkja mætti norræna samstarfið á sviði utanríkis- og öryggismála.

Utanríkisráðherrarnir tilnefndu tvo tengiliði hver. Þeir eru: Nanna Hvidt og Hans Hækkerup frá Danmörku, Ulla Maria Antilla og Tuomas Forsberg frá Finnlandi, Guðmundur Alfreðsson og Kristrún Heimisdóttir frá Íslandi, Julie Christiansen og Henrik Thune frá Noregi og Urban Ahlin og Gøran Lennmarker frá Svíþjóð. Tengiliðirnir hafa komið með gagnlegt framlag, en ég ber einn ábyrgð á þeim 13 tillögum sem hér eru lagðar fram.

Við vinnslu skýrslunnar lagði utanríkisráðuneytið í Osló til skrifstofu með tveimur aðstoðarmönnum (Elin Marie Hellum og Sverre Jervell).

Við vinnslu skýrslunnar hafa verið farnar margar ferðir til höfuðborga Norðurlandanna og rætt við fjölda einstaklinga, einkum stjórnáamenn úr ríkisstjórnarflokkunum og úr hópi stjórnarandstöðu, og við mikinn fjölda fagaðila.

Nokkur meginatriði eru mér ofarlega í huga:

- Í öllum norrænu löndunum er nú almennur vilji til þess að efla norrænt samstarf.
- Almennt er talið að norrænu löndin hafi, vegna landfræðilegrar nálægðar hvert við annað, marga sameiginlega hagsmuni í utanríkis- og öryggismálum, óháð því að löndin tengjast Evrópusambandinu og Atlantshafsbandalaginu (NATO) með ólíkum hætti.
- Almennt er litið svo á að norræna svæðið verði stöðugt mikilvægara í landfræðipólitískum og hernaðarlegum skilningi. Það er vegna þess mikilvægis sem norrænu hafsvæðin hafa sem framleiðslu- og flutningasvæði að því er varðar olíu og gas fyrir markaði í Evrópu og vegna þróunar á norðurslóðum.
- Innan ESB og NATO er aukinn áhugi á svæðisbundnu samstarfi milli aðildarríkja og ríkja sem eru ekki aðildarríki.

- Í öllum norrænu löndunum er vilji til samstarfs við Sameinuðu þjóðirnar (SÞ). Almennur vilji er til þess að þróa áfram framlag norrænna sveita til aðgerða SÞ og byggja það á raunverulegri þörf og sérstöðu norrænu landanna.
- Yfirmenn varnarmála í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð hafa nýlega samið skýrslu með tillögum um hvernig standa megi að samstarfi til þess að fé til varnarmála nýtist sem best. Gengið er út frá því að nýjasta tækni í landvörnum verði sífellt dýrari. Við þær aðstæður verður æ erfiðara fyrir löndin, hvert og eitt, að fjármagna nútíma landvarnir og það eitt og sér skapar þörf fyrir norrænt samstarf á sviði varnarmála. Ég hef stuðst við skýrslu yfirmanna varnarmála við störf mín.
- Norrænu löndin ráða í dag yfir stórum hafsvæðum. Með veðurfarsbreytingunum og bráðnun íss mun umferð á þessum hafsvæðum aukast til muna, nefna má að nýjar skipaleiðir munu opnast yfir Norðurishafið til Kyrrahafsins. Það gerir norrænt samstarf á hafsvæðunum og á norðurslóðum áhugavert.

Með þetta að leiðarljósi hef ég tekið saman 13 beinar tillögur sem miða að því að styrkja norrænt samstarf Tillögurnar eru mótaðar með það í huga að allar Norðurlandþjóðirnar taki þátt í framkvæmd þeirra. Oftar en ekki er þó eðlilegt að tvö eða fleiri lönd taki upp samstarf og önnur lönd bætist í hópinn þegar þau óska þess.

Osló, 9. febrúar 2009

Thorvald Stoltenberg

**Friðaruppbygging**

**Tillaga 1. Viðbragðssveit til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika**

Stofnsett verði norræn viðbragðssveit til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika, sem hægt yrði að senda til landa þar sem mikil ólga er innanlands eða aðrar þær kringumstæður sem gera alþjóðlega íhlutun æskilega. Sveitin fær það verkefni að koma á stöðugleika og í framhaldinu að koma því í kring að stjórnmalastarfsemi geti farið fram og að ríkisvaldið sé starfhæft. Í sveitinni munu starfa bæði borgaralegir starfsmenn og hermenn.

Í sveitinni verði fjórar deildir: hernaðardeild, mannúðarhjálpardeild, stjórnvaldsdeild (lögregla, dómarrar, fangaverðir, kosningaefirlitsmenn o.fl.) og hjálpardeild.

\*\*\*\*

Stofnsett verði norræn viðbragðssveit til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika (Nordic Stabilization Task Force), sem ætlað yrði að bregðast við ýmsum þeim nýju öryggisógnum sem SP og alþjóðasamfélagið standa frammi fyrir. Áður fyrr var ógn við öryggi gjarnan tengd *öflugum ríkjum* sem hneigðust til að beita valdi til að gæta hagsmuna sinna á kostnað veikari nágrannaríkja. Undanfarin ár hefur athyglin beinst að nýrri öryggisógn sem tengist *veikburða* ríkjum þar sem mikil ólga er innanlands eða um ræðir önnur alvarleg vandamál. Nefna má borgarastyrjöld, sem leiðir til hruns stjórnkerfisins eða ríki þar sem stjórnmalastarfsemi er ábótavant. Þess háttar aðstæður valda almenningi oft verulegum þjáningum og geta haft afdrifaríkar afleiðingar í nánasta umhverfi, m.a. leitt til svæðisbundinnar ólgu og flóttamannastraums.

Alþjóðasamfélagið hefur á undanförunum árum komist að raun um hve erfitt er að eiga við slíkar kringumstæður. Yfirleitt er mikil þörf fyrir samþættar aðgerðir þar sem bæði herlið og starfsfólk mannúðarsamtaka vinna saman, eins og dæmi eru um frá Afganistan og Írak. Í þessum löndum höfum við séð hve erfitt það er að koma á árangursríku samstarfi milli herliðs og hjálpsamtaka. Oft skortir á samræmingu aðgerða hinna ýmsu landa.

Herliði hinnar fyrirhuguðu viðbragðssveitar er fyrst og fremst ætlað að fara inn á svæði, krefjist aðstæður þess, til að koma á stöðugleika til að mannúðarhjálpardeildin komist á staðinn. Eftir að herliðið hefur komið á stöðugleika ætti, eins fljótt og auðið er, að koma á samræmdum aðgerðum lögreglu, löglærðra ráðgjafa, kosningaefirlitsmanna og annarra borgaralegra sérfræðinga sem eru hinu borgaralega samfélagi nauðsynlegir. Í næsta áfanga ætti hjálpardeildin að þróa og styðja við þróunarverkefni til lengri tíma. Eitt helsta markmið aðgerðarinnar ætti að vera að tryggja eðlilegt stjórn málastarf á staðnum og að ríkisvaldið geti sinnt hlutverki sínu. Þetta er og mikilvægur liður í „brotthvarfi“ „(exit-strategi)“, þ.e. áætlun sem gerir kleift, pólitískt og í raun réttri, að ljúka aðgerðinni.

Meðan tillagan um viðbragðssveitina til eflingar hernaðarlegs og borgaralegs stöðugleika var í undirbúningi var haft samband við fólk í lykilstöðum hjá SP í New York. Hjá SP er litið svo á að mikil þörf sé á að stofna borgaralega og hernaðarlega sveit til að koma á stöðugleika. Bent er á að slík sveit þurfi að afla sér grunnfærni og draga lærdóm af þeirri reynslu sem fengist hefur í fyrri og yfirstandandi aðgerðum. Auk þessa verður sveitin að njóta liðsinnis heimamanna, sem geta miðlað af þekkingu sinni á aðstæðum á staðnum og lagt sitt af mörkum til að sveitin stjórni ekki samfélaginu um of. Einnig er bent á að norrænu löndin hafi sýnt að þau séu fær um að samhæfa starfsemi hins borgaralega hluta og hersins betur en flest önnur lönd. Norrænu löndin hafa þess utan langa reynslu af því að vinna saman að alþjóðlegum verkefnum á vegum SP og ættu því að hafa allt til þess að aðstoða SP í aðgerðum sem miða að því að koma á stöðugleika.

Norræn viðbragðssveit til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika yrði framlag til viðameiri aðgerðar SP eða til aðgerða á vegum ESB, NATO, Afríkusambandsins eða ÖSE í umboði SP. Eftir atvikum yrði ýmist öll sveitin eða hlutar hennar til reiðu.

Uppbygging norrænnar viðbragðssveitar til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika taki mið af þörfum hvers verkefnis og verður sveitin þar af leiðandi ekki fastmótuð eining. Borgarlegi hluti sveitarinnar mun m.a. fenginn af fyrirliggjandi lista yfir einstaklinga sem hafa nauðsynlega menntun og hæfi í borgaralegu tilliti og geta brugðist við með skömmum fyrirvara.

