

## UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

### 31. UTANRÍKIS- OG ÖRYGGISSTEFNA ESB

#### 4. Sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna ESB

##### Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands

Samningahópur um utanríkisviðskipti, utanríkis- og öryggismál hefur unnið greinargerð um helstu atriði sem hafa þarf í huga varðandi 31. kafla um utanríkis- og öryggisstefnu ESB. Í greinargerðinni er fjallað um regluverk Evrópusambandsins (ESB) sem varðar sameiginlegu utanríkis- og öryggisstefnu (e. *Common Foreign and Security Policy, CFSP*), þ.e. stofnanir og nefndir innan sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB (e. *Common Security and Defence Policy, CSDP*), samninga ESB við þriðju ríki varðandi upplýsingaskipti og samstarf á alþjóðavettvangi, þvingunaraðgerðir, kjarnorkumál, friðargæsluverkefni ESB og rekstur þeirra, uppbyggingarverkefni á sviði öryggismála og kosningaefirlit, landamæragæslu, stöður sérstakra sendifulltrúa ESB gagnvart ríkjum utan sambandsins og alþjóðastofnunum, flóttamenn, geryðingarvopn og önnur vopn. Þá eru skoðuð áhrif hér á landi ef til aðildar kemur hvað varðar stefnur og lagabreytingar.

Meginmarkmið sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB (CFSP) er að standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni í samræmi við meginreglur stofnsáttmála SP og að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að standa vörð um frið á alþjóðavettvangi. Grundvallaráherslur ESB á alþjóðavettvangi eru skilgreindar í 21. grein sáttmálans um Evrópusambandið (SE) (e. *Treaty on European Union*) og eru eftirfarandi: lýðræði, virðing fyrir lögum og reglum, mannréttindi og grundvallarfrelsi, jafnrétti og samstaða og virðing fyrir sáttmála Sameinuðu þjóðanna og alþjóðalögum. Þá er lögð áhersla á að stuðla að sjálfbærri þróun með það að markmiði að útrýma fátækt, vinna að því að afnema viðskiptatakmarkanir og stuðla að umhverfisvernd.

Verkefni ESB í þágu friðar fela í sér mannúðaraðstoð, björgunaraðgerðir, varnir gegn átökum, friðargæslu, stjórnun hættuástands, friðarumleitanir og stöðugleikaaðgerðir að loknum átökum. Almenn fallar verkefni ESB vel að stefnu íslenskra stjórnvalda hvað varðar þátttöku í fjölþjóðlegum aðgerðum á sviði friðargæslu og mannúðarmála og starfsemi Íslensku friðargæslunnar.

Sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnan gengur aldrei frammar stefnu hvers ríkis í öryggis- og varnarmálum, þ.e. stofnanir Evrópusambandsins hafa ekki sömu ábyrgð í málaflokknum eins og t.d. innan sameiginlegu viðskiptastefnunnar.

Almennt fellur öryggis- og varnarstefna ESB vel að stefnu íslenskra stjórnvalda í öryggismálum eins og hún er sett fram í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá maí 2009, skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál sem lögð var fyrir Alþingi í maí 2010 og áhættumatsskýrslunni fyrir Ísland sem gefin var út í mars 2009.

Ísland hefur sem þriðja ríki tekið þátt í friðargæsluverkefnum ESB og kalla gerðir á því sviði ekki á lagabreytingar hér á landi. Þátttaka Íslands í verkefnum ESB á sviði öryggis- og varnarmála takmarkast við borgaralegt framlag og myndi engin breyting verða á því ef til aðildar kemur, sbr. ákvörðun leiðtogafundar ESB, dags. 19. júní 2009, sem samþykkt var að

frumkvæði Írlands, og felur í sér lagalega *bindandi ákvörðun um túlkun* SE hvað varðar öryggis- og varnarmál.

Í samræmi við álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis og skriflega yfirlýsingu Íslands sem lögð var fram á ríkjaráðstefnunni um opnun viðræðna um aðild Íslands að ESB 27. júlí 2010 leggur samningahópurinn til að á rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB verði gefið skýrt til kynna að eftirfarandi atriði þurfi að ræða frekar:

- að áhersla verði lögð á að Ísland verði áfram herlaust land og friðsamt;
- að tryggt verði að Ísland haldi skilyrðislausu forræði sínu yfir öryggis- og varnarmálum og sé í sjálfsvald sett innan síns ramma hvort og þá að hve miklu leyti það kys að taka þátt í samstarfi ESB á sviði utanríkis- og öryggismála;
- að herskylda verði ekki tekin upp á Íslandi;
- að Ísland kjósi að standa utan þátttöku í Evrópsku varnarmálastofnuninni enda þátttaka í henni valkvæð.

Einnig leggur samningahópurinn til að á fundinum verði gefið skýrt til kynna að eftirfarandi þurfi að ræða frekar:

- aðkomu Íslands að ATHENA með hliðsjón af því að Ísland er herlaust land.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

## Samningahópur um utanríkisviðskipti, utanríkis- og öryggismál

### 4. Greinargerð til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða í samningahópnum

#### 31. Sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna ESB

*Gerðir rýndar á tímabilinu mars til október 2010*

#### Samantekt

Í þessari greinargerð (4) verður gerð grein fyrir sameiginlegu utanríkis- og öryggisstefnu ESB sem fellur undir kafla 31 í samningaviðræðunum og yfirferð löggjafar á því sviði. Um 450 gerðir falla undir kaflann og lúta þær m.a. að samningum um meðferð trúnaðarupplýsinga, stöðugleika á ákveðnum svæðum, afstöðu og/eða aðgerðum ESB gagnvart þriðju ríkjum, fjárhagsaðstoð, baráttu gegn hryðjuverkum og spillingu, stuðningi við mannréttindi, lýðræðisþróun, réttarríkinu og góðum stjórnunarháttum, þvingunaraðgerðum, afvopnarmálum, kjarnavopnum og kjarnorkumálum, friðargæsluverkefnum og stofnun nefnda og undirstofnana.

Fjallað verður um regluverk Evrópusambandsins (ESB) sem varðar sameiginlega utanríkis- og öryggisstefnu (e. *Common Foreign and Security Policy, CFSP*), þ.e. stofnanir og nefndir innan sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB (e. *Common Security and Defence Policy, CSDP*), samninga ESB við þriðju ríki varðandi upplýsingaskipti og samstarf á alþjóðavettvangi, þvingunaraðgerðir, kjarnorkumál, friðargæsluverkefni ESB og rekstur þeirra, uppbyggingarverkefni á sviði öryggismála og kosningaeftirlit, landamæragæslu, stöður sérstakra sendifulltrúa ESB gagnvart ríkjum utan sambandsins og alþjóðastofnunum, flóttamenn, gereyðingarvopn og önnur vopn.

Meginmarkmið sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB (CFSP) er að standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni í samræmi við meginreglur stofnsáttmála SÞ og að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að standa vörð um frið á alþjóðavettvangi. Grundvallaráherslur ESB á alþjóðavettvangi eru skilgreindar í 21. grein sáttmálans um Evrópusambandið (SE) (e. *Treaty on European Union*) og eru eftirfarandi: Lýðræði, virðing fyrir lögum og reglum, mannréttindi og grundvallarfrelsi, jafnrétti og samstaða og virðing fyrir sáttmála Sameinuðu þjóðanna og alþjóðalögum. Þá er lögð áhersla á að stuðla að sjálfbærri þróun með það að markmiði að útrýma fátækt, vinna að því að afnema viðskiptatakmarkanir og stuðla að umhverfisvernd.

Verkefni ESB í þágu friðar fela í sér mannúðaraðstoð, björgunaraðgerðir, varnir gegn átökum, friðargæslu, stjórnun hættuástands, friðarumleitaniir og stöðugleikaaðgerðir að loknum átökum. Almenn falla verkefni ESB vel að stefnu íslenskra stjórnvalda hvað varðar þátttöku í fjölþjóðlegum aðgerðum á sviði friðargæslu og mannúðarmála og starfsemi Íslensku friðargæslunnar.

Sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnan gengur aldrei frammar stefnu hvers ríkis í öryggis- og varnarmálum, þ.e. stofnanir Evrópusambandsins hafa ekki sömu ábyrgð í málaflokknum

eins og t.d. innan sameiginlegu viðskiptastefnunnar. Hvert aðildarríki ákveður hvort það tekur þátt í samvinnu á sviði varnarmála, friðargæsluverkefnum eða í Evrópsku varnarmálastofnunni. Í sáttmálanum um ESB er hvorki gert ráð fyrir samevrópskum her né herskyldu af neinu tagi auk þess sem hvert aðildarríki ákveður á grundvelli eigin laga hvort það taki þátt í hernaðaraðgerðum. Sjá nánar bls. 9-15.

Lissabon-sáttmálinn (SE og sáttmálinn um starfshætti Evrópusambandsins (SSE)) kveður á um að sameiginleg öryggis- og varnarstefna ESB (CSDP) verði órjúfanlegur hluti sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB (CFSP), sjá nánar bls. 9-10.

