

September 2025



Skýrsla þjóðaröryggisráðs um **framkvæmd þjóðaröryggis- stefnu fyrir Ísland á árinu 2024**



Stjórnarráð Íslands
Þjóðaröryggisráð

Skýrsla Þjóðaröryggisráðs um
framkvæmd þjóðaröryggisstefnu
fyrir Ísland á árinu 2024

Efni

Inngangur	4
I Virkt alþjóðabþjóðasamstarf – viðtækir öryggishagsmunir	7
Greinargerð utanríkisráðuneytisins	7
II Umhverfis- og öryggishagsmunir á hafsvæðum og á norðurslóðum	18
Greinargerð dómsmálaráðuneytisins	18
Greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins	20
Greinargerð utanríkisráðuneytisins	21
III Atlantshafsbandalagið	24
Greinargerð utanríkisráðuneytisins	24
IV Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna	28
Greinargerð utanríkisráðuneytisins	28
V Norræn samvinna og grannríkjasamstarf um öryggis- og varnarmál	30
Greinargerð utanríkisráðuneytisins	30
VI Varnarmannvirki, sérfræðipækking og alþjóðlegar skuldbindingar	35
Greinargerð utanríkisráðuneytisins	35
VII Virkni mikilvægra innviða og styrking áfallapóls – viðbúnaður og samhæfð viðbrögð	39
Greinargerð forsætisráðuneytisins	39
Greinargerð atvinnuvegaráðuneytisins	41
Greinargerð dómsmálaráðuneytisins	45
Greinargerð heilbrigðisráðuneytisins	47
Greinargerð háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins	51
Greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins	53
VIII Loftslagsbreytingar	57
Greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins	57
IX Stafrænt fullveldi – net- og upplýsingaöryggi	60
Greinargerð háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins	60
X Aðrar ógnir sem þarfnast fullrar athygli	66
Greinargerð forsætisráðuneytisins	66
Greinargerð dómsmálaráðuneytisins	66
Greinargerð fjármála- og efnahagsráðuneytisins	74
Greinargerð háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins	81
Greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins	86
XI Friðlýsing fyrir kjarnavopnum að teknu tilliti til alþjóðaskuldbindinga	88
Greinargerð utanríkisráðuneytisins	88
XII Þjóðaröryggisráð	89
Greinargerð forsætisráðherra og formanns þjóðaröryggisráðs	89

Inngangur

Hlutverk þjóðaröryggisráðs er að hafa eftirlit með því að framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland sé í samræmi við ályktun Alþingis, sbr. þingsályktun nr. 26/145 sem samþykkt var á Alþingi 13. apríl 2016 með breytingum 28. febrúar 2023.

Þjóðaröryggisstefnan miðar að því að tryggja sjálfstæði, fullveldi, lýðræðislegt stjórnarfar og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna, varnir landsins og vernd stjórnkerfis og mikilvægra innviða samfélagsins. Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland felur í sér 12 áherslur sem allar hafa jafnt vægi og varða fjölmörg málefnasvið stjórnkerfisins.

Með ályktun Alþingis um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland er ríkisstjórninni falið að fylgja stefnu um þjóðaröryggi. Ábyrgð á stjórnsýsluframkvæmd á einstökum málefnasviðum þjóðaröryggisstefnunnar er hjá viðkomandi ráðherra sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna.

Stefnan tekur til hnattrænna, samfélagslegra og hernaðarlegra áhættuþátta og felist í virkri utanríkisstefnu, almannaoöryggi og varnarsamstarfi við önnur ríki. Grundvallarforsenda stefnunnar er staða Íslands sem herlaust land sem tryggir öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana.

Áherslur þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland eru:

- 1. Að tryggja víðtæka öryggishagsmuni Íslands með virku alþjóðasamstarfi á grundvelli alþjóðalaga og með friðsamlega lausn deilumála, afvopnun, virðingu fyrir lýðræðislegum gildum, mannréttindum og réttarríkinu, jafnrétti kynjanna og baráttu gegn ójöfnuði, hungri og fátækt að leiðarljósi. Lögð verði áhersla á mikilvægi samvinnu og samhæfingar í stjórnkerfinu á þeim sviðum sem þjóðaröryggisstefnan tekur til og að stjórnvöld taki virkan þátt í norrænni, evrópskri og alþjóðlegri samvinnu hvert á sínu sviði.**
- 2. Að horft verði sérstaklega til umhverfis- og öryggishagsmuna Íslands á hafsvæðinu umhverfis landið og á norðurslóðum í alþjóðasamvinnu og innlendum viðbúnaði.**
- 3. Að aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu verði áfram lykilstoð í vörnum Íslands og meginvettvangur vestrænnar samvinnu sem Ísland tekur þátt í á borgaralegum forsendum til að efla eigið öryggi og annarra bandalagsríkja.**