Til að tryggja nauðsynlega þjálfun og viðbragðsflýti þarf hernaðarhlutinn að vera mótaður þannig að hann geti brugðist við með skömmum fyrirvara og notast við þann búnað sem er til

reiðu til þátttöku í ESB-verkefnum á vegum norrænu viðbragðsherdeildarinnar (Nordic Battle Group) eða viðbragðssveitar NATO (NATO Response Force).

Viðbragðssveitin þarf að hafa á að skipa föstu foringja- og þjálfunarliði. Þetta fastalið raðar saman hinum ýmsu deildum sem taka eiga þátt í hverju verkefni fyrir sig og sér til þess að samhæfing og þjálfun sé eins og best verður á kosið. Til að tryggja getu og skapa traust innan skipulagsins alls og einstakra verksviða ætti fastaliðið að hittast reglulega til æfinga. Einnig ber að þróa greiningarnetkerfi sem tengist yfirstjórninni og getur áttað sig á neyðarástandi sem upp kemur og kringumstæðum á staðnum og metið hvaða líkur eru á að leysa megi vandann með samningum. Þess háttar netkerfi ætti að byggja á starfsemi núverandi stofnana.

Það sem mestu máli skiptir við uppbyggingu og aðgerðir norrænnar viðbragðssveitar er góð samvinna milli hins hernaðarlega og borgaralega þáttar. Lausnin er að hluta kerfisbundin þjálfun í samvinnu og samráði. Þá er mikils um vert að þróa fyrirkomulag sem tryggir að hagnýt reynsla af vettvangi flytjist hratt yfir til þeirra sem sinna kennslu og þjálfun liðsmanna sveitarinnar. Á Norðurlöndunum fyrirfinnast allmargar stofnanir sem hafa reynslu af þess konar kennslu og þjálfun og geta því miðlað henni til þessa verkefnis.



**Loftrýmiseftirlit**

## Tillaga 2. Norrænt samstarf um loftrýmiseftirlit yfir Íslandi

Norrænu ríkin ættu að taka ábyrgð á loftrýmiseftirliti og loftrýmisgæslu yfir Íslandi. Í fyrsta áfanga gætu norrænu ríkin sent lið til herstöðvarinnar í Keflavík og tekið þátt í hinum reglulegu æfingum „Norður víkingur“ sem íslensk stjórnvöld skipuleggja. Í næsta áfanga gætu þau tekið yfir hluta af loftrýmisgæslunni sem NATO hefur skipulagt. Norræn samvinna um loftrýmisgæslu gæti þannig orðið fyrirmynd samstarfs milli aðildarríkja NATO og samstarfslanda í verkefninu „Samstarf í þágu friðar“ (e. Partnership for Peace). Samstarfið væri hægt að þróa áfram í þeim þremur áföngum sem lýst er hér að neðan.

\*\*\*\*\*

Ísland er á svæði sem athygli mun að líkindum beinast að í auknum mæli í náninni framtíð. Eftir að bandaríska herliðið fór frá herstöðinni í Keflavík árið 2006, eftir 55 ára veru þar, hefur komið fram þörf, bæði á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndunum, fyrir aukið loftrýmiseftirlit yfir íslensku yfirráðasvæði, . Jafnframt er loftrýmiseftirlit almennt séð svið þar sem norrænu ríkin njóta sjálf góðs af samstarfi.

Eftir að Bandaríkjamenn drógu herlið sitt til baka hafa íslensk yfirvöld (Varnarmálastofnun) borið ábyrgð á rekstri aðstöðunnar á Keflavíkurflugvelli og á ratsjárkerfinu sem sinnir loftrýmiseftirliti. Ísland hefur notið hagnýtrar aðstoðar frá Danmörku og Noregi við þjálfun þess íslenska starfsfólks sem starfar á þessum vettvangi.

Enn fremur hefur verið komið á skipulagi fyrir reglulega loftrýmisgæslu yfir Íslandi sem NATO annast . Skipulagið felur í sér að flugvélar frá NATO-ríkjum annast eftirlit á Íslandi, venjulega 3–4 vikur í senn, fjórum sinnum á ári. Í reynd fer þetta þannig fram að ríkin, sem bjóðast til að sinna tímabundinni gæslu („slot“), gera samning við íslensk yfirvöld um tæknileg, fjárhagsleg og hagnýt atriði.

Ísland hyggst, á árinu 2009, taka við orrustuþotum frá Danmörku, Spáni og Bandaríkjunum. Þýskaland og Bandaríkin hafa staðfest þátttöku sína á árinu 2010. Kanada, Ítalía og Pólland eru meðal þeirra landa sem hafa hug á að taka þátt í loftrýmisgæslunni. Á sama tíma er gert

ráð fyrir að tímabundin dvöl orrustuþotna í herstöðinni í Keflavík verði þrisvar á ári í stað fjórum sinnum áður. Varnaræfingin „Norður víkingur“, sem Ísland stjórnar, mun að líkindum fara fram á árinu 2010.

Yfirmenn herja Finnlands, Noregs og Svíþjóðar hafa í sameiginlegri skýrslu sinni haft frumkvæði að því að efla samstarf Norðurlandanna um loftrýmiseftirlit. Til skemmri tíma litið mæla þeir með því að Finnland og Svíþjóð geri samning um upplýsingaskipti við loftrýmiseftirlitskerfi NATO. Þetta ferli er þegar hafið og gerir norrænu ríkjunum kleift að koma á fót sameiginlegri, síuppfærðri stöðumynd af norrænu loftrými. Enn fremur leggja yfirmennirnir til að til lengri tíma litið sé rétt að hefja samstarf um sameiginlegt grunnvirki til loftrýmiseftirlits (viðvörunarratsjár, valdboðsheimildir, eftirlit o.fl.). Slíkt samstarf mun, eins og yfirmennirnir leggja áherslu á í skýrslu sinni, geta haft í för með sér umtalsverðan fjárhagslegan sparnað með minni þörf fyrir fjárfestingar og lægri rekstrarkostnaði.

Tæknilega séð fylgja engin vandamál norrænu samstarfi um loftrýmiseftirlit yfir Íslandi og unnt verður að koma því af stað með skömmum fyrirvara þegar pólitískt samþykki liggur fyrir. Ef norrænu ríkin ákveða að taka að sér verkefni tengd loftrýmiseftirliti yfir Íslandi verður það raunhæft dæmi um samstarf samkvæmt samningnum um „Samstarf í þágu friðar“.

Hægt er að skipta norrænni samstarfsáætlun, eins og gert er grein fyrir hér að ofan, í þrjá áfanga.

- *Í fyrsta áfanga* er komið á fót sameiginlegu loftrýmiseftirliti, eins og gert er ráð fyrir í skýrslu yfirmanna varnarmála.
- *Í öðrum áfanga* er norrænt starfslið sent til Keflavíkurstöðvarinnar, annaðhvort sem liður í fastaefingunni „Norður víkingur“ eða til fastrar viðveru. Loftrýmiseftirlit er mikilvægur liður í varnaræfingunni „Norður víkingur“ og þátttaka norrænu ríkjanna í þessari æfingu yrði eðlilegur hluti af samstarfsáætluninni sem þegar hefur verið samið um milli NATO-ríkja og samstarfsríkja þeirra.
- *Í þriðja áfanga* (frá 2010) tækju norrænu ríkin yfir ábyrgð á einu loftrýmisgæslutímabili („slot“) innan þeirrar áætlunar um loftrýmisgæslu yfir Íslandi sem þegar liggur fyrir.

Norrænt loftrýmiseftirlit yfir Íslandi, undir stjórn íslenskra yfirvalda, gæti orðið mikilvægt skref í átt að hagnýtu norrænu samstarfi um almennt eftirlit og beitingu lögsögu í norrænu loftrými.

Tillagan um norrænt samstarf við loftrýmiseftirlit yfir Íslandi mun hafa þýðingu að því er varðar tillögur síðar meir um eftirlit með hafsvæðum (Tillaga 3) og þróun norræns gervihnattakerfis (Tillaga 5).

Með tillögum um loftrýmiseftirlit yfir Íslandi, um norrænt eftirlit með hafsvæðum og um norrænt gervihnattakerfi kann að verða stigið mikilvægt skref í þá átt að norrænu ríkin ábyrgist sameiginlegt eftirlit með norrænu loftrými og eftirlit með norrænum hafsvæðum.