Aðildarríki ESB hafa átt í pólitísku samstarfi frá árinu 1970. Lögð voru drög að umfangi og skipulagi ESB á alþjóðavettvangi með tollabandalagi aðildarríkjanna og síðar þróun sameiginlegs innri markaðar sem leiddi til þess að mótun sameiginlegrar stefnu í viðskiptum var talin sífellt mikilvægari. Upphaflega fór samstarfið varðandi utanríkis- og öryggismál fram utan stofnana sambandsins og var því alfarið í höndum aðildarríkjanna sjálfra. Árið 1993 gekk Maastricht-sáttmálinn í gildi og var samstarfi ESB þá skipt í þrjár stoðir þar sem hin sameiginlega utanríkis- og öryggisstefna, CFSP, myndaði eina þeirra. Lissabon-sáttmálinn sameinaði hinsvegar þessar þrjár stoðir aftur í eina stofnanaheild.

Hlutverk ESB á alþjóðavettvangi jókst í upphafi 10. áratugarins þegar aðstoð sambandsins við ríkin sem áður tilheyrðu Sovétríkjunum hófst. Í kjölfarið fylgdu aukin samskipti við önnur ríki utan Evrópu: ríkin við Miðjarðarhafið, Suður-Ameríku, Bandaríkin og Asíu. ESB hefur nú komið á samstarfi við flest öll ríki og alþjóðastofnanir heims.

Gerist Ísland aðili að ESB öðlast Ísland aðgang að ákvarðanatöku og stefnumótun í öryggis- og varnarmálum, m.a. á sviði friðargæsluverkefna og aðgerða gagnvart þriðju ríkjum, sbr. efni kafla. Á vettvangi alþjóðastofnana, svo sem Sameinuðu þjóðanna, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og Evrópuráðsins hefur stefna Íslands verið í aðalatriðum sambærileg stefnu ESB. Stefna ESB gegn geryðingarvopnum og almennt í afvopnunarmálum fellur vel að stefnu Íslands.

## Inngangur

Nokkur grundvallarskjöl marka stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum, m.a. sáttmálar ESB, öryggisstefna sambandsins (e. *European Security Strategy*), Helsinki-markmiðin 2010 (e. *Helsinki Headline Goal 2010*), og áætlun ESB gegn útbreiðslu geryðingarvopna (e. *EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*).

## Stefnumarkandi samþykktir ESB á sviði utanríkis- og öryggismála

Sáttmálinn um ESB ((SE) (e. Treaty on European Union): Breytingar Lissabon-sáttmálans

Í SE eru gerðar talsverðar breytingar á sameiginlegri utanríkis- og öryggisstefnu ESB. Helstu nýmæli eru:

- Nýtt embætti talsmanns sameiginlegrar stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum (hér eftir nefnt „talsmaður utanríkismála“) og forseta Leiðtogaráðsins. Þeirra hlutverk er m.a. að tryggja aukið samræmi í málaflokknum og að tryggja að stefna ESB sé vel kynnt á alþjóðavettvangi. Meðferð utanríkismála er á hendi margra mismunandi aðila innan ESB

- og hefur reynst erfitt að tryggja nauðsynlegt samræmi og eftirfylgni við stefnu ESB á þessu sviði.
- Talsmaður utanríkismála starfar einnig sem varaforseti framkvæmdastjórnarinnar og hefur það hlutverk að halda Evrópuþinginu upplýstu um utanríkismál.
  - Ákvæði um samstöðu ríkjanna og aðstoð annarra aðildarríkja verði eitt þeirra fyrir hryðjuverkaárás, innrás eða náttúruhamförum/hamförum af mannavöldum (e. *Solidarity Clause* og *Mutual Assistance Clause*).
  - Varðandi nánari upplýsingar um talsmann utanríkismála sjá greinargerð I.

#### Öryggisstefna ESB (e. European Security Strategy)

Árið 2003 gaf ESB út öryggisstefnu, *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World* (ESS). Öryggisstefnunni er ætlað að gefa heildrænt yfirlit yfir öryggishagsmuni aðildarríkja ESB. Í skjalinu er lögð áhersla á hnattrænt hlutverk ESB, ábyrgð þess í alþjóðasamstarfi og nýjar skilgreiningar á ógnum og öryggi. Áhersla er lögð á samstarf við Sameinuðu þjóðirnar, baráttuna gegn hryðjuverkum, útbreiðslu geryðingarpopna, svæðisbundin átök, veikburða ríki og skipulagða glæpastarfsemi. Skjalið var uppfært af Ráðherraráðinu í desember 2008. Við uppfærsluna bættust alþjóðlega fjármálakreppan, loftslagsbreytingar, umhverfisógnir, netöryggi og orkuöryggi á listann yfir sameiginlegar ógnir aðildarríkjanna.

Í öryggisstefnunni er áhersla lögð á að styrkja samvinnu við SP til að aðstoða lönd sem hafa búið við átök og auka stuðning við SP hvað varðar stjórnun hættuástands með skömmum fyrirvara. Mikil þörf sé á að nýta allar mögulegar borgaralegar leiðir við stjórnun hættuástands auk þess sem áhersla er lögð á aukið samstarf ESB og NATO.

#### Helsinki-markmiðin (e. Helsinki Headline Goal 2010)

Helsinki-markmiðin voru staðfest á fundi Leiðtogaráðsins 1999 og uppfærð árið 2004. Þar skuldbundu aðildarríki ESB sig til þess, að í síðasta lagi árið 2010 verði sambandið reiðubúið til að bregðast hratt og ákveðið við hættuástandi, þ.á.m. með mannúðar- og björgunarstarfi, friðargæslu, beitingu herafla í hættuástandsstjórnun og friðaraðgerðum. Áréttað er, að nútíma stjórnun hættuástands geti kallað á hvort tveggja, borgaralegar og hernaðarlegar aðgerðir. Vikið er að því að samstarf ESB og NATO, einkanlega það sem byggist á Berlín plús-fyrirkomulaginu, styrki aðgerðahæfni ESB og leggi grundvöll að samstarfi NATO og ESB við stjórnun hættuástands. Lögð er áhersla á aukið samstarf ólíkra aðila sem koma að alþjóðlegum verkefnum, m.a. aukna samþættingu borgaralegra og hernaðarlegra verkefna, aukinn sveigjanleika í verkefnum og sjálfbærni.

#### Viðbragðsáætlun ESB gegn útbreiðslu geryðingarpopna (e. EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction)

Áætlun ESB gegn útbreiðslu geryðingarpopna var samþykkt af aðildarríkjum ESB árið 2003, á sama tíma og öryggisstefna ESB. Áætlunin markar stefnu ESB í baráttunni gegn útbreiðslu geryðingarpopna. Í henni kemur meðal annars fram áhersla á marghliða samstarf og að hlúa skuli að hlutverki öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna; styrkja eftirlit og hindra ólögmetan aðgang að efnum, búnaði og sérfræðiþekkingu; og stuðla að öruggu umhverfi á alþjóðavettvangi sem og á einstökum svæðum.

## Um stefnu íslenskra stjórnvalda í öryggismálum á alþjóðavettvangi

Almennt fellur öryggis- og varnarstefna ESB vel að stefnu íslenskra stjórnvalda í öryggismálum eins og hún er sett fram í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá maí 2009, skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál sem lögð var fyrir Alþingi í maí 2010 og áhættumatsskýrslunni fyrir Ísland sem gefin var út í mars 2009. Í stefnu Íslands er meðal annars lögð áhersla á baráttu fyrir mannréttindum og kvenfrelsi, friði og afvopnun og gegn fátækt, félagslegu ranglæti, misskiptingu og hungursneyð, m.a. með markvissri þróunaraðstoð. Þá skal framlag Íslands til friðargæslu í heiminum vera fyrst og fremst á sviði sáttumleitana, uppbyggingar borgaralegra stofnana og jafnréttis- og mannúðarmála. Einnig er áhersla lögð á það að mikilvægt sé fyrir Ísland að taka virkan þátt í fjölþjóðasamstarfi sem stuðlar að betra alþjóðlegu öryggi í víðasta skilningi og er vísað til þátttöku Íslands í starfi Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og ÖSE. Þá kemur fram að hin hraða hnattvæðing sem hefur átt sér stað skapi ný tækifæri en samfara þeirri þróun hafi þær hættur sem steðja að hinu alþjóðlega samfélagi orðið flóknari og jafnvel innbyrðis tengdari. Skýrsla utanríkisráðherra um utanríkismál vísar í mikilvægt hlutverk alþjóðastofnana við úrlausn þessara verkefna sem ekki verða leyst án alþjóðlegrar samvinnu. Þar gegni Sameinuðu þjóðirnar grundvallarhlutverki.