4. Að varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna frá 1951 tryggir áfram varnir Íslands og áfram verði unnið að þróun samstarfsins á grundvelli samningsins þar sem tekið verði mið af hernaðarlegum ógnum, sem og öðrum áhættuþáttum þar sem gagnkvæmir varnar- og öryggishagsmunir eru ríkir.
5. Að efla og þróa enn frekar norræna samvinnu um öryggis- og varnarmál og annað grannríkjasamstarf sem lýtur að svæðisbundnum hagsmunum og þátttöku í alþjóðasamstarfi á því sviði.
6. Að tryggja að í landinu séu varnarmannvirki, búnaður, geta og sérfræðipekking til að mæta þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir í öryggis- og varnarmálum og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.
7. Að stuðlað verði að vernd og órofa virkni mikilvægra innviða og styrkingu áfallapóls samfélagsins gagnvart hvers kyns ógnum. Lögð verði áhersla á að tryggja skilvirkan og samhæfðan viðbúnað og viðbrögð til þess að takast á við afleiðingar hvers kyns ógna við líf og heilsu fólks, umhverfi, eignir og innviði. Tekið verði mið af ógnum sem tengjast loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi og farsóttum.
8. Að sporna við röskun á lífsskilyrðum og búsetu vegna loftslagsbreytinga, m.a. með samdrætti í kolefnislosun, orkuskiptum, grænni fjárfestingu og virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi til að bregðast við loftslagsbreytingum.
9. Að efla stafrænt fullveldi og auka net- og upplýsingaöryggi á öllum sviðum samfélagsins með samhæfðum aðgerðum, áframhaldandi uppbyggingu á eigin getu og með samstarfi við önnur ríki.
10. Að stefna stjórnvalda taki mið af öðrum ógnum sem þarfnast fullrar athygli, svo sem hryðjuverkum, skipulagðri glæpastarfsemi og ógnum við stjórnskipun, stjórnkerfi og fjarskipti, þar á meðal fjarskipta-tengingar við útlönd, orkuöryggi og fjármála- og efnahagsöryggi.
11. Að Ísland og íslensk landhelgi sé friðlýst fyrir kjarnavopnum, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, í því augnamiði að stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu.
12. Að þjóðaröryggisráð, er starfi á grundvelli sérstakra laga, meti ástand og horfur í þjóðaröryggismálum með reglulegum hætti, hafi eftirlit með framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar, endurspegli þá breiðu sýn á þjóðaröryggi sem birtist í stefnunni og standi fyrir endurskoðun hennar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Í samræmi við eftirlitsskyldur ráðsins kallaði þjóðaröryggisráð formlega eftir greinargerðum hlutaðeigandi ráðuneyta um hvernig ráðuneytin og undirstofnanir þeirra hefðu unnið að því að framkvæma þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á árinu 2024.

Hér á eftir fer skýrsla um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á árinu 2024 sem er byggð á greinargerðum ráðuneytanna um framkvæmd einstakra áherslupátta þjóðaröryggisstefnunnar.

Virkt alþjóðalagssamstarf – viðtækir öryggishagsmunir

Fyrsti áherslupáttur:

„Að tryggja viðtæka öryggishagsmuni Íslands með virku alþjóðasamstarfi á grundvelli alþjóðalaga og með friðsamlega lausn deilumála, afvopnun, virðingu fyrir lýðræðislegum gildum, mannréttindum og réttarríkinu, jafnrétti kynjanna og baráttu gegn ójöfnuði, hungri og fátækt að leiðarljósi. Lögð verði áhersla á mikilvægi samvinnu og samhæfingar í stjórnkerfinu á þeim sviðum sem þjóðaröryggisstefnan tekur til og að stjórnvöld taki virkan þátt í norrænni, evrópskri og alþjóðlegri samvinnu hvert á sínu sviði.“

Greinargerð utanríkisráðuneytisins

1. Alþjóðasamstarf

Á síðastliðnu ári reyndi töluvert á gildi alþjóðlegra skuldbindinga og virðingu ríkja fyrir þeim. Áframhaldandi átök og ófriður einkenndu stöðu heims mála. Við hallar verulega á mannréttindi og mannúð. Hagsmunir Íslands líkt og annara smáþjóða á alþjóðasviðinu verða aðeins tryggðir með því að staðið sé við þjóðréttarlegar skuldbindingar og alþjóðalög virt í hvívetna. Kjarnahagsmunir Íslands liggja í því að alþjóðakerfið, sem sett var á laggirnar í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar til að efla samvinnu ríkja um frið og framþróun og byggist á grunnildum mannréttinda og frelsis, standi fyrir sínu. Í ljósi breytts öryggisumhverfis í Evrópu og aukinna áskorana í alþjóðaviðskiptum hlúir Ísland að þessum hagsmunum og gildum á alþjóðavettvangi í nánú samráði við Norðurlöndin og Eystarasaltsríkin, með virkri tvíhliða samvinnu við nánustu bandalagsríki og öflugri málafylgju á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og annarra alþjóðastofnana og leggur þannig sín lóð á vogarskálarnar til að efla og skapa sátt um alþjóðakerfið meðal allra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna. Þetta er enn mikilvægara nú þegar alþjóðasamfélagið stendur frammi fyrir fjölmörgum áskorunum ófriðar, loftslagsbreytinga og aðför að alþjóðalögum, lýðræði, frelsi og mannréttindum.

Landvinningastríð Rússlands í Úkraínu er alvarlegasta öryggisógn í Evrópu frá lokum síðari heimsstyrjaldar. Framferði Rússlands og stuðningsríkja þess undirstrikar mikilvægi þess að standa vörð um alþjóðalög og stofnanir sem stuðla að friði og öryggi á alþjóðavísu. Ísland hefur frá fyrsta degi innrásarinnar verið samstíga bandalags- og samstarfsríkjum í stuðningi við Úkraínu og tekið virkan þátt í pólitísku samráði og samstöðuaðgerðum, þar á meðal með varnartengdum stuðningi, mannúðar- og efnahagsstuðningi, þátttöku í þvingunaraðgerðum og áherslu á ábyrgð Rússlands. Stuðningur við varnarbaráttu Úkraínu er barátta fyrir alþjóðalögum, fullveldi og sjálfsákvörðunarrétti allra ríkja, þar með talið Íslands.