**Eftirlit með hafsvæðum og málefni norðurslóða**

### Tillaga 3. Norrænt eftirlitskerfi með hafsvæðum

**Komið verður á norrænu fyrirkomulagi eftirlits og viðvarana á norrænu hafsvæðunum. Kerfið á fyrst og fremst að vera borgaralegs eðlis og miðast við eftirlit með hafsvæðum, mengun og umferð borgaralegs eðlis. Núverandi hernaðarleg eftirlitskerfi með hafsvæðum taka í litlum mæli til slíkra verkefna. Norrænt eftirlitskerfi með hafsvæðum má byggja á tveimur stoðum, annarri fyrir eftirlit með Eystrasalti („BalticWatch“) og hinni fyrir eftirlit með Norður-Atlantshafi, hluta Norðurishafsins og Barentshafsins („BarentWatch“), með einni sameiginlegri yfirstjórn.**

\*\*\*\*

Norrænu ríkin ráða yfir stórum hafsvæðum. Með veðurfarsbreytingum og bráðnun íss munu þessi hafsvæði stækka til muna. Veðurfarsbreytingarnar munu einnig hafa í för með sér aukna umferð á norrænu hafsvæðunum, sérstaklega vegna olíu- og gasframleiðslu, og opna fyrir nýjar skipaleiðir milli Evrópu og Kyrrahafsins í norðurhöfum.

Skilvirk stjórnun þessara svæða kallar á að við höfum yfirsýn, helst á rauntíma, yfir það sem fer fram í hafinu og á yfirborði þess. Þetta krefst þróunar og samhæfingar ólíkra kerfa.

Núverandi norrænt fyrirkomulag eftirlits og viðvarana á hafi úti er augljóslega takmörkunum háð. Ábyrgðin á eftirliti með hafinu og umhverfi þess skiptist milli margra landsbundinna stofnana og það kann að vera erfitt að fá heildstæða mynd af ástandinu þegar atburðir verða. Skýringin er ekki einvörðungu ólíkir starfshættir við upplýsingaskipti og starfrænar takmarkanir landsbundinna tölvukerfa, heldur einnig takmörkuð upplýsingaskipti og samræming milli norrænu landanna, einkum hvað hinn borgaralega þátt varðar.

Með nútíma tölvutækni er unnt að þróa *samþætt eftirlitskerfi* með hafsvæðum með því að samtengja núverandi kerfi, bæði landsbundin og fjölþjóðleg. Með þessum hætti væri í raun unnt, óháð staðsetningu, að fá fram á einn og sama skjá allar viðeigandi upplýsingar sem viðkomandi hefur heimilaðan aðgang að.

## Eftirlit með hafsvæðum og málefni norðurslóða

Það væri verulegur ávinningur af því að þróun slíkra samþættra kerfa yrði á vettvangi Norðurlanda. Þá er unnt, á einfaldari hátt, að fá heildstæða mynd af aðstæðum bæði í Eystrasalti og á Norður-Atlantshafi. Þetta fyrirkomulag getur enn og aftur tryggt skilvirkari nýtingu takmarkaðra norrænna tilfanga og orðið til þess að norrænu löndin verði betur í stakk búin til þess að þróa nýja þekkingu, til dæmis skilvirkt norrænt gervihnattakerfi (sjá tillögu 5).

Norrænt kerfi verður að þróa á þann veg að auðvelt sé að skiptast á upplýsingum við önnur lönd. Þörf verður á tíðum upplýsingaskiptum við Rússland varðandi Barentshafið og Eystrasalt, við hin löndin umhverfis Eystrasalt um Eystrasalt og við Kanada og Bandaríkin um Norður-Atlantshaf. Í dag fyrirfinnst traust fyrirkomulag upplýsingaskipta milli Rússlands, Noregs og Íslands sem tryggir stöðugt eftirlit með umferð olíuflutningaskipa milli Múrmansk og Bandaríkjana með fram ströndum Noregs og um íslenskt hafsvæði. Einnig er skipst á upplýsingum, fyrir tilstilli „Samstarfsvettvangs landhelgisgæslu á Norður-Atlantshafi“ (North Atlantic Coast Guard Forum), sérstaklega um leit og björgun. Þátttakendur eru Kanada, Danmörk, Ísland, Noregur og Bandaríkin.

Í norrænu löndunum eru varnarmál mikilvægur þáttur í eftirliti með hafsvæðum. Varnarmálayfirvöld í hverju landi fyrir sig ráða yfir skilvirkum kerfum, en kerfi þessi beinast í minna mæli að þeim nýju viðfangsefnum sem tengjast stjórnun umhverfis og auðlinda. Hernaðarlegu kerfin finna samt sem áður mikið magn upplýsinga sem eru mikilvægar fyrir borgaralegt eftirlit með hafsvæðum og norrænt eftirlitskerfi með hafsvæðum verður fyrst skilvirkt þegar það verður samkeyrt með hernaðarlegu kerfunum og getur skipst á upplýsingum við þau.

ESB telur mikilvægt að ná fram heildstæðri stjórn á viðkvæmum hafsvæðum. Þar er gengið út frá því að yfirlit yfir það sem fer fram á og undir yfirborði hafsins sé fyrir hendi. ESB telur einnig mikilvægt að koma á fyrirkomulagi sem auðveldar eftirlit með ytri landamærum Schengen-svæðisins á norðlægum hafsvæðum.

Í ESB er nú verið að vinna að uppkasti þar sem hvert land fyrir sig þróar eigin eftirlitskerfi með hafsvæðum áður en farið er í þróun svæðisbundinna kerfa sem unnt er að tengja saman í stærra evrópskt kerfi. Þverfaglegt norrænt samstarf, sem nær yfir landamæri, um eftirlit með hafsvæðum fellur að langtímahugmyndum ESB um svæðið og samþætt norrænt kerfi getur verið frumkvöðlaverkefni í evrópsku og hnattrænu samhengi. Það kann að opna fyrir fjármögnun frá Evrópu.

## Eftirlit með hafsvæðum og málefni norðurslóða

Að því er hernaðarlegu hliðina varðar hafa Finnland og Svíþjóð, frá árinu 2006, haft sameiginlegt kerfi fyrir eftirlit á Eystrasalti og skipti á myndum af aðstæðum. Fyrir liggja áætlanir um að þróa þetta í kerfi fyrir hernaðarlegt eftirlit á öllu Eystrasalti þar sem Eystrasaltlöndin, Pólland og Þýskaland, taka einnig þátt. Danmörku og Noregi hefur verið boðið að taka þátt í slíku fyrirkomulagi. Enn fremur hafa Finnland og Svíþjóð sett upp í sameiningu háþróað kerfi fyrir eftirlit með siglingum á Eystrasalti. Oft hefur verið rætt um hvort þróa eigi samþætt kerfi fyrir heildareftirlit með þessu hafsvæði þar sem eftirlit með umhverfi og auðlindum er meðtalið, en til þessa hefur ekki verið tekið nein ákvörðun þar um.

Danmörk, Ísland og Noregur hafa, innan vébanda NATO, skilvirkt hernaðarlegt eftirlitskerfi með hafsvæðum sem skilar sameiginlegum myndum af aðstæðum. Á árinu 2008 var samþykkt að þróa kerfið enn frekar í nýtt og skilvirkara kerfi. Þessi vinna er þegar hafin og kann að gagnast norrænu eftirlitskerfi með hafsvæðum.

Um þessar mundir er unnið að stóru verkefni um þróun borgaralegs kerfis fyrir heildareftirlit með norski lögsögu í Barentshafi og Noregshafi. Skýrslan um forkönnunina („i-Nord“) var afhent norskum yfirvöldum 5. febrúar og hún hefur að geyma tillögur um hvernig unnt er að tengja saman mismunandi norsk svæðakerfi. Ætlunin er að þróa kerfið, sem nefnist „Barentshafseftirlitið“ (BarentsWatch), á tímabilinu 2009–2016 og verður það mótað þannig að unnt verði að samþætta það kerfum í öðrum norrænum löndum og skiptast á viðeigandi upplýsingum við Kanada, Rússland og Bandaríkin.

Mikilvægt er að taka grundvallarákvarðanir um borgaralegt eftirlitskerfi með hafsvæðum fyrir Norðurlöndin áður en samþættum kerfum verður komið á fót í norrænu löndunum hverju fyrir sig. Með þessum hætti er unnt að móta landsbundið fyrirkomulag sem laga má að víðtækari norrænum lausnum. Með slíkri grundvallarákvörðun yrði eðlilegt að norsk yfirvöld byðu Danmörku og Íslandi að verða aðilar að Barentshafseftirlitinu vorið 2009. Þannig væri unnt að laga danska og íslenska hagsmuni að áframhaldandi þróun kerfisins og taka tillit til þeirra. Einnig er eðlilegt að fagfyrirvöld í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð verði í góðu sambandi sín á milli þannig að uppbygging á samþættu eftirlitskerfi með hafsvæðum fyrir Eystrasalt („BalticWatch“) geti farið fram með sama hætti og „Barentshafseftirlitið“ (Norður-Atlantshaf, Barentshaf og Norðuríshafið).



## **Eftirlit með hafsvæðum og málefni norðurslóða**

Þessa tillögu ber að skoða í samhengi við tillögur um norræna viðbragðssveit á sjó (tillaga 4), norrænt gervihnattakerfi (tillaga 5) og norræna viðbragðssveit á landi og sjó (tillaga 12).