Í áhættumatsskýrslunni fyrir Ísland kemur fram að hefðbundin mörk milli innra og ytra öryggis ríkja verða sífellt óljósari og ekki er unnt að skilja þar á milli þegar meta á og bregðast þarf við þverþjóðlegum ógnum. Í hættumatinu kemur einnig fram að engar vísbendingar séu um að hernaðarógn muni í náinni framtíð steðja að Íslandi. Helstu áhættuþættirnir gagnvart Íslandi, skv. hættumatinu, eru ekki ósvipaðir þeim sem settir eru fram í öryggisstefnu ESB, sem getið er um hér að framan, m.a.. alþjóðlega fjármálakreppan, umhverfisógnir, loftslagsbreytingar, skipulögð glæpastarfsemi, hryðjuverk, útbreiðsla geryðingarvopna, netöryggi og orkuöryggi.

Í ábendingum áhættumatsskýrslunnar kemur fram að styrkja beri samstarf við ESB vegna áhættuþátta á borð við skipulagða glæpastarfsemi, farsóttir, náttúruhamfarir og hryðjuverkaógnir sem og á öðrum sviðum, t.d. friðargæslu. Þá er tekið fram að slík samvinna tæki bæði til viðbúnaðar- og viðbragðsáætlana á Íslandi sem og þátttöku í alþjóðlegum aðgerðum.

## Efni kafla

### A. Samstarf á sviði alþjóðamála

Gerðirnar sem falla undir sameiginlega utanríkis- og öryggisstefnu ESB lúta m.a. að samningum um meðferð trúnaðarupplýsinga, stöðugleika á ákveðnum svæðum, afstöðu og/eða aðgerðum ESB gagnvart þriðju ríkjum, fjárhagsaðstoð, baráttu gegn hryðjuverkum, spillingu og skipulagðri glæpastarfsemi, og stuðningi við mannréttindi, lýðræðisþróun, réttarríkið og góða stjórnunarhætti.

Framkvæmdastjórn ESB rekur sendinefndir í 123 ríkjum og gagnvart alþjóðastofnunum á borð við Sameinuðu þjóðirnar og Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO). Með sáttmálanum um ESB voru lögð drög að sameiginlegri utanríkisþjónustu ESB sem heyrir undir talsmann utanríkismála. Hún skal mönnuð starfsfólki framkvæmdastjórnarinnar, skrifstofu ráðsins og starfsmönnum utanríkisþjónustu aðildarríkjanna sem tilnefndir verða sérstaklega til starfa fyrir sendiskrifstofur ESB. Ráðherraráðið samþykkti 17. nóvember 2010 ákvörðun sem myndar lagalegan grundvöll sameiginlegrar utanríkisþjónustu ESB. (Sjá nánar greinargerð fyrir kafla 30, utanríkistengsl).

ESB leggur ríka áherslu á nán og friðsamleg samskipti við þriðju ríki eins og Rússland, Kína, Indland o.fl. ríki sem endurspeglast í samningum sem ESB hefur þegar gert við þriðju ríki eða á í samningaviðræðum við. Nánar er fjallað um þessi mál í greinargerðum I og II.

Ísland tekur þátt í pólitísku samráði við ESB á sviði utanríkismála á grundvelli samkomulags á milli EES/EFTA-ríkjanna og ESB um reglubundið samráð á sviði utanríkismála. Hluti pólitíska samráðsins er að Íslandi gefst tækifæri til að taka undir yfirlýsingar ESB á sviði utanríkismála en ESB sendir boð um þátttöku í sameiginlegum yfirlýsingum sínum til EES/EFTA-ríkjanna. Á árinu 2010 tók Ísland undir 38 af 46 yfirlýsingum ráðherraráðs ESB um afstöðu sambandsins til mála víðs vegar um heiminn. Við mögulega aðild að ESB öðlast Ísland aðgang að ákvarðanatöku og stefnumótun í málaflokknum. Í álitu framkvæmdastjórnarinnar um umsókn Íslands frá 24. febrúar 2010 segir að [mat ESB sé að] Ísland sé reiðubúið til að taka fullan þátt í sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum sem og að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessum sviðum.

Á vettvangi alþjóðastofnana, svo sem Sameinuðu þjóðanna, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu og Evrópuráðsins gefst Íslandi kostur á að taka undir yfirlýsingar ESB. Í langflestum tilvikum hefur Ísland tekið undir yfirlýsingar ESB innan þessara stofnana. Þegar Ísland hefur ekki tekið undir ræður ESB er það yfirleitt vegna þess að Ísland er með sína eigin ræðu eða ræður ESB berast of seint.

Áætlun ESB gegn útbreiðslu geryðingarvopna var samþykkt af aðildarríkjum ESB árið 2003. Áætlunin markar stefnu ESB í baráttunni gegn útbreiðslu geryðingarvopna. Ísland hefur oft tekið undir ræður og yfirlýsingar ESB á alþjóðavettvangi um aðgerðir gegn útbreiðslu geryðingarvopna og stefna ESB í þessum málum fellur vel að stefnu Íslands.

Stefna Íslands í þessum málaflokkum er í aðalatriðum sambærileg stefnu ESB.

## Samningar um gagnkvæma vernd trúnaðarupplýsinga

Í kaflanum er að finna samninga ESB við þriðju ríki og NATO um gagnkvæma vernd trúnaðarupplýsinga. Markmið þeirra er að tryggja að til sé sambærileg trúnaðarflokkun upplýsinga í samningslöndunum og hjá ESB og að sambærilegar reglur gildi um meðferð þeirra. Varðandi frekari upplýsingar er vísað er til yfirlitsins um mikilvægustu gerðirnar hér á eftir.

Í áliti framkvæmdastjórnar ESB á umsókn Íslands um aðild að ESB dags. 24. febrúar 2010 segir: “Samningur milli Íslands og ESB um öryggismál, sem var samþykktur í mars 2007, heimilar skipti á leynilegum upplýsingum. Ísland hefur gert jafngildar öryggisráðstafanir sem gera því kleift að tryggja örugga meðhöndlun leynilegra upplýsinga við aðstæður sem jafngilda þeim sem voru fastsettar með viðkomandi ákvörðun ráðsins um upplýsingaöryggi frá 2001. Hins vegar þarf að greina nánar hvort Ísland uppfyllir alla þætti öryggiskrafna ESB að fullu.”

## Þvingunaraðgerðir

Gerðir á þessu sviði fjalla um aðgerðir til að framfylgja þvingunaraðgerðum öryggisráðs SP og ESB. Alls er um 61 gerð að ræða er lúta að margs konar öryggis- og þvingunaraðgerðum gagnvart ákveðnum ríkjum, aðilum, hópum eða einstaklingum. Aðgerðirnar eru yfirleitt í formi banns við sölu á vopnum og öðrum hergögnum, frystingar fjármuna, viðskiptaþvingana, landgöngubanns o.fl. Gerðirnar ná til: Belarús, fyrrum lýðveldi Júgóslavíu (Bosníu og Hersegóvínu, Króatíu, Serbíu og Svartfjallalands), Erítreu, Fílabeinsstrandarinnar, Gíneu, Haítí, hryðjuverkasamtaka (Al-Kaída og talibana), Íraks, Írans, Kongó, Líbanon, Líberíu, Líbíu, Mýanmar (Búrma), Moldóvu, Norður-Kóreu, Zimbabve, Síerra Leóne, Sómalíu, Súdans og Sýrlands. Þvingunaraðgerðir sem tilteknar eru í fimm gerðum gagnvart Úsbekistan hafa verið felldar niður og hafa því engin áhrif. Að því er varðar þvingunaraðgerðir gegn Króatíu, sem er á þröskuldi aðildar að ESB, skal tekið fram að þvingunaraðgerðirnar snúa að einstaklingum sem hafa verið ákærðir af Alþjóðlega sakamáladómstólnum fyrir fyrrum lýðveldi Júgóslavíu.

Ísland hefur yfirleitt verið samstíga ESB í þessum efnum, en þó má finna nokkrar undantekningar. Í áliti framkvæmdastjórnar ESB á umsókn Íslands um aðild að ESB dags. 24. febrúar 2010 segir: „Að því er varðar takmarkandi ráðstafanir [þvingunaraðgerðum] hefur Ísland komið til framkvæmda öllum takmarkandi ráðstöfunum og efnahagslegum viðurlögum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna og flestum takmarkandi ráðstöfunum ESB. Ísland hefur hins vegar ekki samræmt sig ráðstöfunum ESB um bann við vopnasölu til Kína og hryðjuverkasamtökum.“

## Afvopnun

Alls 34 gerðir lúta að vopnaviðskiptum, banni við og áætlunum gegn útbreiðslu tiltekinna vopna, s.s. jarðsprengja, gereyðingarvopna, smávopna, skotflauga o.s.frv. ESB hefur sett starfsreglur um útflutning hergagna sem Ísland hefur skuldbundið sig til að framfylgja. ESB hefur einnig sett reglur um vopnamiðlun og samræmdar reglur um eftirlit með útflutningi hluta sem hafa tvíþætt notagildi, þ.e. bæði hernaðar- og borgaralegt.