Ljóst er að atburðarásin sem hrundið var af stað með hrottalegri hryðjuverkaárás Hamas samtakanna á Ísrael 7. október 2023 markaði vatnaskil í langri sögu átaka fyrir botni Miðjarðarhafs. Ástandið er enn skelfilegt og óljóst hvort, og þá hvernig, hægt verði að tryggja varanlegan frið á svæðinu. Áherslur íslenskra stjórnvalda grundvallast á efni ályktunar Alþingis frá 9. nóvember 2023 um afstöðu Íslands vegna átaka fyrir botni Miðjarðarhafs. Ísland hefur kallað eftir tafarlausu vopnahléi af mannúðarástæðum, lausn allra gísla, óheftu aðgengi að neyðaraðstoð og undantekningarlausri virðingu við alþjóðalög. Ísland hefur einnig fordæmt öll brot á alþjóða- og mannúðarlögum, sama hver á í hlut.

2. Alþjóðalög og friðsamleg lausn deilumála

Skautun í alþjóðastjórnmálum og á vettvangi alþjóðastofnana hefur í vaxandi mæli haft áhrif á störf Sameinuðu þjóðanna. Mannskæð átök fyrir botni Miðjarðarhafs og sérstaklega ástandið á Gaza, til viðbótar við áframhaldandi innrásarstríð Rússlands í Úkraínu, lituðu allt starf á árinu 2024. Vaxandi tortryggni gætti í samskiptum Vesturlanda og þróunarríkja, átakalínur um mannréttindamál hafa harðnað, samningaviðræður um efnahags- og félagslegar framfarir orðið erfiðari sem og umfjöllun um nýjar áskoranir á borð við netglæpi og gervigreind. Umræðan um glæpi gegn mannúð hefur strandað af sömu ástæðum. Á sama tíma hefur öryggisráðið ekki getað tekist á við þessi tvö átakamál, stöðuna á Gaza og í Úkraínu sökum neitunarvaldsins.

Þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra sóttu að venju ráðherraviku allsherjarþingsins Sameinuðu þjóðanna í september 2024. Á leiðtogafundi Sameinuðu þjóðanna um framtíðina var samþykktur framtíðarsáttmáli (Pact for the Future) ásamt sáttmála um stafræna þróun (Global Digital Compact) og yfirlýsing um komandi kynslóðir (Declaration on Future Generations). Meginmarkmið framtíðarsáttmálans eru tvö: Annars vegar að flýta því að heimsmarkmiðunum verði náð, og hins vegar að bregðast við þeim miklu áskorunum sem heimurinn stendur frammi fyrir í ljósi vaxandi átaka og heimsfaraldra. Í ræðu þáverandi utanríkisráðherra á allsherjarþinginu voru virðing fyrir mannréttindum, einstaklingsfrelsi og alþjóðalögum leiðarstef en þær áskoranir sem alþjóðasamfélagið stendur frammi fyrir voru sömuleiðis ofarlega á baugi. Á sama tíma og stríð geisa víða um heim væri nýrri tækni beitt til að grafa undan trausti á lýðræðislegum stofnunum samfélagsins, dreifa tortryggni og kynda undir örvæntingu og reiði almennings.

Vaxandi óþolinmæði gætir meðal aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna vegna máttleysis öryggisráðsins við að gegna lykilhlutverki sínu um að varðveita frið og öryggi í heiminum hefur leitt til virkara hlutverks allsherjarþingsins. Boðað var til neyðarfunda í allsherjarþinginu á grundvelli ályktunar frá 1950 sem fjallar um tilfelli þar sem ráðið er ekki talið hafa staðið sig sem skyldi. Efnt var til þriggja slíkra funda um Palestínu á árinu 2024, meðal annars til að samþykkja ályktun til stuðnings ráðgefandi álits Alþjóðadómstólsins sem Ísland studdi. Ályktun allsherjarþingsins frá 2022 kveður svo á um að vísa megi málum, þar sem neitunarvaldi hefur verið beitt í öryggisráðinu, til allsherjarþingsins til umræðu og mögulegrar framlagningar samhljóða ályktunar. Á þann hátt var ályktun um aukinn rétt Palestínu í störfum allsherjarþingsins, sem Bandaríkin höfðu hafnað, samþykkt með 143 atkvæðum, þar á meðal Íslands. Níu ríki kusu gegn ályktuninni og 25 sátu hjá.

Stuðningur við varnarbaráttu Úkraínu vegna innrásarstríðs Rússlands er forgangsmál fyrir öryggi Evrópu og hafa ríki Atlantshafsbandalagsins og önnur lýðræðisríki litið á stuðninginn sem hluta af viðbúnaði og aðgerðum í öryggis- og varnarmálum. Frá upphafsdögum stríðsins hefur Ísland lagt sig fram við að styðja varnarbaráttu Úkraínu með málsvarastarfi í alþjóðastofnunum, þátttöku í þvingunaraðgerðum, mannúðaraðstoð og varnartengdum stuðningi. Þingsályktun Alþingis um stefnu um stuðning Íslands við Úkraínu 2024–2028 var samþykkt 29. apríl 2024 og rúmum mánuði síðar, 31. maí, undirrituðu þáverandi forsætisráðherra og forseti Úkraínu tvíhliða samning sem formgerir stuðning Íslands við Úkraínu í samræmi við þingsályktunina.