#### Tillaga 4. Viðbragðssveit á sjó

**Þegar norrænu eftirlitskerfi með hafsvæðum hefur verið komið upp ætti að stofna norræna viðbragðssveit á sjó sem samanstendur af einingum frá strandgæslu og björgunarþjónustu norrænu landanna. Sveitin ætti að fara í reglulegar eftirlitsferðir á norrænu hafsvæðunum og leggja jafnframt áherslu á leit og björgun.**

\*\*\*\*\*

Sameiginlegt eftirlitskerfi með hafsvæðum gerir mögulegt að koma á fót sameiginlegu stjórnkerfi við leit og björgun sem gæti nýtt sér búnað frá mörgum norrænum ríkjum. Það liggur því fyrir að gera tillögu um að í næsta áfanga verði stofnsett *norræn viðbragðssveit á sjó* sem væri unnt að senda bæði til Eystrasaltsins og til hafsvæðanna í norðri.

Norrænu löndin, einkum Danmörk/Grænland, Ísland og Noregur hafa eftirlit með og stjórna gríðarlega stórum hafsvæðum. Í dag er skortur á farartækjum sem geta haft eftirlit með svæðunum og unnt er að senda þangað þegar þess gerist þörf. Þetta vandamál verður enn augljósara þegar opnað verður fyrir skipaumferð milli Atlantshafs og Kyrrahafs um Norðuríshafið. Umferð af því tagi um skipaleiðir á norðurslóðum, sérstaklega í skammdeginu, felur í sér krefjandi viðfangsefni á komandi árum, bæði vegna þess að leitar- og björgunarkerfin á þessum svæðum eru mjög takmörkuð og af því að upp getur komið aukin þörf fyrir aðstoð vegna slysa eða ef skip frjósa föst í ís.

Því skal koma á fót sameiginlegu stjórnkerfi fyrir strandgæslu og björgunarsveitir á Norðurlöndum. Þess konar kerfi gæti leitt samnorræna aðstoð á Eystrasalti eða í Barentshafi með samþættingu og stjórnun eininga sem eru staðsettar á hlutaðeigandi svæði.

Norræn viðbragðssveit á sjó ætti að hafa þekkingu á norðurslóðum og ráða yfir búnaði sem er ætlaður til notkunar á þessum svæðum. Við aðstoð á norðurslóðum má oft gera ráð fyrir að ísbrjótar séu nauðsynlegir, m.a. með það í huga að skip geta frosið föst í ísnum. Norrænu löndin ætti því að sameinast um að vera í stakk búin að beita ísbrjótum á norðurslóðum. Í dag búa Kanada, Rússland og Bandaríkin yfir slíkri tækni, en ekkert norrænu landanna. Finnland og Svíþjóð hafa ísbrjóta á Eystrasalti.

## Eftirlit með hafsvæðum og málefni norðurslóða

Það er kostnaðarsamt að koma sér upp ísbrjótum sem ráða við aðstæður á norðurslóðum. Því er eðlilegt að meta þann kost að reka norrænan ísbrjót sem gæti einnig verið rannsóknarskip, dráttarskip o.fl. Áður en hægt er byggja þess háttar fjölnota farartæki ætti norræn viðbragðssveit á norðurslóðum að byggja á samningum um afnot af ísbrjótum Finnlands, Rússlands og Svíþjóðar.

Til að geta starfað saman á skilvirkan hátt þegar eitthvað gerist er mikilvægt að hlutaðeigandi strandgæsla og björgunarsveitir hafi reglulega sameiginlegar æfingar.

Það má t.d. gera með því að skipuleggja sameiginlega gæslu á Eystrasalti eða í Barentshafi.

**Tillaga 5. Gervihnattakerfi fyrir eftirlit og samskipti**

**Sem liður í þróun norræna eftirlitskerfisins með hafsvæðum verði norrænu gervihnattakerfi komið á loft yfir heimskautssvæðinu fyrir 2020. Slíkt gervihnattakerfi getur gefið rauntímamyndir, sem uppfærast reglulega, af aðstæðum á hafsvæðunum, en það er skilyrði fyrir skilvirku eftirliti með hafsvæðum og viðbrögðum við neyðarástandi.**

\*\*\*\*\*

Skilvirkt og nútímalegt eftirlitskerfi með hafsvæðum gerir ráð fyrir notkun gervihnattaþjónustu til samskipta og við eftirlit. Myndupplýsingar frá gervihnöttum eru mikilvægar stöðugu eftirliti með hafsvæðum og með gervihnöttum útbúnum með ratsjá er unnt að tryggja aðgang að upplýsingum frá yfirborði sjávar, óháð veður- og birtuskilyrðum. Gervihnattakerfi getur einnig verið mikilvægt til samskipta milli ólíkra aðila og eininga í norrænu eftirlitskerfi með hafsvæðum.

Gervihnöttur er jafnframt eina samskiptalausnin sem getur verið aðgengileg á öllum norrænu hafsvæðunum allan sólarhringinn. Ef neyðarástand skapast mun verða þörf fyrir gervihnattaþjónustu bæði fyrir munnleg samskipti, gagnaflutning og myndbönd. Aðgengi allan sólarhringinn er nauðsynlegt ef ætlunin er að hafa öflugt og traust skipulag á viðbrögðum við neyðarástandi á þessum svæðum.

Gervihnattakerfi í norðri sem bæði sinnir eftirliti og tryggir samskipti, getur orðið mikilvægur þáttur í stjórnun vistkerfa og fiskveiða á hafsvæðunum. Jafnframt er mikilvægt að geta fylgst með skipaumferð, þar á meðal væntanlegri skipaumferð um Norðurishafið. Hvað olúíðnaðinn á hafi úti áhrærir verður gervihnattakerfi fyrst og fremst mikilvægt sem samskiptaleið.

Til að mæta þörfinni á gervihnattaþjónustu geta norrænu löndin annaðhvort keypt þjónustu af erlendum söluaðilum eða þróað eigin landsbundin eða norræn gervihnattakerfi.

Í dag kaupa norrænu löndin gervihnattaþjónustu vegna eftirlits með hafsvæðum, bæði þjónustu vegna munnlegra samskipta og vegna notkunar á myndgögnum. Gervihnattamyndirnar eru m.a. notaðar til að skrá farartæki, olíumengun, þörungamyndun og

## Eftirlit með hafsvæðum og málefni norðurslóða

aðstæður á ísnum, ásamt upplýsingum um haffræðilegar og veðurfarslegar aðstæður. Þjónustuna er unnt að kaupa af söluaðilum í Norður-Ameríku og Evrópu, m.a. Siglingastofnun Evrópu (EMSA) og Geimvísindastofnun Evrópu (ESA).

Það eru góð rök fyrir því að þróa eigin norrænar gervihnattalausnir. Í dag kaupa norrænu löndin aðallega samskiptaþjónustu frá gervihnöttum sem eru á kyrrstöðubraut yfir miðbaug. Þess háttar gervihnettir veita ekki fullnægjandi þjónustu fyrir norðan 71. gráðu norðlægrar breiddar. Þetta verkefni verður mun meira aðkallandi þegar almenn skipaumferð yfir Norðurishafið hefst.

Einnig eru fjárhagsleg rök fyrir þróun á eigin norrænum gervihnattakerfum. Í dag kaupa ólíkar norrænar stofnanir sömu myndþjónustu frá sama söluaðila. Með stöðugt aukinni notkun gervihnattaþjónustu mun sú staða koma upp áður en yfir lýkur að það borgi sig að þróa eigin þjónustu. Þörfin fyrir eftirlits- og samskiptaupplýsingar í varnarmálum norrænu landanna ætti enn fremur að stuðla að því að norrænt gervihnattakerfi verði eftirsóknavert í stjórnmalalegum og fjárhagslegum skilningi.

Norrænt gervihnattaverkefni sem byggir á hárrí sporöskjubraut með t.d. þremur gervihnöttum verður að ná yfir svæðið frá u.þ.b. 52. gráðu norðlægrar breiddar til Norðurpólsins (90. gráðu norðlægrar breiddar). Þetta verður dýrt kerfi og verður varla að veruleika fyrir en nær dregur árinu 2020.

En ef ætlunin er að koma á fót norrænu gervihnattakerfi í framtíðinni er mikilvægt að tekin verði pólitísk grundvallarákvörðun um það áður en einhver norrænu landanna verða komin of langt með innlend kerfi sín.