## Kjarnavopn og kjarnorkumál

Alls eru 52 gerðir um stuðningsaðgerðir gegn útbreiðslu kjarnavopna og bann við kjarnavopnatilraunum, samninga um friðsamlega notkun kjarnorku, bann við tilraunasprengingum, samninga um kjarnaöryggi, rannsóknir og framþróun á kjarnasamruna o.s.frv. Stefna ESB í málaflokknum grundvallast sem áður segir á viðbragðsáætlun ESB gegn útbreiðslu geryðingarvopna sem samþykkt var af aðildarríkjunum árið 2003, sjá nánar bls. 5.

## Ýmis önnur málefni

Alls lúta 20 gerðir m.a. að fjárhagsaðstoð, að alþjóðasamningum um baráttu gegn hryðjuverkum og um samvinnu í sakamálum.

## **B. Sameiginleg öryggis- og varnarstefna ESB (e. Common Security and Defence Policy)**

Samkvæmt 42. gr. sáttmála Evrópusambandsins (SE) skal sameiginleg öryggis- og varnarstefna sambandsins (CSDP) vera órjúfanlegur hluti sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu sambandsins (CFSP). Meginverkefni stefnunnar byggja á friðargæslu, friðaruppbyggingu, björgunaraðgerðum, stjórnun hættuástands og mannúðar- og neyðaraðstoð. Í SE felast ákvæði sem skuldbinda aðildarríki ESB til að móta langtíma varnarstefnu og þróa viðbrögð gagnvart utanaðkomandi ógnum, náttúruhamförum og stórslysum.

Aðgerðir geta verið borgaralegar jafnt sem hernaðarlegar og átt sér stað utan landsvæðis ESB í þágu friðargæslu og/eða til að koma í veg fyrir átök. Í SE kemur fram að stefna ESB skuli virða skuldbindingar aðildarríkja sem varða sameiginlegar varnir samkvæmt ákvæðum sáttmála Atlantshafsbandalagsins.

Ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum þarf að taka einróma og því er ekki mögulegt að hefja verkefni á vegum ESB án samþykkis allra aðildarríkja. Við ákvörðunartöku um stofnsetningu verkefna geta einstök ríki setið hjá og koma því ekki í veg fyrir að verkefni hefjist. Ríkin sem sitja hjá eru þá ekki skuldbundin til þess að styrkja viðkomandi verkefni.

SE veitir heimild fyrir því að ákveðin aðildarríki ESB geti sameinast um að setja á stofn verkefni á sviði friðargæslu utan stofnana ESB. Þetta fyrirkomulag, sem nefnt hefur verið *Permanent Structured Cooperation*, á eftir að útfæra nánar.

Grunnstoðir sameiginlegrar stefnu ESB í öryggis- og varnarmálum eru byggðar á öryggisstefnu ESB annars vegar og Helsinki-markmiðunum hinsvegar. Öll aðildarríki ESB nema Danmörk taka þátt í sameiginlegri öryggis- og varnarstefnu ESB. Danmörk tekur þátt í borgaralegum verkefnum á vegum ESB en ekki þeim verkefnum sem innihalda hernaðarlega þætti.

Sett eru margs konar skilyrði fyrir þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu í SE, m.a. að slík stefna skuli ekki stangast á við stefnu þeirra ríkja sem eru aðilar að NATO. Við gerð SE hefur verið tekið tillit til aðildarríkja með ólíka forsögu í öryggis- og varnarmálum en af 27

aðildarríkjum er 21 aðili að NATO. Af hinum sex ríkjunum eru fimm (Austurríki, Finnland, Írland, Malta og Svíþjóð) yfirlýst hlutlaus.<sup>1</sup>

Í álit framkvæmdastjórnar ESB á umsókn Íslands að ESB frá 24. febrúar 2010 kemur fram að [mat ESB sé að] Ísland sé í stakk búið til að taka fullan þátt í sameiginlegri stefnu í öryggis- og varnarmálum. Ákveðin samlegð er í stefnu ESB í öryggis- og varnarmálum og áherslum Íslands á sviði friðargæslu og friðaruppbyggingar. Ísland hefur tekið þátt í verkefnum á vegum ESB og á hagsmuna að gæta við ákvörðunartöku innan þess um stofnsetningu verkefna.

Þátttaka Íslands í verkefnum ESB á sviði öryggis- og varnarmála takmarkast þó við borgaralegt framlag og myndi engin breyting verða á því við mögulega aðild, sbr. ákvörðun leiðtogafundar ESB, dags. 19. júní 2009, sem samþykkt var að frumkvæði Írlands, og felur í sér lagalega *bindandi ákvörðun um túlkun SE* hvað varðar öryggis- og varnarmál. Í henni er ítrekað að:

- Ákvörðun um þróun sameiginlegra varna þurfi að taka einróma og í samræmi við stjórnarskrá hvers ríkis.
- Sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnan gengur aldrei framur stefnu hvers einstaks ríkis í öryggis- og varnarmálum.
- Hvert aðildarríki ESB ákveður hvort það taki þátt í samvinnu á sviði varnarmála eða í Evrópsku varnarmálastofnuninni.
- Ekki er gert ráð fyrir samevrópskum her í sáttmálum ESB, né herskyldu af neinu tagi, auk þess sem hvert aðildarríki ákveður í samræmi við sína eigin löggjöf hvort það taki þátt í hernaðaraðgerðum.

Samþykkt leiðtogafundarins ásamt sérstakri yfirlýsingu Írlands er að finna í fylgiskjali 1.

Ákvörðunin tryggir að aðildarríki eru á engan hátt skuldbundin til þess að taka þátt í hernaðarlegum aðgerðum á vegum ESB, sjá einnig kaflann *Sjónarmið sem vert er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur*, bls. 19-20.

Danmörk stendur utan samstarfs aðildarríkja ESB á sviði öryggis- og varnarmála og byggir það á Edinborgar-sáttmálanum sem samþykktur var í þjóðaratkvæðagreiðslu þar í landi árið 1993 eftir að Maastricht-sáttmálanum hafði verið hafnað árið áður. Danmörk tekur þar af leiðandi ekki þátt í verkefnum á vegum ESB sem innihalda hernaðarlega þætti, en getur tekið þátt í öllum borgaralegum verkefnum á vegum ESB. Þá stendur Danmörk einnig utan ESB samstarfsins á sviði dóms- og innanríkismála (e. *Justice and Home Affairs*), gjaldmiðilssamstarfsins (e. *Economic and Monetary Union*) og ríkisborgararéttar Evrópusambandsins (e. *Citizenship of the European Union*).

## Stofnanir og nefndir

Í kaflanum er að finna gerðir sem snúa að stofnun nefnda og stofnana innan sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB. Einnig er að finna gerðir sem snúa að réttindum og skyldum starfsmanna neðangreindra stofnana sem eru svipaðar þeim reglum sem gilda um aðrar alþjóðastofnanir sem Ísland á í samstarfi við.

<sup>1</sup> Kýpur stendur einnig utan NATO samstarfsins.

## Yfirlit yfir stofnanir og nefndir:

- Stjórn mála- og öryggisnefndin (e. *Political and Security Committee (PSC)*). Í nefndinni sitja sérstakir sendiherrar aðildarríkjanna með aðsetur í Brussel og starfar hún undir Leiðtogaráðinu. Stjórn mála- og öryggisnefndin fylgist með því að stefnu Leiðtogaráðsins sé framfylgt og ber ábyrgð á stefnumörkun í verkefnum ESB. Hún annast samhæfingu milli stofnana ESB og NATO, samskipti við þriðju ríki, NATO-ríki utan ESB og umsóknarríki. PSC-nefndin gegnir lykilhlutverki í viðbrögðum sambandsins við neyðarástandi. Þá setur stjórn mála- og öryggisnefndin á stofn nefndir framlagaríkja (e. *Committee of Contributors*) til einstakra friðargæsluverkefna. Nefndirnar eru vettvangur fyrir þau ríki, sem leggja til aðgerðanna starfslið, fjármagn eða búnað. Rétt til setu í nefndunum hafa aðildarríki ESB og þriðju ríki, sem taka þátt í aðgerðunum.
- Hermálanefnd ESB (e. *European Union Military Committee (EUMC)*) skapar vettvang fyrir aðildarríki ESB til að samhæfa hernaðarlegt samstarf aðildarríkjanna innan verkefna ESB. Þar sitja 27 fulltrúar aðildarríkjanna á sviði hermála. Hlutverk þeirra er að gefa stjórn mála- og öryggisnefndinni ráðgjöf varðandi verkefni ESB sem eru hernaðarlegs eðlis.
- Skrifstofa hermála (e. *European Union Military Staff (EUMS)*) starfar undir hermálanefnd ESB og sér um framkvæmd hernaðarlegra verkefna sem snúa að stjórnun hættuástands. Þar starfa um 200 manns á vegum aðildarríkjanna ESB og er þeim falið að vara við vaxandi hættuástandi, meta aðstæður og skipuleggja framkvæmd verkefna. Skrifstofa hermála sér einnig um mat á þörfum ESB á liðsafla og búnaði skv. Helsinki-markmiðunum.
- Skrifstofa borgaralegra verkefna (e. *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*) skipuleggur og stjórnar borgaralegum verkefnum sem falla undir sameiginlega öryggis- og varnarstefnu ESB skv. ákvörðunum stjórn mála- og öryggisnefndarinnar. Einnig sér skrifstofa borgaralegra verkefna um aðstoð við talsmann utanríkismála, þau ríki sem eru í forsæti í ráðherraráðinu hverju sinni og aðrar hlutaðeigandi einingar innan ESB. Skrifstofa borgaralegra verkefna á náið samstarf við framkvæmdastjórn ESB. Skrifstofan lýtur pólitískri leiðsögn stjórn mála- og öryggisnefndarinnar og talsmanns utanríkismála. Skrifstofan er hluti af aðalskrifstofu ráðherraráðs ESB (e. *General Secretariat of the Council of the EU*).
- Evrópska varnarmálastofnunin (e. *European Defence Agency*) var sett á laggirnar árið 2004 og hefur fjórþætt hlutverk:
  - að þróa búnað og getu við stjórnun hættuástands (e. *crisis-management*),
  - auka rannsóknir og tækniþekkingu á sviði öryggis- og varnarmála,
  - stuðla að samstillingu og samnýtingu liðsafla og búnaðar aðildarríkjanna ESB,
  - stuðla að hagstæðum skilyrðum fyrir samkeppnishæfan markað fyrir varnarbúnað í Evrópu m.a. með sameiginlegum útboðum.