Samningur Íslands og Úkraínu um öryggissamstarf og langtíma stuðning er pólitísk viljayfirlýsing og er ekki formlega skuldbindandi að þjóðarétti. Samningurinn fjallar um: I) langtímastuðning og áherslur Íslands sem fylgi þingsályktun Alþingis; II) pólitískt samstarf; III) varnartengdan stuðning; IV) borgaralegan stuðning; V) umbætur á stjórnarháttum í Úkraínu; VI–VIII) samráð ríkjanna, endurmat og ýmis önnur framkvæmdaratriði samningsins. Gildistími samningsins er til tíu ára frá undirritun og er hann uppsegjanlegur af hálfu hvors aðila um sig með sex mánaða fyrirvara.

Volodómír Selenski, forseti Úkraínu, sótti haustið 2024 fjórða leiðtogafund Norðurlandanna og Úkraínu sem fór fram á Þingvöllum. Selenski átti fund með þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra og sótti forseta Íslands heim á Bessastaði. Þá fundaði hann með utanríkismálanefnd og ávarpaði Norðurlandaráðsþing. Í yfirlýsingu Þingvallafundarins hétu Norðurlöndin áframhaldandi stuðningi eins lengi og þörf krefði, lýstu yfir fullum stuðningi við siguráætlun Úkraínu og ítrekuðu að framtíð landsins lægi í aðild að Atlantshafsbandalaginu.

Á árinu 2024 nam heildarstuðningur Íslands við Úkraínu 3,7 milljörðum króna. Á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Washington í júlí 2024 var samþykkt að bandalagsríki veiti samtals 40 milljörðum evra, hið minnsta, á ári í varnartengdan stuðning til Úkraínu. Þessum byrðum verði dreift í hlutfalli við verga landsframleiðslu bandalagsríkjanna og nemur hlutur Íslands þar 0,06 prósentum sem svarar til um það bil 3,6 milljarða króna. Ísland hélt áfram að styðja við Úkraínu með varnartengdum stuðningi á árinu 2024. Í stefnu um stuðning Íslands við Úkraínu kemur fram að þunginn í varnartengdum stuðningi Íslands muni áfram liggja í framlögum í fjölþjóðlega sjóði sem kaupa hergögn og birgðir og tvíhliða verkefnum sem grundvallast á beiðnum úkraínskra stjórnvalda eða bandalagsríkja um sértækan stuðning. Á árinu 2024 námu varnartengd framlög Íslands til Úkraínu um það bil 2,4 milljörðum króna.

Ísland hefur tekið virkan þátt í starfi ríkjahóps um varnartengdan stuðning við Úkraínu, Ukraine Defense Contact Group (UDCG), og brugðist við óskum og þörfum Úkraínumanna með fjárframlögum og öðrum stuðningi. Innan ramma ríkjahópsins eru starfandi undirhópar sem veita sérhæfðan stuðning á afmörkuðum sviðum og Ísland hefur ásamt Litáen leitt slíkan hóp um sprengjuleit og -eyðingu (Demining Capability Coalition). Stærsta einstaka framlagið, 600 m.kr., rann í sjóð fyrrnefnds ríkjahóps um sprengjuleit og -eyðingu. Fyrsta sendingin af búnaði sem fjármögnuð var af sjóðnum var afhent Úkraínumönnum í nóvember. Þar næst kom 423 m.kr. framlag í sjóð Atlantshafsbandalagsins til stuðnings Úkraínu (Comprehensive Assistance Package, CAP). Enn fremur voru lagðar 400 m.kr. í danskan sjóð sem styður eflingu hergagnaiðnaðar í Úkraínu og 200 m.kr. í breskan sjóð (International Fund for Ukraine) sem styður við bráðaparfir Úkraínuhers. Að auki voru lagðar 300

m.kr. til tékknesks frumkvæðis til kaupa á skotfærum og 75 m.kr. til ríkjahóps um upplýsingatækni (IT Capability Coalition).

Þjálfun úkraínskra hermanna í sprengjuleit og -eyðingu, sem Ísland átti frumkvæði að árið 2023 í samstarfi Norðurlanda og Litáen, hélt áfram í Litáen á árinu 2024. Sprengjusérfræðingar séraðgerðasviðs Landhelgisgæslunnar önnuðust undirbúning og framkvæmd þjálfunarinnar í samstarfi við utanríkisráðuneytið. Samhliða þjálfuninni lagði Ísland til grunnbúnað fyrir þátttakendur að andvirði um 140 m.kr. Í samvinnu við utanríkisráðuneytið og breska herinn tóku bráðaliðar frá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins þátt í þjálfun úkraínskra hermanna í fyrstu hjálp á vígvellinum. Sú þjálfun fór fram í Bretlandi undir stjórn Breta í samstarfi við Ísland og Holland. Þá tók Ísland að sér þjálfun úkraínskra sjóliðsforingjaefna í siglingafræði, eftirliti og aðgerðum á hafi, meðal annars leit og björgun. Ísland hefur einnig stutt aðgerðir Atlantshafsbandalagsins til að auðvelda kaup á aðföngum og flutninga fyrir Úkraínu.

Á árinu 2024 tók Ísland undir allar pólitískar yfirlýsingar Evrópusambandsins varðandi þvingunaraðgerðir gegn Rússlandi og Belarús vegna innrásarinnar í Úkraínu. Við þá tólf þvingunaraðgerðapakka ESB sem samþykktir höfðu verið bættust við þrír nýir aðgerðapakkar á árinu 2024. Auk þess voru gerðar ýmsar minni breytingar á gildandi þvingunaraðgerðum. Markmiðið með öllum þessum þvingunaraðgerðum er að draga úr hernaðarmætti og árársargetu Rússa.