## Tillaga 6. Norrænt samstarf um málefni norðurslóða<sup>1</sup>

**Norrænu löndin, sem þegar eru aðilar að Norðurskautsráðinu, ættu að móta hagkvæmara samstarf um málefni norðurskautsins. Eðlileg samstarfsverkefni væru á sviði umhverfismála, veðurfars, öryggis og björgunarmála.**

\*\*\*\*\*

Norðurslóðir gefa góða vísbendingu um hnattrænar veðurfarsbreytingar. Sú bráðnun íss sem nú á sér stað mun hafa mikil áhrif á starfsemi á svæðinu og felur í sér að náttúruauðlindir, sérstaklega orkuauðlindir, verða aðgengilegri, með þeim afleiðingum sem það getur haft á viðkvæmt sjávarumhverfi í norðri. Hitabreytingarnar geta einnig haft í för með sér að gjöfulir fiskistofnar fari nýjar leiðir. Samtímis mun hefðbundið lífsviðurværi hluta íbúa á norðurslóðum breytast mikið.

Bráðnun íssins hefur jafnframt í för með sér að nýjar flutningaleiðir opnast milli Kyrrahafsins og Atlantshafsins. Það á bæði við um norðausturleiðina og norðvesturleiðina og, þegar til lengri tíma er litið, einnig leiðina yfir Norðuríshafið. Gert er ráð fyrir því að fyrstu kaupskipin getið valið leið yfir Norðuríshafið þegar á árunum 2009/2010. Þetta mun hafa í för með sér fjölda nýrra viðfangsefna að því er varðar björgunarþjónustu, öryggi og umhverfi, ekki síst í skammdeginu.

Ef sjónir manna beinast í auknum mæli að norðurskautssvæðinu getur það haft landfræðipólítískar afleiðingar ef norðlægu hafsvæðin verða hugsanlega mikilvæg orkulind fyrir Evrópu. Svæðin umhverfis Norðurlönd geta þannig orðið mikilvæg gegnumferðarsvæði fyrir skip og hráolíu.

Slíkri þróun fylgir ábyrgð og það skapar enn og aftur þörf fyrir norrænt samstarf um norðurskautssvæðið. Það á ekki bara við um löndin, sem eiga landamæri að norðurskautssvæðinu, heldur einnig Norðurlöndin fimm þar sem þau eru aðilar að Norðurskautsráðinu.

---

<sup>1</sup> Tillaga 6 um málefni norðurskautsins er nokkuð ólíkt hinum tillögum í skýrslunni. Margir þættir, sem skipta norrænt samstarf á norðurskautinu máli, eru kynntir sem sérstakar tillögur í skýrslunni. Þeir varða eftirlit með norðurskautssvæðunum, eftirlitskerfi með hafsvæðum, gervihnattakerfi ásamt nýjum tækjum sem geta starfað á skipaleiðum á norðurskautssvæðinu, þ.m.t. norræn viðbragðssveit á sjó og norræn viðbragðssveit á landi og sjó.

## Eftirlit á hafsvæðum og málefni norðurslóða

Virk stefna um málefni norðurskautsins gerir kröfu um að við höfum gott yfirlit yfir það sem fer fram á þessu svæði. Norrænt eftirlitskerfi með hafsvæðum verður mikilvægt í þessu sambandi. Norrænt gervihnattakerfi og norrænt samstarf við loftrýmisefirlit yfir Íslandi mun einnig eiga þátt í því að tryggja yfirlit og betri samskipti. Norræn viðbragðssveit á sjó með hæfni til leitar og björgunar og getu til að brjóta ís (tillaga 4) verður mikilvægt tæki til að geta tekist á við hugsanlega atburði á svæðinu. Hið sama gildir um tillöguna um norræna viðbragðssveit á landi og sjó (tillaga 12), en hún gerir ráð fyrir því að slík sveit öðlist færni í að starfa á norðurslóðum.

Norrænu löndin eru aðilar að Norðurskautsráðinu, ásamt Kanada, Rússlandi og Bandaríkjunum, og geta þar gegnt mikilvægu hlutverki varðandi málefni sem tengjast loftslagsbreytingum almennt séð og sambandinu milli nýtingar auðlinda og umhverfis sérstaklega. Norrænu löndin ættu einnig að efla samstarfið á sviði leitar- og björgunaraðgerða. Hægt er að rýmka þess háttar samstarfsverkefni þannig að það taki einnig til Kanada, Rússlands og Bandaríkjanna.

# **Samfélagsöryggi**



## Tillaga 7. Samhæfing varna gegn stafrænum árásum

**Koma skal á fót norrænu þekkingarneti til varnar gegn stafrænum árásum sem beint er að norræna svæðinu. Meginverkefnið verður að skiptast á reynslu og samræma framlag einstakra landa ásamt því að veita norrænu löndunum, sem eru að byggja upp getu á þessu sviði, ráð. Þegar til lengri tíma er litið verður unnt að þróa þetta þekkingarnet áfram og samhæfa viðvaranir um stafrænar árásir gegn norræna svæðinu.**

\*\*\*\*\*

Eftir því sem samfélögin verða háðari upplýsingatækninni aukast möguleikar á því að óvinveittir aðilar geti lamað mikilvæga þjónustupætti og starfsemi. Hægt er að gera stafrænar árásir með því að dreifa veirum, íþyngja vefsvæðum eða yfirtaka stjórn á tölvubúnaði. Árásirnar geta valdið því að Netið detti niður eða að truflanir verði á netsambandi. Samskiptakerfi, allt frá farsímum til útvarpsendinga, geta orðið óvirk. Einnig getur aðgengi samfélagsins að rafmagni stöðvast og járnbrautarlestir og flugumferð lamast. Stafrænar árásir geta einnig valdið því að viðskipti og netbankar verði fyrir truflunum og að vefsvæði með upplýsingum til almennings verði óaðgengileg. Jafnframt er hægt að nota slíkar árásir til að nálgast viðkvæmar upplýsingar og til fjárhagslegs ávinnings.

Gagnaöryggi í samfélagslegu samhengi snýst því um að vera viðbúinn, greina og bregðast við árásum sem geta valdið truflunum á mikilvægum innviðum samfélagsins og mikilvægum geirum, s.s. landvörnum, flugumferð, lestarumferð, orkumálum, símtækni og fjármálum.

Ógnir þær sem um þessar mundir steðja að upplýsinga- og samskiptatækni eru bæði flóknar og ófyrirsjáanlegar og erfitt er að segja til um hverjir geti skapað ógn, hvaða aðferðir verði notaðar og hver tilgangurinn sé. Árásaraðilarnir geta verið erlend ríki, hryðjuverkasamtök, glæpasamtök eða einkaaðilar.

Mörg dæmi eru um lönd sem hafa orðið fyrir barðinu á stafrænum árásum. Árið 2007 urðu innviðir samfélagsins í Eistlandi fyrir víðtækri árás og árið 2008 voru notuð „stafræn vopn“ í tengslum við átökin í Georgíu. Í dag vinna mörg lönd að því að þróa með sér getu til að gera stafrænar árásir á önnur lönd.

Varnir gegn stafrænum árásum ætti að vera hluti af nútíma landvörnum í hverju landi. Því koma norrænu löndin á fót eigin stofnunum sem bera ábyrgð á því að greina og koma í veg fyrir óæskilegar aðgerðir sem beinast gegn mikilvægum tölvukerfum. Löndin búa yfir mismunandi getu til þess að greina og svara alvarlegum stafrænum ógnum og það skortir kerfisbundið norrænt samstarf á þessu sviði. Það hefur heldur ekki verið fundin örugg samskiptalausn milli norrænu landanna og því er erfitt að skiptast á viðkvæmum upplýsingum milli landanna með skjótum hætti.

Stafrænar árásir geta magnast og breiðst hratt út og tímaþátturinn skiptir því öllu máli. Til að norrænu löndin geti mætt stafrænum árásum á samræmdan og skilvirkan hátt verða löndin fyrst að hafa þróað kerfi fyrir norræn upplýsingaskipti og örugg samskipti.

Við uppbyggingu á innlendum varnarkerfum og meðhöndlun stafrænna viðfangsefna geta norrænu löndin lært mikið hvert af öðru með því að skiptast á reynslu, upplýsingum og með því að starfa saman að greiningu yfir landamæri. Þess háttar samstarf getur einnig tekið til mats á tæknilegum lausnum, skipta á mati á stafrænum ógnum, greininga á árásartækni, upplýsinga um viðkvæma þætti mikilvægra, sameiginlegra grunnvirkja og til upplýsinga um sérstakan viðbúnað.

Samstarf um varnaraðgerðir gegn stafrænum árásum snertir einnig getu til árása. Því er litið á samstarf um stafrænar varnir sem viðkvæmt mál sem þarf að íhuga betur. Samt er raunhæft að hefja samstarf nú þegar á ýmsum sviðum, t.d. með upplýsingaskiptum og mótun varnaraðgerða sem byggja á neti núverandi stofnana.

Í dag fyrirfinnst vísir að alþjóðlegu samstarf um stafrænt öryggi. Stofnun „Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence“ á vegum NATO í Eistlandi er eitt af mörgum dæmum. Norrænt net mun, ásamt því að bæta viðbúnað og viðbragðsfærni norrænu landanna og rekstrarsamstarf milli landanna, styrkja framlag norrænu landanna til núverandi alþjóðlegra samstarfverkefna og viðbrögð annarra landa við neyðarástandi.