Aðild að Evrópsku varnarmálastofnunni er valkvæð. Af aðildarríkjum ESB er Danmörk eina ríkið sem ekki tekur þátt í starfi stofnunarinnar.

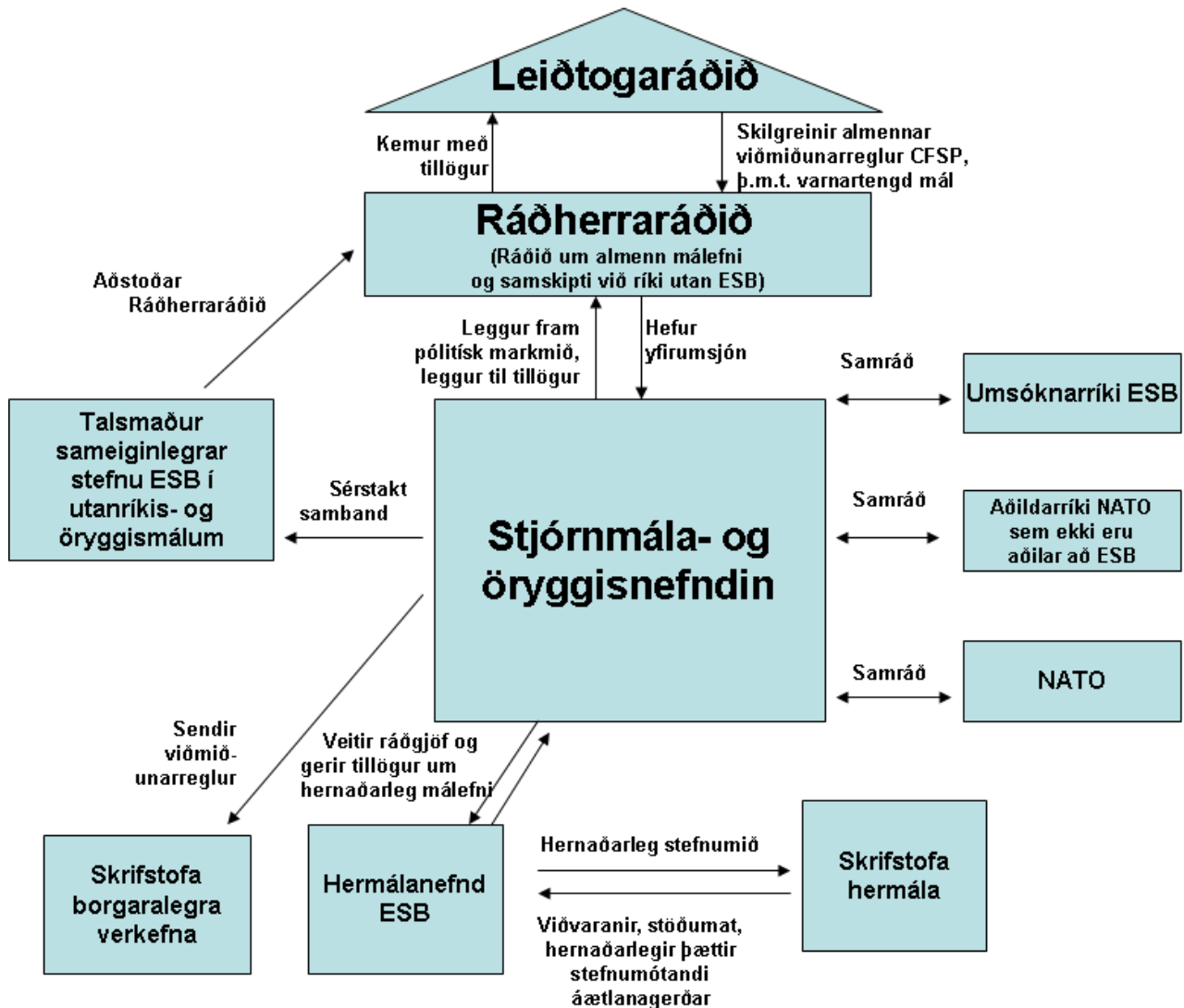
Þess má geta að Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands vann skýrslu um stofnunina árið 2010 sem ber heitið *The European Defence Agency (EDA) and Defence Industrial*

*Cooperation: Implications and Options for Iceland* og er hún aðgengileg á heimasíðu stofnunarinnar.<sup>2</sup>

- ATHENA er fjármögnunarsjóður (e. *mechanism*) sem stýrir fjármagni til sameiginlegra aðgerða ESB þegar þær snúa að hernaðarlegri eða varnartengdri starfsemi. Aðildarríki ESB greiða í sameiginlegan sjóð til fjármögnunar verkefna sem falla undir ATHENA en rekstur hernaðarlegra verkefna fellur ekki undir fjárlög ESB (*EU Budget*). Ríki geta kosið að standa utan framlaga vegna einstakra verkefna gefi þau út sérstaka yfirlýsingu þess efnis, sbr. 41.2 gr. SE með tilvísun í 31.1 grein hans. Nánar vísast til umfjöllunar hér síðar um friðargæsluverkefni ESB.
- Stofnun ESB í öryggisfræðum (e. *European Institute for Security Studies, EU-ISS*) lýtur yfirumsjón stjórn mála- og öryggisnefndarinnar og hefur það hlutverk að stuðla að og standa fyrir fræðilegum rannsóknum og greiningu á sviði öryggismála.
- Gervihnattamiðstöð ESB (e. *European Union Satellite Center*) hefur það hlutverk að veita verkefnum á vegum sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB stuðning, sérstaklega við stjórnun hættuástands.
- Öryggis- og varnarmálaskóli ESB (e. *European Union Defence College*) á að sameina stofnanir, menntastofnanir, akademíur, háskóla og stofnanir innan ESB sem fjalla um öryggis- og varnarmál, m.a. til að stuðla að aukinni umræðu um öryggismál og þekkingu á sameiginlegri stefnu ESB.

---

<sup>2</sup> [www.hi.is/ams](http://www.hi.is/ams)



## Verkefni á vegum sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB

Í rýnivinnunni hefur verið farið yfir gerðir ESB um yfirstandandi friðargæsluverkefni og einnig þau verkefni, sem lokið er. Almennt séð fjalla þessar gerðir um stofnun verkefna, rekstur, skipan yfirmanna, fjármál og samninga við einstök ríki.

Þátttakendur í friðargæsluáðgerðum eru aðildarríki ESB, stofnanir ESB og þriðju ríki. Verkefnin eru fjármögnuð í gegnum sameiginlegan sjóð sem aðildarríkin greiða til skv. ákveðnu hlutfalli af vergum þjódartekjum sem og með frjálsum framlögum þátttökuríkja í einstökum verkefnum. Ríki geta kosið að standa utan framlaga til einstakra verkefna gefi þau út sérstaka yfirlýsingu þess efnis, sbr. 41.2 gr. SE með tilvísun í 31.1 grein hans.

Friðargæsla er mikilvægur þáttur í utanríkis- og öryggisstefnu ESB. Friðargæslustarfið hefur átt veigamikinn þátt í að efla samstarf ESB-ríkja í öryggis- og varnarmálum. Friðargæsla ESB og verkefni er snúa að stjórnun hættuástands hafa til hliðsjónar helstu samþykktir vestræna ríkja um öryggismál og friðarviðleitni. Einnig starfar hún á grundvelli samþykktar SP og annarra fjölbjódasamtaka um öryggi og frið í heiminum.

Samkvæmt 21. gr. SE á ESB að stuðla að fjölbjóðlegum lausnum á sameiginlegum vandamálum, einkanlega innan ramma SP. Enn fremur ber ESB að varðveita friðinn og koma í veg fyrir átök í samræmi við sáttmála Sameinuðu þjóðanna, Helsinkisáttmálann (e. *Helsinki Final Act*) og Parísarsáttmálann (e. *Charter of Paris*).