Ábyrgðarskylda Rússlands er lykilatriði ef tryggja á varanlegan og réttlátan frið í Úkraínu og tekur Ísland þátt í alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði. Kjarninn í ábyrgðarskyldu er að það umfangsmikla tjón og eyðilegging sem orðið hefur í Úkraínu vegna stríðsins verði skráð og síðar bætt. Fyrsta skrefið var stofnun tjónaskrár sem ályktun allsherjarpings Sameinuðu þjóðanna kallaði eftir í september 2022 og varð að veruleika á leiðtogafundi Evrópuráðsins í Reykjavík í maí 2023. Tjónaskráin tók til starfa árið 2024. Nú er einnig unnið að stofnun bótakerfis en gert er ráð fyrir að frystar eigur rússneska ríkisins, rússneskra fyrirtækja og ríkisborgara verði nýttar til þess að bæta það tjón sem skráð hefur verið í tjónaskrána. Annar liður í að tryggja ábyrgðarskyldu er stofnun sérstaks dómstóls sem hefði það hlutverk að draga til ábyrgðar þá sem framið hafa glæpi gegn friði í Úkraínu. Stofnun sérstaks dómstóls er lagalega flókið og tímafrekt ferli, en ákveðin skref í þá átt voru tekin á árinu 2024 og standa vonir til þess að ferlinu ljúki 2025.

Afleiðingar átakanna fyrir botni Miðjarðarhafs eru skelfilegar og óljóst hvort, og þá hvernig, hægt verði að tryggja varanlegan frið á svæðinu. Áherslur íslenskra stjórnvalda grundvallast á ályktun Alþingis frá 9. nóvember 2023 um afstöðu Íslands vegna átaka fyrir botni Miðjarðarhafs. Fordæmingu á árás Hamas hefur verið haldið á lofti og réttur Ísraels til sjálfsvarnar áréttaður en jafnframt kallað eftir því að Ísrael fylgi alþjóðalögum í hvívetna í viðbrögðum sínum. Ísland hefur kallað ítrekað eftir vopnahléi og krafist lausnar gísla í haldi Gaza og talað fyrir tafarlausu aðgengi fyrir mannúðaraðstoð á svæðið vegna algjörs neyðarástands. Í þingsályktuninni er meðal annars kveðið á um neyðaraðstoð og námu heildarframlög til Palestínu alls 510 milljónum á árinu 2024. Framlögin runnu að stærstum hluta til starfsemi Palestínuflóttamannaaðstoðar Sameinuðu þjóðanna (UNRWA).

Íslensk stjórnvöld hafa haft sjálfstæði Palestínu, alþjóðalög og sjálfstæði dómstóla að leiðarljósi. Ísland viðurkenndi sjálfstæði og fullveldi Palestínu 2011 á grundvelli ályktunar Alþingis frá 29. nóvember sama ár. Á þessum grundvelli, ásamt áherslu

á mikilvægi alþjóðalaga og mannúðar, kaus Ísland með ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna þann 10. maí 2024 um aukinn rétt Palestínu til þátttöku í störfum þingsins sem var samþykkt með 143 atkvæðum gegn níu. Ísland hefur ítrekað kallað eftir rannsókn á öllum brotum á alþjóðalögum og hvatt Ísrael til að lúta bráðabirgðaráðstöfunum sem Alþjóðadómstóllinn í Haag hefur gefið út í tengslum við málshöfðun Suður-Afríku á hendur Ísrael. Ísland greiddi atkvæði í allsherjarþinginu með framfylgd ráðgefandi álits dómstólsins um lagalegar afleiðingar stefnu og framkvæmdar Ísraels á herteknum svæðum í Palestínu, þar með talið í Austur-Jerúsalem. Í ályktuninni er þess krafist að stjórnvöld í Ísrael bindi enda á hernám sitt á svæðum Palestínumanna í samræmi við álit. Ísland innleiddi einnig þvingunaraðgerðir Evrópusambandsins gegn ísraelskum landnemum sem hafa gerst sekir um ofbeldisglæpi gegn Palestínumönnum á Vesturbakkanum.

Ísland studdi ályktun allsherjarþingsins S.þ. þar sem kallað var eftir ráðgefandi áliti dómstólsins um skyldur Ísraels gagnvart stofnunum Sameinuðu þjóðanna. Þá hefur Ísland sagst munu skilyrðislaust uppfylla skyldur sínar samkvæmt stofnsáttmála Alþjóðlega sakamáladómstólsins, Rómarsamningnum frá 1998, í kjölfar útgáfu handtökuskipunar á hendur Benjamin Netanyahu, forsætisráðherra Ísraels.

3. Afvopnun

Alþjóðlegt regluverk á sviði afvopnunar, vígbúnaðartakmarkana og eftirlits er ein af undirstöðum hnattræns öryggis. Virk þátttaka á vettvangi stofnana þar sem afvopnunarmál eru til umfjöllunar er liður í viðleitni Íslands til að standa vörð um alþjóðakerfið sem byggist á virðingu fyrir reglum alþjóðalaga.