## Tillaga 8. Hamfarabjörgunarsveit

**Koma ætti á fót norrænni hamfarabjörgunarsveit með meiriháttar hamfarir og stórslys á Norðurlöndunum og í öðrum löndum í huga. Meginverkefni björgunarsveitarinnar yrði að leggja grunn að samnorrænum aðgerðum þegar þess gerist þörf. Björgunarsveitin hefði yfirlit yfir aðgengilegan búnað og starfslið og kæmi á fót tengslaneti milli hinna mörgu opinberu og einkareknu stofnana sem starfa á þessu sviði.**

**Björgunarsveitin ætti að mynda norræna hópa/lið til að mæta sérstökum þörfum, m.a. innan sérhæfðrar leitar og björgunar.**

\*\*\*\*

Norrænu löndin hafa, gegnum opinberar stofnanir og félagasamtök, víðtæk kerfi í hverju landi fyrir sig til að takast á við hamfarir og stórslys. Þegar meiriháttar hamfarir verða eru takmörk fyrir því hvað yfirvöld í löndunum geta tekist á við og á vissum svæðum er innlendur búnaður af skornum skammti. Einnig getur verið dýrt að útvega búnað, sérstaklega fyrir löndin hvert um sig.

Því ber að koma á fót norrænni hamfarabjörgunarsveit sem hefur það verkefni að styrkja og bæta viðbragðskerfi sem eru fyrir hendi í hverju landi fyrir sig. Það ætti ekki að koma á fót nýrri stofnun fyrir þetta. Björgunarsveitin ætti að byggja á núverandi stjórnsýslueiningum og starfa sem yfirstofnun.

Björgunarsveitin veitir yfirlit yfir aðgengileg tæki og búnað, hún byggir upp tengslanet milli opinberra aðila og einkaaðila, gerir mat á innkaupum/leigu á sameiginlegum björgunarbúnaði og metur þörfina fyrir sameiginlegar æfingar og þjálfun. Með þetta að leiðarljósi á hún að geta sett saman og komið með stóra svæðisbundna aðstoðarhópa þegar stórslys og hamfarir verða, bæði á Norðurlöndunum og í öðrum löndum.

Björgunarsveitin verður að byggja starfsemi sína á og vera hrein viðbót við gildandi tvíhliða og alþjóðlega samninga, t.d. Norræna björgunarsamninginn (NORDRED).

Enn fremur á björgunarsveitin að meta aðgerðir sem styrkja viðbragðsflýti og getu til athafna á mörgum sviðum, s.s. á sviði náttúruhamfara, björgunarþjónustu á sjó, leitar og björgunar og CBRN (efnafræðileg-, líffræðileg-, geisla- og kjarnaefni).

Einnig getur komið upp þörf fyrir að þróa sérhæfða norræna hópa/lið sem geta veitt norrænum yfirvöldum aðstoð í stórum og flóknum aðgerðum eða sem geta mætt sérstakri þörf sem löndin geta ekki tekist á við ein og sér. Með núverandi getu væri t.d. unnt að þróa eigin norræn lið til leitar og björgunar sem væri hægt að kalla til vegna meiriháttar atburða þar sem einstaklinga er saknað eða bjarga þarf einstaklingum út úr húsum eða farartækjum. Liðin verða að búa yfir einstakri getu, eins og sérþekkingu á ofanflóðum, og hafa aðgang að tæknibúnaði, eins og sérhæfðum myndavélum, hljóð- og leiðsögutækjum og leitarhundum.

Slík leitar- og björgunarlið geta, auk þess að veita norrænum yfirvöldum aðstoð að fenginni beiðni, oft verið mikilvæg í alþjóðlegu samhengi. Liðin geta þannig verið svæðisbundið framlag til borgaralegra viðbragða við neyðarástandi undir stjórn SP, ESB eða NATO.

## Tillaga 9. Rannsóknardeild vegna stríðsglæpa

**Stofnsett verður rannsóknardeild sem getur samhæft norrænar rannsóknir á fjöldamorðum, glæpum gegn mannkyni og stríðsglæpum sem einstaklingar, sem dvelja í norrænu löndunum, hafa framið.**

\*\*\*\*\*

Öll norrænu löndin standa frammi fyrir viðfangsefnum sem tengjast því að á Norðurlöndunum búa einstaklingar sem eru grunaðir um að hafa framið stríðsglæpi. Í Noregi hefur fyrsta sakamálið farið fyrir dómsstóla í tengslum við átökin í fyrrverandi Júgóslavíu. Í Danmörku hefur farið fram umfangsmikil rannsókn á máli manns sem er grunaður um þátttöku í þjóðarmorðinu í Rúanda 1994 og þar hafa komið upp mál í tengslum við glæpi í Afganistan, fyrrum Júgóslavíu og Mið-Austurlöndum. Það er engin ástæða til að ætla að slíkum málum muni fækka á komandi árum.

Rannsókn slíkra mála er erfið. Atburðirnir hafa oft gerst mörgum árum fyrr, landfræðileg fjarlægð er mikil og vitnaleiðslur geta verið erfiðar vegna tungumálaörðugleika, ólíkrar menningar og hræðslu vitnanna við hefndaraðgerðir. Norrænu löndin hafa hvert í sínu lagi litla reynslu í slíkum málum og eðli málanna er slíkt að rannsóknirnar krefjast víðtækrar alþjóðlegrar samvinnu með aðstoð frá mörgum löndum.

Danmörk stofnaði sérhóp fyrir slík mál árið 2002 og síðan hafa Noregur og Svíþjóð fylgt í kjölfarið. Í Finnlandi er sérstakur ríkissaksóknari ábyrgur fyrir þessum málaflokki. Norrænu löndin starfa saman í einstökum málum en formlegt samstarf er ekki fyrir hendi.

Norrænn vinnuhópur sendi nýlega frá sér skýrslu til norrænu dómsmálaráðherranna um aukið norrænt samstarf um málshöfðun. Hópurinn vísaði til þess að þörf er á að bæta tengslin milli ákærvalds í hverju hinna norrænu landa við ákærvald hinna landanna en benti jafnframt á að uppi er ákveðin varkárni í tengslum við það að yfirfæra landsbundið vald á þessu sviði. Þetta vandamál kemur ekki upp í rannsóknarsamstarfi.

Kostirnir við víðtækt samstarf í erfiðum og kostnaðarsömum málum af þessu tagi, eins og stríðsglæpum, glæpum gegn mannkyni og þjófarmorði eru augljósir. Þessi mál eru sérstök og þau eru ný viðfangsefni inna Norðurlandanna og þörf er fyrir öflugara norrænt framlag. Bæði rannsókn mála og réttarfarsleg sérþekking innan alþjóðlegs mannúðarréttar og refsiréttar munu njóta góðs af því að skipst er á tilföngum og sérþekkingu.

## Tillaga 10. Samstarf á sviði utanríkisþjónustu

**Í löndum og á svæðum þar sem norrænu ríkin hafa ekki sendiráð eða aðalræðisskrifstofur geta ríkin rekið sameiginlegar sendiskrifstofur.**

\*\*\*\*\*

Norrænu löndin eiga hagsmuna að gæta í löndum og á svæðum þar sem ekkert þeirra er með sendiráð eða aðalræðisskrifstofur í dag. Mið-Asía er gott dæmi um svæði sem er mjög mikilvægt, en öll norrænu löndin hafa þar fyrirvar í takmörkuðum mæli. Ólga og öryggisþólitísk vandamál á þessu svæði munu einnig hafa afleiðingar fyrir norrænu löndin og þess vegna þurfum við að geta fylgst með þróuninni og haldið stöðugu sambandi við yfirvöld, atvinnulíf og aðra. – Á sama tíma er dýrt að koma á fót og reka sendiskrifstofur. Öryggiskröfur samtímans varðandi starfsfólk hafa þar að auki leitt til umtalsverðs kostnaðarauka á fjölmörgum stöðum. Með samvinnu geta norrænu ríkin samt sem áður haft sendifulltrúa í fleiri ríkjum en í dag.

Enn sem komið er Berlín eina dæmið þar sem öll norrænu sendiráðin fimm eru á sameiginlegu svæði með samnýtingu og sameiginlegum rekstri bygginga og tækniþjónustu. Í sumum öðrum löndum samnýta tvö eða fleiri norræn sendiráð byggingar og slíkt er til skoðunar víðar.