### **Friðargæsluáðgerðir**

Markmið friðargæslu ESB er að styðja við ályktanir og starfsemi SP. Aðildarríkin tilnefna sérstaklega starfslið til starfa í hverju verkefni fyrir sig.

Samtals tíu verkefni af þrettán eru borgaralegs eðlis, sjá yfirlit hér að neðan. Meðal verkefna sem rekin eru á vegum sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB má nefna EULEX Kosovo sem er stærsta borgaralega verkefnið sem ESB hefur tekið að sér. Verkefnið felur í sér eftirlit og ráðgjöf fyrir stjórnvöld í landinu hvað varðar lýðræðisuppbyggingu, styrkingu réttarkerfa, löggæslu og tollakerfa. Verkefnið er starfrækt samkvæmt ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1244. Þá hefur ESB rekið stöðugleikasveit í Bosníu og Hersegóvínu frá árinu 2004 sem starfar samkvæmt ályktun öryggisráðsins nr. 1551.

Í Afríku eru starfrækt fjögur verkefni (tvö borgaraleg og tvö hernaðarleg). Markmið þeirra er uppbygging innviða ríkjanna m.a. uppbygging réttarkerfa og löggæslu, þjálfun og ráðgjöf við uppbyggingu hersins og borgaralegt öryggi. Þá er ESB með vöktun á hafi sem miðar að því að koma í veg fyrir sjórán við strendur Sómalíu.

Þá stendur ESB fyrir eftirliti og landamæravörslu milli Gaza og Egyptalands, stuðningi við dóms- og lagaumhverfi í Palestínu og þjálfun lögreglu í Afganistan. Verkefnin eru borgaralegs eðlis.

Árið 2003 var útbúinn „viðbragðslisti“ yfir viðbragðslið (e. *Rapid Reaction Force*) til ákveðinna verkefna, í samræmi við Helsinki-markmiðin. Einnig hefur verið komið á laggirnar fyrirkomulagi sem byggir á „átakasveitum“ (e. *battle-groups*) sem unnt er að senda í verkefni með skömmum fyrirvara, t.d. til að bregðast við rísandi hættuástandi eða til friðargæslu á áttakasvæðum, sbr. öryggisstefnu ESB og Helsinki-markmiðin. Áttakasveitirnar geta verið skipaðar hermönnum frá einu aðildarríki en oftast eru þær samvinnuverkefni nokkurra aðildarríkja. Fram til þessa hefur ekkert starfslið viðbragðslistans eða áttakasveitanna verið sent til að starfa á vegum ESB.

Yfirlit yfir núverandi aðgerðir á vegum ESB (B = Borgaralegt verkefni, H = Hernaðarlegt verkefni)

Í Evrópu:

- Lögreglusveit í Bosníu og Herzegóvínu (EUPM) (B)
- Landamærasveit á landamærum Moldóvu og Úkraínu (EUBAM) (B)
- Réttarfarssveit í Kósóvó (EULEX) (B)
- Eftirlitssveit í Georgíu (EUMM Georgia) (B)
- Stöðugleikasveit í Bosníu og Hersegóvínu (EUFOR ALTHEA) (H)

Í Asíu og Miðausturlöndum:

- Lögreglusveit í Palestínu (oPt) (EUPOL COPPS) (B)
- Landamærasveit í Rafah í Palestínu (oPt) (EU BAM) (B)
- Réttarfarssveit í Írak (EUJUST LEX) (B)
- Lögreglusveit í Afganistan (EUPOL Afghanistan) (B)

Í Afríku:

- *Lögreglusveit í Austur-Kongó (EUPOL RD) (B)*
- *Lögreglu- og mannréttindasveit í Austur-Kongó (EUSEC RD) (B)*
- *Sveit til varnar sjóránnum undan ströndum Sómalíu (EU NAVFOR, ATALANTA) (H)*
- *Pjálfunarsveit öryggissveita í Sómalíu (EUTM Somalia) (H)*

## Mikilvægustu gerðir kafla 31

Yfirlit yfir mikilvægustu gerðirnar sem falla undir kaflann er að finna í fylgiskjali 2. Nánari upplýsingar um efni þeirra er að finna í rýniblöðum í fylgiskjali 3.

Í samningahópnum voru einnig skoðaðar nokkrar gerðir sem bæði falla undir utanríkis- og öryggisstefnu ESB og dóms- og innanríkismál ESB. Sú gerð sem talin er mikilvæg af þeim gerðum sem rýndar voru er rammákvörðun ráðsins 2009/316/JHA um skipulag og efni við skipti upplýsinga úr sakaskrá milli aðildarríkja ESB. Varðandi umfjöllun um gerðina og áhrif hennar er vísað til greinargerðar um 24. kafla (Dóms- og innanríkismál), þ.e. þess hluta sem varðar samstarf á sviði refsímála.

## Áhrif kafla

### Lagabreytingar

Hvað varðar *samstarf á sviði alþjóðamála* er stefna Íslands í þessum málaflokkum í aðalatriðum sambærileg stefnu ESB. Þörf á lagabreytingum er takmörkuð. Þó kallar gerð um útgáfu neyðarferðaskilríkja á reglugerðarbreytingar ef til aðildar kemur.

Samningar ESB við ríki utan ESB *um gagnkvæma vernd trúnaðarupplýsinga* kalla ekki á lagabreytingar hér á landi. Gera má ráð fyrir að hliðstæður samningur milli Íslands og ESB<sup>3</sup> um meðferð trúnaðarupplýsinga frá 2006 falli úr gildi ef til aðildar kemur. Einnig yrði Ísland aðili að samningi ESB og NATO um gagnkvæma vernd trúnaðarupplýsinga. Ísland yrði áfram aðili að samningi um upplýsingaöryggi milli aðildarríkja NATO frá 6. mars 1997.

Hvað varðar *þvingunaraðgerðir* er talin þörf á að endurskoða og eftir atvikum breyta lögum nr. 93/2008 um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, ásamt reglugerðum á grundvelli þeirra ef til aðildar Íslands að ESB kemur.

Hvað varðar afvopnun er Ísland að mestu bundið af þeim alþjóðasamningum og samþykktum sem vísað er til í gerðunum. Sameiginleg afstaða ráðsins nr. **2006/242/CFSP**, **1999/346/CFSP** og **1996/408 CFSP**<sup>4</sup> fjallar um Lífefna- og eiturvopnasamninginn sem Ísland er aðili að. Setja

<sup>3</sup> Agreement between the European Union and the Republic of Iceland on security procedures for the exchange of classified information.

<sup>4</sup> **32006E0242**

Sameiginleg afstaða ráðsins 2006/242/CFSP frá 20. mars 2006 er varðar Endurskoðunarráðsstefnu Lífefna- og eiturvopnasamningsins (BTWC) 2006 (OJ L 88, 25.3.2006, s. 65–67).

**31999E0346**

1999/346/CFSP: Sameiginleg afstaða frá 17. maí 1999 tekin af ráðinu á grundvelli 15. greinar sáttmálans um ESB, er varðar framvindu í átt að lagalega bindandi bókun til að styrkja eftirfylgni við Lífefna- og

þarf lög um framkvæmd samningsins ef til aðildar Íslands kemur. Ákvörðun ráðsins nr. **2001/748/EB**<sup>5</sup> og sameiginleg afstaða ráðsins nr. **2000/130/JHA**<sup>6</sup> fjalla um bókun gegn ólöglegri framleiðslu og viðskiptum með skotvopn, hluta þeirra og íhluti og skotfæri, sem og viðauka við samning SP gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri glæpastarfsemi. Innanríkisráðuneytið hefur til athugunar hvort breyta þurfi lögum þar að lútandi. Talið er að breyta þyrfti lögum um herskip og herflugvélar frá 1939.

Hvað varðar *kjarnorkumál* er Ísland að mestu bundið af þeim alþjóðasamþykktum og samningum sem vísað er til í gerðunum og á grundvelli þess er ekki talin þörf á lagabreytingum.

Hvað varðar ýmsar gerðir á sviði *fjárhagsaðstoðar, samninga um baráttu gegn hryðjuverkum* og um *samvinnu í sakamálum* er Ísland að mestu bundið af þeim alþjóðasamþykktum og samningum sem vísað er til í gerðunum. Ekki er talin þörf á lagabreytingum. Innanríkisráðuneytið mun skoða hvort breyta þurfi reglum um vegabréf.

Samningur um réttarstöðu liðsafla og fleira (*EU SOFA (Status of Forces Agreement)*) kallar ekki á lagabreytingar þar sem heimild er í lögum nr. 72/2007 um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og Samstarfs í þágu friðar (e. *Partnership for Peace*) o.fl., til að fella aðra alþjóðlega samninga, með auglýsingu, undir ákvæði laganna hér á landi.