Samhliða versnandi öryggisástandi í heiminum hefur vaxandi erfiðleika gætt í alþjóðlegu samstarfi um afvopnunarmál. Hið margslungna regluverk á sviði afvopnunar og vígbúnaðartakmarkana hefur átt undir högg að sækja, sem birtist til dæmis í brotthvarfi frá samningum, samningsbrotum, dvínandi trausti, deilum um framkvæmd og tregðu við framþróun og fjármögnun. Eðli málsins samkvæmt fylgir átökum einnig hætta á notkun og útbreiðslu vopna í bága við ákvæði afvopnunar samninga. Aukinn þungi hefur því færst í umræður um afvopnunarmál á síðustu árum og mikilvægt er að taka virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi sem miðar að því að styðja við gildandi regluverk, í samræmi við stefnu og hagsmuni Íslands.

Rússar hafa í ólöglegu innrásarstríði sínu haldið áfram að ógna öryggi kjarnorkuvera í Úkraínu og sýnt vítavert skeytingarleysi um hættuna á kjarnorkuslysi. Rússnesk stjórnvöld færðu óvarlegan málflutning sinn um kjarnavopn á nýtt stig með formlegri stefnubreytingu sem lækkaði þröskuldinn fyrir notkun þeirra, en Rússlandsforseti skrifaði undir tilskipun þess efnis í nóvember sl. þegar þúsund dagar voru liðnir frá allsherjarinnrásinni í Úkraínu.

Notkun Rússa á ólöglegum efnavopnum í Úkraínu er einnig mikið áhyggjuefni og í kjölfar ítrekaðra fregna þess efnis óskuðu stjórnvöld í Kænugarði á síðasta ári eftir aðstoð Efnavopnastofnunarinnar (OPCW). Við rannsókn á sýnum úr skotgröfum við víglínuna komu í ljós leifar af tãragasi, sem er bannað að nota í hernaði samkvæmt efnavopnasamningnum. Sýrland er annað aðildarríki efnavopnasamningsins sem árum saman virti að vettugi skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum. Eftir fall Assad-stjórnarinnar í lok árs 2024 áréttaði Efnavopnastofnunin að þær skuldbind-

ingar væru í fullu gildi og kallaði eftir því að ný stjórnvöld í landinu sýndu fulla samvinnu varðandi upplýsingagjöf og eftirlit, sem þau lýstu sig í framhaldinu reiðubúin til. Stofnunin á mikið verk fyrir höndum við að kortleggja í samstarfi við ný stjórnvöld birgðir efnavopna sem enn eru taldar vera til staðar í landinu og eyða þeim með öruggum hætti. Áskoranir sem þessar undirstrika mikilvægi þess að styðja áfram við framkvæmd efnavopnasamningsins og starf OPCW.

Samningurinn um bann við útbreiðslu kjarnavopna og friðsamlega nýtingu kjarnorku (NPT) er einn af hornsteinum hins alþjóðlega regluverks um afvopnun og vígbúnaðartakmarkanir. Ráðstefnur um endurskoðun samningsins eru að jafnaði haldnar á fimm ára fresti og verður sú næsta haldin á árinu 2026. Eins og sakir standa bendir fátt til þess að samstaða náist um styrkingu á framkvæmd hans, en brýnt er að standa vörð um samninginn og þrýsta á um hlítu við hann. Mikilvægi NPT-samningsins endurspeglast ekki síst í þeirri ógn sem felst í kjarnavopnauppbyggingu Norður-Kóreu og hraðri þróun kjarnorkuáætlunar Írans.

Flest af viðurkenndu kjarnavopnaríkjunum hafa á undanförunum árum unnið að því að uppfæra getu sína en uppbyggingin er talin hafa verið hröðust á kjarnavopnabúri Kína. Eina samkomulagið sem enn var við lýði milli Bandaríkjanna og Rússlands um takmörkun á fjölda kjarnavopna, New START, rennur formlega út í febrúar 2026. Rússar tilkynntu um frestun á framkvæmd samkomulagsins á árinu 2023 og ekki eru teikn á lofti um að það verði endurnýjað.

Til viðbótar við fyrirliggjandi áskoranir á sviði afvopnunarmála fara áhyggjur vaxandi af þeim ógnum sem tækniframfarir í vígbúnaðargerð og hröð þróun gervigreindar kunna að hafa í för með sér. Var þetta ofarlega á baugi í umfjöllun um afvopnunarmál á vettvangi allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna haustið 2024, en þar voru samþykktar nýjar ályktanir um gjöreyðingarvopn í geimnum og um gervigreind í hernaði. Á leiðtogafundi við upphaf allsherjarþingsins í september það ár var stigið jákvætt skref með samþykkt framtíðarsáttmálans (Pact for the Future), þar sem aðildarríkin hétu því meðal annars að stefna áfram að kjarnavopnalausum heimi og standa við skuldbindingar sínar samkvæmt alþjóðlegum afvopnunarsamningum. Af fransögðu má ráða að þau orð fari þó ekki að öllu leyti saman við reynd.

Ísland mun áfram leggja sitt af mörkum til framgangs raunhæfrar og gagnkvæmrar afvopunar með virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og samráði við bandalagsþjóðir.

4. Lýðræðisleg gildi, mannréttindi og réttarríkið

Ísland hlaut kjör til setu í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna í október 2024. Kjörtímabilið er þrjú ár, frá byrjun árs 2025 og til ársloka 2027. Norðurlöndin skiptast á að sækjast eftir setu í ráðinu og var framboð Íslands því norrænt framboð. Framboð Íslands er hluti af langtímastefnu íslenskra stjórnvalda um að leggja sitt af mörkum til að vernda og efla mannréttindi um allan heim. Helstu áherslur Íslands í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna eru að efla samstöðu um grundvallargildi mannréttinda sem eiga víða undir högg að sækja, jafnréttismál, réttindi hinsegin fólks, réttindi barna, og tengsl mannréttinda og umhverfismála.