Norrænu löndin ættu því að geta þróað samstarfið áfram í því augnamiði að koma upp sendiskrifstofum erlendis sem eru að fullu eða að hluta sameiginlegar. Í löndum, þar sem eitt eða fleiri norræn lönd hafa þegar sendiskrifstofur, ætti að gera hinum norrænu löndunum kleift að hafa þar einnig sendifulltrúa. Í löndum, þar sem ekkert landanna er með sendiskrifstofu, er unnt að koma upp nýjum sendiskrifstofum og reka þær sameiginlega með starfsfólki frá þeim löndum sem þess óska. Boðvald í faglegum og pólitískum eignum verður að liggja áfram hjá því landi sem viðkomandi starfsmaður starfar hjá. Stjórnsýslumál þarf að fá á hreint fyrir fram, meðal annars með árlegum fjárveitingafundum, og ábyrgð á þeim málum frá degi til dags verður að vera hjá yfirmanni viðkomandi sendiskrifstofu.

Samnorrænar sendiskrifstofur geta gert aukið samstarf mögulegt á sviði námskeiða og þjálfunar í utanríkisþjónustunni. Það myndi síðan hafa í för með sér aukin gæði utanríkisþjónustunnar.

Sameiginleg sendiráð hafa einnig verið rædd innan ESB. Meðal annars fól tillagan að Lissabon-samningnum í sér ákvæði um sameiginlegar sendiskrifstofur í þriðja ríki með starfsfólki frá aðildarríkjunum, skrifstofu ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar. Hingað til hafa sendiherrar ESB, hver á sínum stað, aðeins verið fulltrúar framkvæmdastjórnarinnar. Sendiráð ESB, sem eru í forsvari fyrir aðildarríkin, gætu gert erfiðara um vik að koma á fót sameiginlegum norrænum sendiskrifstofum.



**Hernaðarsamstarf**

**Tillaga 11. Hernaðarsamstarf um flutninga, hjúkrunarlið, þjálfun, búnað og æfingasvæði**

Norrænu löndin ættu að efla hernaðarsamstarf um flutninga, hjúkrunarlið, þjálfun, búnað og æfingasvæði. Mörg þessara atriða eru nefnd í skýrslunni til yfirmanna herja Finna, Norðmanna og Svía.

\*\*\*\*\*

Grundvöllur þessara tillagna hér að aftan er hinn mikli og sívaxandi kostnaður í tengslum við útvegum nútíma hernaðartækni. Þessi þróun getur valdið því að einstakar einingar verði svo litlar að þær falli undir hættumörk vegna smæðar sinnar og við slíkar aðstæður er eðlilegt fyrir lítil lönd að kanna grundvöll samstarfs á sviði innkaupa, viðhalds, æfinga og þjálfunar.

Ef ekki er gengið til slíks samstarfs getur þróunin orðið sú að lítil og meðalstór lönd missa getuna til að halda úti eigin, trúverðugum vörnum. Það gæti haft í för með sér að í Evrópu yrðu það eingöngu stór lönd á borð við Frakkland, Rússland, Bretland og Þýskaland sem gætu haldið úti eigin, nútímalegum herafla. Ekkert norrænu landanna mun á næstu 15–20 árum getur viðhaldið gæðum herafla síns án nánara norræns samstarfs.

**Að koma á fót norrænni flutninga- og lyftiloftflutningagetu.**

Norrænu löndin ættu að samræma flutninga- og loftflutningagetu sína, þar með talið flutningaflugvélar, þyrlur og sjóflutningar, bæði á Norðurlöndunum og í öðrum löndum. Markmiðið er að koma upp sameiginlegri stjórnunareiningu þar sem norrænu löndin leggja fram einingar sem verða hluti sameiginlegrar flutningadeildar.

Norrænt flutningasamstarf leiðir til útgjaldasparnaðar og skilvirkari notkunar þess búnaðar sem þegar er fyrir hendi. Þar að auki myndi slíkt samstarf greiða fyrir sameiginlegum innkaupum og sameiginlegum samningum um innkaup flutningatækja. Þegar norrænu löndin semja hvert í sínu lagi á almenna markaðnum er lítið á þau sem litla viðskiptavinum með lítinn slagkraft að baki sér. Ef þau standa saman verður auðveldara fyrir þau að afla sér ódýrari flutningatækja.

Í dag er aðeins til staðar takmarkað norrænt samstarf um notkun flutningatækja, nánar tiltekið innan ramma samstarfsverkefnisins „Norrænt samstarf um friðargæslu“ (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) (NORDCAPS). Finnland, Noregur og Svíþjóð taka þátt í þessu starfi með því að koma á fót sameiginlegri bækistöð NATO/Félagsskaps í þágu friðar fyrir flutningaflugvélar í Ungverjalandi. Þessar flugvélar geta þátttökuríkin nýtt sér gegnum tiltekinn úthlutunarlykil. Hér mun norræn samræming koma að góðum notum. Það sama gildir um fyrirkomulag NATO varðandi leigu á rússneskum og úkraínskum Antonov-flugvélum sem Noregur og Svíþjóð eiga aðild að.

Samræming þróunar og notkunar norrænnar flutningagetu mun verða mikilvægt innlegg í tillögurnar um viðbragðssveitir til eflingar hernaðarlegs og borgaralegs stöðugleika, hamfarabjörgunarsveit og viðbragðssveit á landi og sjó (Tillögur 1, 8 og 12.).

### **Að koma á fót norrænu hjúkrunarliði.**

Í dag eiga öll norrænu löndin erfitt með að fá lækna og hjúkrunarfólk til starfa við alþjóðlegar aðgerðir. Hjúkrunar- og brottflutningsgeta, þar með talin hersjúkrahús til að sinna lífsnauðsynlegum skurðaðgerðum, er þar af leiðandi svið þar sem norrænu löndin ættu að efla samstarf sitt.

Koma þarf upp sameiginlegu hjúkrunarliðssveit til að efla getu norrænu landanna til að taka þátt í alþjóðlegum aðgerðum til lengri tíma litið. Sveitina væri hægt að manna ýmist með skiptikerfi þar sem löndin leggja til starfslið á tiltekin hersjúkrahús og sjúkrahús hvert á fætur öðru eða hægt yrði að manna þau sameiginlega.

Lækna og hjúkrunarfólk norrænu landanna ætti að þjálfa og æfa í sameiningu í tengslum við stærri æfingar. Það leggur ekki aðeins grunn að skilvirkum samstarfi í alþjóðlegum aðgerðum, heldur getur einnig verið hluti af því að viðhalda og þróa hjúkrunarfærni viðkomandi norræns lands.

Stofnun norrænnar hjúkrunarliðssveitar verður mikilvæg með tilliti til tillagna um aðgerðasveit til eflingar hernaðarlegs og borgaralegs stöðugleika og hamfarabjörgunarsveit (Tillögur 1 og 8).

### Norrænt samstarf um þjálfun hermanna

Í dag þjálfar löndin hvert um sig hermenn og fagfólk á mörgum mjög sérhæfðum sviðum og á mörgum stigum. Oft eru það fáir einstaklingar sem fá þjálfun og hún er bæði dýr og krefjandi. Þessu til viðbótar krefst þessi þjálfun dýrs námsefnis, eins og hermibúnaðar.

Aukin gæði eru meginrökin fyrir því að koma á fót sameiginlegri þjálfun. Á mörgum sviðum eru innlendu fagumhverfin lítil og það getur verið vandamt að þróa og viðhalda nauðsynlegri færni í kennslu á öllum sviðum. Sameiginleg námskeið og þjálfun munu hafa í för með sér aukna getu og fleiri tilföng á einstaka sviðum. Þau munu einnig stuðla að samfelli, rannsóknum og þróun.

Sameiginleg þjálfun, einkum yfirmanna, mun stuðla að því að efla sameiginlegan hernaðarlegan skilning og hugsun á Norðurlöndunum. Í dag er hernaðarleg hugsun í norrænu löndunum eðlilega mótuð af því að löndin hafa mismunandi sögulega reynslu.

Til viðbótar sameiginlegri þjálfun hermanna ættu norrænu löndin að vinna að sameiginlegum námskeiðum um borgaralega og hernaðarlega samvinnu. Þetta er mjög mikilvægt vegna tillögunnar um viðbragðssveit til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika (tillaga 1).

Norrænu löndin ættu einnig að móta sameiginlegt námskeið fyrir yfirmenn þar sem um helmingur þátttakenda væri liðsforingjar í hernum og hinn helmingurinn almennir borgarar. Með því að byggja áfram á þessu námskeiði og lengja það gætu norrænu löndin líka þróað tilboð um þjálfun á „defence/war college“-stigi, nokkuð sem fyrirfinnst ekki á Norðurlöndunum í dag.

Norrænt samstarf um þjálfun hermanna er áhugavert í tengslum við stofnun viðbragðssveitar til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika og viðbragðssveit á landi og sjó (tillögur 1 og 12).

### Sameiginleg öflun, viðhald og uppfærsla búnaðar.

Öflun, viðhald og uppfærsla búnaðar er stór útgjaldaliður í fjárhagsáætlunum til varnarmála. Þetta gefur tilefni til norræns samstarfs.