Hvað varðar ákvörðun um réttindi og undanþágur *ATHENA* er talið að tryggja þurfi friðhelgi ATHENA í lögum um friðhelgi og forréttindi alþjóðastofnana nr. 98/1992 ef til aðildar kemur.

Samkvæmt álitni sérfræðinga frá Póst- og fjarskiptastofnun er mikilvægt að tryggja aðgang Íslands að gervihnattakerfum ESB. Gervihnattamiðstöð ESB (e. *European Union Satellite Centre*) hefur umsjón með kerfi eftirlitsgervihnatta. Nauðsynlegt er talið að skoða framtíðaraðgengi Íslands að kerfinu. Borgaraleg notkun þess, t.d. hvað varðar eftirlit með hafsvæðum í kringum Ísland og myndgreiningar af landsvæðum eru talin varða beint hagsmuni Íslands. Í matinu er bent á kosti gervitungla í tengslum við gagnaöflun og myndgreiningu á náttúruhamförum. Þá er talið að myndrænar upplýsingar úr gervitunglum geti nýst björgunar-, eftirlits- og löggæsluáðilum, s.s. Landhelgisgæslunni.

---

eiturvopnasamninginn (BTWC), og í því augnamiði að ljúka á árangursríkan hátt efnislegri vinnu í sérstaka hópnum fyrir lok ársins 1999 (OJ L 133, 28.5.1999, s. 3–4).

**31996E0408**

96/408/CFSP: Sameiginleg afstaða frá 25. júní 1996 mótuð af ráðinu á grundvelli greinar J.2 í sáttmálanum um ESB, er varðar undirbúning Fjórðu endurskoðunarráðstefnu samningsins um bann við þróun, framleiðslu, og söfnun sýkla- og eiturefnavopna og um eyðingu þeirra (BTWC) (OJ L 168, 6.7.1996, s. 3–3).

<sup>5</sup> **32001D0748**

2001/748/EC: Ákvörðun ráðsins frá 16. október 2001 varðandi undirritun, fyrir hönd Evrópubandalagsins, bókunar SP um ólöglega framleiðslu á og viðskipti með skotvopn, hluta þeirra, íhluti og skotfæri, sem er viðbót við samninginn gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri glæpastarfsemi (OJ L 280, 24.10.2001, s. 5–5).

<sup>6</sup> **32000F0130**

2000/130/JHA: Sameiginleg afstaða ráðsins frá 31. janúar 2000 um tillögu til bókunar gegn ólöglegri framleiðslu og viðskiptum með skotvopn, hluta þeirra og íhluti og skotfæri, sem viðauka við samning SP gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri glæpastarfsemi (OJ L 37, 12.2.2000, s. 1–2).



### **Friðargæsla**

Samkvæmt 21. gr. SE á ESB að stuðla að fjölpjóðlegum lausnum á sameiginlegum vandamálum, einkanlega innan ramma SP. Enn fremur ber ESB að varðveita friðinn og koma í veg fyrir átök í samræmi við sáttmála Sameinuðu þjóðanna, Helsinkisáttmálann (e. *Helsinki Final Act*) og Parísarsáttmálann (e. *Charter of Paris*).

SE og önnur stefnuskjöl ESB á þessu sviði, auk ofangreindra markmiða, eru í samræmi við stefnu Íslands, íslensk lög og þær utanríkisþólitísku yfirlýsingar, sem Ísland er aðili að. Íslensk stjórnvöld hafa verið hlynt auknu samstarfi ESB annars vegar og SP og NATO hins vegar.

Í *Áhættumatsskýrslu fyrir Ísland. Hnatrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*, sem gefin var út í mars 2009, kom fram í ábendingum að styrkja bæri samstarf við ESB um friðargæslu, og að slík samvinna næði til þátttöku í alþjóðlegum aðgerðum.

Þátttaka í friðargæsluverkefnum ESB hamlar á engan hátt þátttöku íslenskra stjórnvalda í friðargæslu og hættuástandsstjórnunaraðgerðum annarra fjölpjóðasamtaka, svo sem stofnana Sameinuðu þjóðanna, NATO eða Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE).

Íslenska friðargæslan starfar samkvæmt lögum nr. 73/2007, þar sem m.a. er kveðið á um að utanríkisráðuneytinu sé heimilt að taka þátt í alþjóðlegri friðargæslu og senda borgaralega sérfræðinga til starfa við friðargæsluverkefni. Slík verkefni lúta m.a. að því að tryggja stöðugleika á áttakavæðum, byggja upp stjórn mála- og efnahagslíf í þeim tilgangi að koma á varanlegum friði, treysta innviði samfélags að loknum ófriði, og fyrirbyggjandi aðgerðum, sem eiga að hindra að ófriður brjótist út.

Önnur lög, er varða starfsemi Íslensku friðargæslunnar, eru lög um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971 og lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008, þar sem segir m.a. að til meginmarkmiða með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands heyri einnig „að tryggja öryggi á alþjóðavettvangi, m.a. með því að stuðla að friði og gæta hans, vinna að uppbyggingu og gæslu friðar og veita mannúðar- og neyðaraðstoð þar sem hennar er þörf.“

Áherslusvæði Íslands eru Mið austurlönd og Afganistan, auk stuðnings við verkefni á Balkanskaga og í Afríkuríkjum. Áherslusvæðin falla því ágætlega að áherslum ESB. Ísland hefur tekið þátt í friðargæslusveitum ESB, sbr. samstarfssamningar Íslands við ESB sem getið er um í fylgiskjali 2.

Hvað varðar friðargæslu kalla gerðir á því sviði ekki á lagabreytingar. Ísland hefur sem þriðja ríki tekið þátt í borgaralegum friðargæsluverkefnum ESB og í einu tilfelli í hernaðarlegu friðargæsluverkefni, þ.e. í Makedóníu árið 2003, en þá sendi Íslenska friðargæslan út starfsmann sem starfaði á upplýsingaskrifstofu verkefnisins.

### **Kerfisbreytingar**

Ekki verður séð að gera þurfi sérstakar kerfisbreytingar ef til aðildar kemur en gera má ráð fyrir aukinni þátttöku í ýmsum nefndum, m.a. vegna þátttöku í ákvarðanaferlum.

Lista yfir undirnefndir stjórn mála- og öryggisnefndarinnar er að finna í fylgiskjali 4.

## **Fjárhagsleg áhrif**

Ekki er gert ráð fyrir fjárhagslegum áhrifum hvað varðar þvingunaraðgerðir, afvopnun, kjarnavopn eða kjarnamál ofl., nema áhugi sé fyrir virkari þátttöku í pólitísku, efnahags- og þróunarsamstarfi á þessu sviði, t.d. að aðstoða þróunarlönd við að fullgilda afvopnunar samninga og uppfylla ákvæði þeirra. Hvað varðar kostnað við þátttöku í friðargæsluverkefnum leggja ríkin valfrjálst framlag til þeirra.

## **EES og Schengen**

Á ekki við.

## **Alþjóðasamningar sem eiga undir kaflann**

ESB hefur gengið frá fjölmörgum samningum á sviði utanríkis- og öryggismála sem Ísland kemur til með að gerast aðili að ef til aðildar kemur. Aðild að ESB er ekki talin hafa áhrif á grundvallarsamninga Íslands við önnur ríki á sviði öryggis- og varnarmála. Nánar er fjallað um samninga í greinargerðum I og II.

### ***Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna***

Samstarf Íslands og Bandaríkjanna á sviði öryggis- og varnarmála grundvallast sem fyrr á varnarsamningi ríkjanna frá árinu 1951. Gengið hefur verið frá ýmsum þáttum varðandi áframhaldandi samstarf í kjölfar brottfarar varnarliðsins árið 2006, s.s. vegna varnaræfinga, stuðnings Bandaríkjanna við loftrýmiseftirlit o.fl. Ísland og Bandaríkin eiga reglubundnar viðræður á grundvelli samkomulags þeirra frá september 2006 en samstarfið tekur mið af breyttum aðstæðum og nýjum tækifærum. Sameiginlegir hagsmunir eru eftir sem áður grunnurinn að tvíhliða samstarfi sem og samvinnu á vettvangi Atlantshafsbandalagsins.

Möguleg innganga Íslands í ESB hefur ekki áhrif á varnarsamning Íslands og Bandaríkjanna. Komið hefur skýrt fram í samráði við bandarísk stjórnvöld að þau styðja hvaða ákvörðun sem Íslendingar kunna að taka um hvernig haga beri þátttöku Íslands í svæðisbundnu samstarfi Evrópuríkja. Bandaríkin eru enn með umtalsverðan heraflo í Evrópu, bæði í aðildarríkjum og umsóknarríkjum ESB og vinna að sameiginlegum öryggishagsmunum með aðildarríkjum ESB á vettvangi alþjóðastofnana á borð NATO, ÖSE og Sameinuðu þjóðirnar. Leiðtogar ESB og Bandaríkjanna funda reglulega og er á þeim fundum m.a. rætt um utanríkis- og öryggismál. Þá hafa Bandaríkin hvatt Evrópusambandið til þess að styrkja samstarf sitt á sviði öryggis- og varnarmála.