Þáverandi utanríkisráðherra flutti stefnuræðu Íslands um alþjóðleg mannréttindamál í árlegri ráðherraviku mannréttindaráðsins í febrúar þar sem áhersla var lögð á mikilvægi þess að standa vörð um mannréttindi allra og efla samstöðu um lýðræði

og frelsi. Ísland hefur lagt fram árlegra ályktun um umboð sérstaks skýrslugjafa um stöðu mannréttinda í Íran frá því 2021. Í kjölfar mótmælanna í Íran haustið 2022, þar sem konur og stúlkur voru í broddi fylkingar, leiddu Ísland og Þýskaland nýja ályktun um stofnun rannsóknarnefndar til að safna saman sönnunargögnum sem nýst gætu til að draga gerendur til ábyrgðar. Í vetrarlotu ársins í febrúar 2024 fór Ísland fyrir ríkjahópi sem lagði fram breytta ályktun sem tryggði áframhaldandi umboð sérstaks skýrslugjafa til þess að vakta og gefa reglubundna skýrslu um stöðu mannréttinda í Íran og framlengdi um eitt ár umboð tímabundinnar óháðrar rannsóknarnefndar. Var ályktunin samþykkt í atkvæðagreiðslu í apríl 2024. Í tengslum við framboð Íslands til mannréttindaráðsins heimsótti páverandi utanríkisráðherra Genf í sumarlotu ráðsins og flutti þar ávarp ásamt því að funda með stofnunum á sviði mannréttinda, mannúðar og alþjóðaviðskipta og frjálsum félagasamtökum. Haustlota mannréttindaráðsins var sú síðasta áður en Ísland tók sæti í ráðinu um áramótin. Ástandið fyrir botni Miðjarðarhafs og allsherjarinnrás Rússlands í Úkraínu héldu áfram að setja mark sitt á starfið í ráðinu. Staða mannréttinda í Afganistan, Belarús, Sýrlandi og Súdan var jafnframt til umræðu þar sem Norðurlönd og Eystrasaltsríki fluttu sameiginleg ávörp.

Ísland tekur virkan þátt í jafningjarýni mannréttindaráðsins (Universal Periodic Review, UPR) en hún felst í því að farið er yfir stöðu mannréttinda í hverju aðildarríki fyrir sig á fimm ára fresti og lagðar til úrbætur. Í tilmælum Íslands til annarra ríkja er lögð sérstök áhersla á afnám dauðarefsinga, kynjajafnrétti og réttarstöðu hinsegin fólks. Sjötta skýrsla Íslands um samninginn um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) var tekin fyrir á fundi mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í Genf á árinu. Í fyrirtökunni var fjallað um stöðu mannréttinda í íslensku samfélagi og hvernig íslensk stjórnvöld hafa unnið að því að koma lokaathugasemdum nefndarinnar frá árinu 2012 í framkvæmd. Að auki fór fram fyrirtaka fimmtu skýrslu Íslands um samninginn um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi á fundi nefndar Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) í Genf. Í fyrirtökunni var fjallað um stöðu mannréttinda á Íslandi og aðgerðir stjórnvalda í því sambandi, sérstaklega frá síðustu fyrirtöku árið 2012.

Í nefnd allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna um mannréttindamál leiddi Ísland í fimmta skipti ályktun um styrkingu mannréttindanefnda Sameinuðu þjóðanna í Genf. Ályktunin, sem er lögð fram annað hvert ár og miðar að því að styrkja starf mannréttindanefndanna og gera þær skilvirkari, var samþykkt án atkvæðagreiðslu og 74 ríki gerðust meðflutningsaðilar.

Innleiðing Reykjavíkuryfirlýsingarinnar, sem samþykkt var á leiðtogafundi Evrópuráðsins í Reykjavík í maí 2023, var áfram til umfjöllunar á öllum helstu sviðum Evrópuráðsins árið 2024 og ákvarðanir leiðtogafundarins voru á meðal áherslumála í formennsku Litáen og Lúxemborgar á árinu 2024. Starfsemi tjónaskrár fyrir Úkraínu, sem komið var á fót í formennsku Íslands í Evrópuráðinu, er hafin og vinnur Evrópuráðið áfram að næstu skrefum í átt að ábyrgðarskyldu í kjölfar allsherjarinnrásar Rússa í Úkraínu. Reykjavíkuryfirlýsingin fjallaði einnig um stofnun sérstakrar bótanefndar (Claims Commission) og sérstaks dómstóls (Special Tribunal) sem hluta af ábyrgðarskyldunni. Horft er til þess að Evrópuráðið gegni hlutverki gagnvart þessum stofnunum líkt og það gerir fyrir tjónaskrána. Þá er áfram unnið að því að innleiða aðra þætti Reykjavíkuryfirlýsingarinnar.

Um 200 alþjóðasamningar gilda á vettvangi Evrópuráðsins og á árinu var Ísland á meðal fyrstu tíu ríkjanna sem undirrituðu fyrsta bindandi alþjóðasamninginn um notkun gervigreindar með vísan til mannréttinda, lýðræðis og réttarríkisins. Þá fullgilti Ísland árið 2024 endurskoðaðan félagsmálasáttmála Evrópu. Sáttmálinn er af ýmsum álitinn hliðstæða við mannréttindasáttmála Evrópu á sviði efnahagslegra og félagslegra réttinda.