Árið 1994 gerðu norrænu löndin samstarfssamning um þróun og öflun hernaðarlegs búnaðar og um að efla samstarf um framleiðslu varnarbúnaðar á Norðurlöndunum. Með „Nordic Armaments Cooperation“ (NORDAC) hafa norrænu löndin m.a. starfað saman að því að útvega þyrlur, skriðdreka, ratsjár til að staðsetja stórskotalið og brynvörð farartæki á hjólum. Engu að síður gæti samstarfið verið enn víðtækara.

Hvað landherinn varðar eru tækifærin mörg því að Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð nota svipaðan búnað. Öll löndin nota t.d. mismunandi útgáfur af þýska skriðdrekanum Leopard 2, sænska stríðsfarartækinu CV-90 og brynvarða finnska liðsflutningatækinu Sisu Pasi. Nánara samstarf um viðhald og uppfærslu á þessum búnaði myndi spara mikinn kostnað fyrir alla aðila. Hið sama á við um öflun nýs búnaðar þar eð saman standa norrænu löndin betur að vígi í samningum við framleiðendur.

### Sameiginlegt skot- og æfingasvæði

Öll norrænu löndin hafa fækkað skot- og æfingasvæðum á undanförunum áratugum, í sumum tilvikum verulega. Á sama tíma hefur fækkað mun hraðar í vopnuðuð hersveitum, þannig að kostnaður vegna viðhalds á núverandi svæðum hefur aukist samanborið við stærð heraflla norrænu landanna. Enn fremur hefur þörfin fyrir að nota m.a. flókinn hermibúnað og annan dýran búnað til að gera æfingarnar raunverulegri haft í för með sér mikinn kostnað í tengslum við endurnýjum skot- og æfingasvæða.

Það er því nauðsynlegt að vinna saman að rekstri og notkun skot- og æfingasvæða. Með því að viðhalda t.d. einu skot- og æfingasvæði af ákveðinni gerð, en ekki fjórum svæðum, er hægt að nýta nauðsynlega og dýra tækni og þann mannafla sem þarf til að reka svæðið á mun hagkvæmari hátt.

## Tillaga 12. Viðbragðssveit á landi og sjó<sup>2</sup>

**Koma ætti upp norrænni viðbragðssveit á landi og sjó sem byggð væri upp á grunni núverandi sveita og samstarfi því sem Svíar og Finnar hafa komið á. Sveitin ætti að vera tiltæk fyrir þátttöku í alþjóðlegum aðgerðum. Til lengri tíma lítið ætti sveitin að þróa eigin getu til aðgerða á norðurslóðum.**

\*\*\*\*

Norrænu löndin hafa lengi haft metnað til að leggja sameiginlega fram skerf til alþjóðlegra hernaðaraðgerða og fjölþjóðlegra viðbragðssveita. Árið 1997 stóðu varnarmálaráðherrar norrænu landanna að stofnun NORDCAPS til að samræma framlög sín til friðargæsluverkefna. Árið 2008 lögðu Finnland, Noregur og Svíþjóð (ásamt Eistlandi og Írlandi) til herlið til viðbragðssveita ESB með Norrænu Orrustusveitinni (e. Nordic Battle Group). Auk þess taka öll norrænu löndin þátt í aðgerðum sem stjórnað er af NATO, aðallega innan ISAF-sveitanna í Afganistan. Samstarfið milli norrænu landanna í ISAF hefur verið gagnlegt, en það þyrfti að þróa enn frekar með það að markmiði að bæta nýtingu hin takmörkuðu tilföng Norðurlandanna.

Norrænu löndin ættu að starfa saman í alþjóðlegum hernaðaraðgerðum með því að bjóða fram aðstoð á sviðum sem mikil þörf er fyrir og þar sem norrænu löndin búa yfir sérþekkingu. Herlið, sem er sérhæft í aðgerðum á strandsvæðum og þröngum siglingaleiðum, er dæmi um sérsvið sem norrænu löndin hafa þekkingu á og spurn er eftir erlendis.

Hingað til hafa flestar alþjóðlegar hernaðaraðgerðir á vegum SP verið á svæðum langt inni í landi. En stór hluti jarðarbúa býr úti við strendur og þar af leiðandi má draga þá ályktun að viðbragðssveit á landi og sjó geti verið mikilvægt framlag til mismunandi alþjóðlegra aðgerða á næstu árum. Þar að auki eru mörg lönd viðkvæm hvað sjóflutninga varðar, einkum orkuflutninga. Á þessu sviði er þörf á vernd og það sama gildir um starfsemi sjóræningja á mikilvægum siglingaleiðum.

---

<sup>2</sup> Með „viðbragðssveit á landi og sjó“ er átt við hersveit sem getur sinnt verkefnum á sviði hreinsunar, könnunar og öryggisgæslu á strandsvæðinu. Í orðaforða hersins er hugtakið notað um sveitir sem geta starfað á sjó með aðstoð stærra móðurfleys sem koma með hraðskreiða báta í innrkví og sem hafa vopnabúnað í formi þungavopna.

Finnland og Svíþjóð hafa á síðastliðnum áratug þróað samstarf á landi og sjó milli 1. viðbragðssveitarinnar á landi og sjó í Svíþjóð og Nylands-herdeildarinnar í Finnlandi. Norræn viðbragðssveit á landi og sjó mun byggja á þessu samstarfi ásamt öðrum sveitum og búnaði sem þegar er fyrir hendi.

Norræn viðbragðssveit á landi og sjó myndi nýtast bæði til að svara þörfum landanna sjálfra og gera norrænu löndin eftirsóknarverðari sem samstarfsaðila í alþjóðlegum aðgerðum.

Til að gera sveitinni kleift að gegna störfum á norðurslóðum þarf hún að fá birgðir frá skipum sem eru búin til siglinga á heimskautssvæðum. Þennan stuðning gæti sveitin fengið frá birgðaskipi sem gæti gegnt hlutverki stjórnstöðvar og flutninga- og birgðaskips ásamt því að vera bækistöð fyrir landgöngu. Einnig væri hægt að leysa þessi mál með því að hafa skip af ýmsum gerðum.

Stofnun norrænnar viðbragðssveitar á landi og sjó mun skipta máli að því er varðar tillögurnar um viðbragðssveit á sjó (Tillaga 4) og norrænt samstarf um málefni norðurslóða (Tillaga 6).

**Samstöðuyfirlýsing**



**Tillaga 13. Norræn samstöðuyfirlýsing**

**Norrænu ríkisstjórnirnar ættu að senda frá sér gagnkvæma samstöðuyfirlýsingu í öryggismálum, þar sem þær gera grein fyrir því með skuldbindandi hætti hvernig þær muni bregðast við ef norrænt land verður fyrir árás utanfrá eða óviðeigandi þrýstingi.**

\*\*\*\*

Í þessari skýrslu hef ég gert grein fyrir margvíslegum raunhæfum tillögum sem aðallega varða borgaralegt samstarf. Þar að auki hef ég lagt fram tillögur þar sem tvö eða fleiri norræn lönd geta staðið í sameiningu að samstarfsverkefnum á sviði varnarmála.

Við þróun norræns samstarfs í varnarmálum gætum við náð fram stöðu þar sem eitt eða fleiri norræn lönd sérhæfa sig í tilteknum verkefnum og fái þannig mismunandi hlutverk sem styðja við hvert annað. Sá samstarfsandi sem þannig verður til, mun gera heildarvarnarmátt landanna meiri en samtala framlaga einstakra landa segir til um. Á sama tíma gæti varnarmáttur eins lands, einangrað séð, minnkað.

Þróun í þessa veru myndi hafa í för með sér þörf á að festa samvinnuna í sessi með formlegum, pólitískum öryggissáttmála. Ef norrænu löndin eiga að vera háð hvert öðru á hernaðarsviðinu, verða þau að geta treyst því að þau fái aðgang að nauðsynlegum hergögnum ef þörf krefur til varna sinna.

Þetta gætu norrænu ríkisstjórnirnar gert með því að gefa út sameiginlega öryggispolítíska ábyrgðaryfirlýsingu. Þar gætu löndin með skuldbindandi hætti skýrt hvernig þau hyggjast bregðast við ef norrænt land verður fyrir árás utanfrá eða óviðeigandi þrýstingi.

Slík sameiginleg yfirlýsing frá ríkisstjórnnum norrænu landanna mun gera mun nánara hernaðarsamstarf mögulegt en raunin er í dag. Ég geng út frá því að slíka yfirlýsingu þyrfti að gefa með þeim hætti að hún brjóti ekki í bága við þær skuldbindingar sem norrænu löndin hafa tekist á hendur í gegnum SP, ESB og NATO. Með því að gera náið hernaðarsamstarf mögulegt mun yfirlýsingin leggja mikilvægan grunn að auka getu norrænu landanna til að uppfylla skyldur sínar og að hafa búnað og mannskap til reiðu fyrir þessi samtök.

Slíkt samstarf mun verða viðbót við, ekki koma í staðinn fyrir, núverandi utanríkis- og varnarmálaskuldbindingar norrænu landanna.