## **ESB stofnanir og sjóðir sem eiga undir kaflann**

Hér að ofan var gerð grein fyrir nefndum og stofnunum á sviði sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB. Í fylgiskjali 4 er að finna yfirlit yfir þær nefndir sem falla undir ráðið og talsmann utanríkismála og varða kafla 31.

Talið er að það þurfi að skoða og kortleggja með hvaða hætti gengið yrði frá aðild Íslands að stofnunum og nefndum ESB ef til aðildar kemur, m.a. hvernig þátttöku Íslands yrði hagað í nefndum innan CSDP. Enn fremur yrði að skoða þátttöku Íslands innan valkvæðra stofnana ESB.

Í meirihlutaálitum utanríkismálanefndar kemur fram að sérstaða Íslands sem herlausrar og vopnlausrar þjóðar sé augljós og að Ísland muni undir engum kringumstæðum koma á innlendum her eða taka þátt í samstarfi herja. Af þeim sökum er það niðurstaða meirihlutaálitsins að eðlilegt sé að Ísland standi utan Evrópsku varnarmálastofnunarinnar (EDA), enda þátttaka í henni valkvæð.

## **Sjónarmið sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur**

Í álitum meirihluta utanríkismálanefndar er gerð grein fyrir þróun sameiginlegrar öryggis- og varnarmálastofnu ESB, fjallað um markmið ESB á sviði þróunarsamvinnu og fjallað um áform ESB um stofnun sameiginlegs viðbragðsliðs til að bregðast við óvæntum aðstæðum í öryggismálum. Nefndin fjallaði m.a. um:

- að áhersla verði lögð á að Ísland verði áfram herlaust land og friðsamt;
- að tryggt verði að Ísland haldi skilyrðislausu forræði sínu yfir öryggis- og varnarmálum og sé í sjálfsvald sett innan síns ramma hvort og þá að hve miklu leyti það kýs að taka þátt í samstarfi ESB á sviði utanríkis- og öryggismála;
- að herskylda verði ekki tekin upp á Íslandi;
- að Ísland eigi að kjósa að standa utan þátttöku í Evrópsku varnarmálastofnuninni enda þátttaka í henni valkvæð;
- að áherslur og markmið Íslands í þróunarsamvinnu falli að stefnu og markmiðum ESB.

Í meirihlutaálitum utanríkismálanefndar er jafnframt fjallað um þá gagngeru breytingu er varð á stöðu Íslands í samstarfi um varnar- og öryggismál við brottför bandaríska varnarliðsins frá Íslandi haustið 2006. Þyngdarpunktur íslenskra öryggismála hafi þá færst nær Evrópu. Þá hafi íslensk stjórnvöld fylgst náið með samstarfi ESB á sviði öryggismála og tekið þátt í því eftir því sem við á samkvæmt sérstökum samstarfssamningi.<sup>7</sup>

Í skriflegri yfirlýsingu Íslands sem lögð var fram á ríkjaráðstefnunni um opnun viðræðna um aðild Íslands að ESB frá 27. júlí 2010 segir að Ísland hafi í áratugi verið tenging frá Evrópu yfir Atlantshafið með aðild sinni að NATO og varnarsamningi við Bandaríkin. Enn fremur segir að ríkisstjórnin hyggist taka þátt í utanríkis- og öryggisstefnu ESB og evrópsku öryggis- og varnarstefnunni. Þó verða ákvarðanir um málefni er snerta öryggi og varnir áfram að vera í höndum aðildarríkjanna. Ísland er stolt af þeirri hefð að vera herlaust land og mun ekki koma upp her í framtíðinni. Horfa verður á tengsl við Evrópsku varnarmálastofnunina í því ljósi.

Árið 2008 var öryggisstefna ESB uppfærð og endurspeglar áhættumat Íslands sem birt var í mars 2009 að mörgu leyti sömu áherslur og koma fram í öryggisstefnu ESB. Þar er meðal annars fjallað um alþjóðleg hryðjuverk, afvopnunarmál, svæðisbundin átök, veikburða ríki, skipulagða glæpastarfsemi og í endurmati Leiðtogaráðsins 2008 var bætt við þáttum eins og alþjóðlegu fjármálakreppunni, loftslagsbreytingum, umhverfisógnum, netöryggi og orkuöryggi.

<sup>7</sup> Sjá nefndarálit utanríkismálanefndar, þskj. 249 - þingmál 38 frá 137. löggjafarþingi 2009, bls. 4. Sótt á vef Alþingis þann 25.11.2010: <http://www.althingi.is/altext/137/s/pdf/0249.pdf>.

Að frumkvæði Írlands í tengslum við Lissabon-sáttmálann samþykktu aðildarríki ESB yfirlýsingu sem felur í sér að aðildarríki eru á engan hátt skuldbundin til þess að taka þátt í hernaðarlegum aðgerðum á vegum sambandsins, sjá fylgiskjal 1.

Einnig telur samningahópurinn að skoða þurfi frekar aðkomu Íslands að ATHENA með hliðsjón af því að Ísland er herlaust land.

## Annað

### Framtíðarþróun

Íslensk stjórnvöld hafa verið hlynnt auknu samstarfi ESB við SP og NATO. Í svörum Íslands frá 22. október 2009 við spurningum framkvæmdastjórnar ESB varðandi 31. kafla kemur fram að íslensk stjórnvöld styðji skuldbindingar ESB um að styrkja frekar starfsemi SP og líti svo á að það sé forgangsatriði að Sameinuðu þjóðunum sé veitt fullnægjandi aðföng og tæki. Þróun búnaðar aðildarríkja ESB sem tiltækur er til sameiginlegra verkefna á vegum öryggis- og varnarstefnu sambandsins mun auka hæfni ESB til að bæta og styrkja hugsanleg ESB-verkefni í stjórnun hættuástands og friðargæsluadgerðum, m.a. til stuðnings við Sameinuðu þjóðirnar.

Líkt og kemur fram í yfirliti yfir verkefni Evrópusambandsins á vegum sameiginlegrar stefnu í öryggis- og varnarmálum, bls. 13-15, er lögð aukin áhersla á borgaraleg verkefni og samstarf. Fellur þetta vel að stefnu Íslands hvað varðar þátttöku í alþjóðlegum aðgerðum. Utanríkisráðherra hefur lagt fram tillögu til þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir tímabilið 2011 til 2014. Áætlunin nær m.a. til framlags Íslands til friðaruppbyggingar og alþjóðlegrar neyðar- og mannúðaraðstoðar.

ESB og NATO horfast í augu við sömu hættur og ógnir í öryggislegu tilliti og vinna víða saman á vettvangi í þýðingarmiklum aðgerðum. ESB og NATO deila sömu lýðræðislegu gildum og aðildarríkin eru þau sömu að stærstum hluta. Því leggur Ísland áherslu á mikilvægi þess að samstarf ESB og NATO sé gott og byggist á skilvirkni og gagnkvæmum skilningi og gegnsæi. Mikilvægt er að auka pólitískt samráð og upplýsingaskipti milli ESB og NATO og hagnýta samvinnu þar sem NATO og ESB hafa sameiginlegra hagsmuna að gæta. Einnig er lögð áhersla á starfsemi ÖSE á sviði eflingar mannréttinda, lýðræðis og átakavarna í álfunni.

Allt frá brotthvarfi bandaríska varnarliðsins haustið 2006 hafa íslensk stjórnvöld axlað sjálfstæða ábyrgð á öryggis- og varnarmálum. Á sama tíma hafa orðið stórfelldar breytingar í alþjóðlegri nálgun í þessum málaflokk. Nýjar ógnir og hættur við öryggi ríkja og almennra borgara hafa verið skilgreindar og mótun viðbragða við þeim í fullum gangi, bæði á vettvangi alþjóðastofnana og innan einstakra ríkja.

Hefðbundnar skilgreiningar á öryggi og vörnum eiga ekki lengur við og víðari skilgreining á öryggis- og varnarhagsmunum Íslands er álitin nauðsynleg eins og kemur fram í niðurstöðum áhættumatsskýrslu fyrir Ísland, sjá nánar bls. 6. Sem fyrr grundvallast öryggi og varnir Íslands á aðildinni að NATO og varnarsamningnum við Bandaríkin. Auk þess hefur á undanförunum misserum verið unnið að því að hleypa fleiri stöðum undir öryggis- og varnarsamstarf Íslands sem taki mið af því breytta öryggisumhverfi sem Ísland býr við. Leitast er við að auka öryggi og stöðugleika á Norður-Atlantshafi og þar með öryggi Íslands og hefur utanríkisráðherra m.a. lagt fram þingsályktunartillögu um stefnu íslenskra stjórnvalda í málefnum norðurslóða.

---

Talið er að hugsanleg aðild Íslands að ESB geti orðið til hagsbóta fyrir sameiginlega öryggishagsmuni Íslands og ESB, líkt og bent er á í áhættumatskýrslunni fyrir Ísland. Komi til aðildar bætist ESB við sem vettvangur öryggissamvinnu fyrir Ísland.