Nýr rammasamningur við skrifstofu mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) var undirritaður í upphafi árs 2024. Með nýjum rammasamningi er árlegt framlag Íslands til stofnunarinnar meira en tvöfaldað og nemur nú samtals 95 milljónum á ári, þar af 80 milljónir króna í formi kjarnaframlaga. Samningurinn er til fimm ára (2024–2028) sem er til marks um stuðning Íslands við starfsemi Sameinuðu þjóðanna fyrir mannréttindum í heiminum. Ísland er eitt stofnríkja bandalags um fjölmiðlafrelsi og rétt fjölmiðlafólks (Media Freedom Coalition) sem samanstendur af 51 ríki sem beita sér fyrir öryggi blaðamanna og auknu fjölmiðlafrelsi. Ísland tók undir sameiginlegar yfirlýsingar bandalagsins á síðastliðnu ári, meðal annars vegna takmörkunar á starfsemi ákveðinna fjölmiðla í Ísrael, árása á fjölmiðlafólk í Rússlandi, nýrrar fjölmiðlalöggjafar í Georgíu, og áframhaldandi skerðingar á fjölmiðlafrelsi í Hong Kong. Þá er Ísland jafnframt eitt 42 ríkja í bandalagi um vernd mannréttinda á netinu (Freedom Online Coalition) sem beitir sér fyrir opnu, frjálsu og öruggu interneti og mikilvægi þess að mannréttindi skuli virt á netinu til jafns við raunheima. Auk þess er Ísland aðili að bandalagi 45 ríkja sem stendur vörð um réttindi hinsegin fólks (Equal Rights Coalition) og vinnur að því að tryggja að það fái notið allra mannréttinda hvarvetna. Ísland tók undir allar sameiginlegar yfirlýsingar bandalagsins árið 2024 þar sem meðal annars ný löggjöf sem takmarkar verulega réttindi hinsegin fólks í Georgíu var gagnrýnd.

5. Jafnrétti kynjanna

Á liðnu ári lögðu íslensk stjórnvöld áfram áherslu á að halda jafnréttismálum á lofti og sporna gegn víðtæku bakslagi á því sviði. Kynjajafnréttismál og valdefling kvenna voru eitt megin áhersluatriðið framboðs Íslands til mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna og í ávarpi sínu á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í september beindi þáverandi utanríkisráðherra sjónum að jafnréttismálum og bágri stöðu kvenna og stúlkna í Afganistan. Á þingi kvennanefndar Sameinuðu þjóðanna var lögð áhersla á að skoða leiðir til að draga úr fátækt með valdeflingu kvenna og stúlkna, samþættingu kynjasjónarmiða í starfi stofnana og fjármögnun verkefna. Félags- og vinnumarkaðsráðherra leiddi sendinefnd Íslands á kvennanefndarþingið og tók þátt í norrænni ráðherradagskrá og hliðarviðburðum. Í opunarávarpi sínu lagði ráðherrann áherslu á nauðsyn samfélags- og kerfisbreytinga til að draga úr fátækt og stuðla að kynjajafnrétti. Ísland tók einnig virkan þátt í aðgerðabandalögum gegn stafrænu kynbundu ofbeldi og kynjaðri upplýsingaóreiðu og valdeflingu kvenna til þátttöku í stjórnmálastarfi og hélt á lofti þátttöku karla og drengja í jafnréttisbaráttunni.

Framkvæmd nýrrar alþjóðlegrar þróunarsamvinnustefnu Íslands hófst á árinu 2024 með áherslu á kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna og stúlkna en um tveirþriðju hlutar þróunarframlaga Íslands á árinu runnu til verkefna sem stuðluðu að kynjajafnrétti. Ísland hefur einnig verið leiðandi í umræðu um kynjasamþættingu og efnahagslega valdeflingu kvenna í alþjóðaviðskiptum á árinu.

Fastanefnd Íslands gagnvart Mennta-, vísinda- og menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) leiddi í fjórða sinn vinnu og samningaviðræður í tengslum við stöðu kvenna og stúlkna í Afganistan þar sem yfir 40 ríki gerðust meðflutningsaðilar. Ísland styður einnig við starf UNESCO í Afganistan með fjárframlögum.

Í júní 2024 voru í fyrsta sinn á vettvangi Evrópuráðsþingsins í Strassborg veitt árleg alþjóðleg jafnréttisverðlaun í nafni Vigdísar Finnbogadóttur, Vigdís Prize for Women's Empowerment. Að verðlaununum standa ríkisstjórn Íslands og Evrópuráðs- þingið og voru þau veitt að viðstöddum forseta Íslands og félags- og vinnumarkaðs- ráðherra. Alls bárust 123 tilnefningar frá öllum heimshlutum en verðlaunin hlutu grísku grasrótarsamtökin Irida Women's Center.

6. Barátta gegn ójöfnuði, hungri og fátækt

Framtíðarsýn heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld þar sem hungri og sárafátækt hefur verið útrýmt, dregið hefur úr ójöfnuði innan og á milli ríkja, mannréttindi eru virt, allir eru jafnir fyrir lögum og lífa við frið og öryggi í daglegu lífi er leiðarljósi í utanríkisstefnu Íslands. Meginmarkmið alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er útrýming fátæktar, virðing fyrir mannréttindum og bætt lífsskilyrði.

Alþingi samþykkti í desember 2023 stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir árið 2024-2028, þar koma fram markmið og áherslur Íslands í málaflokknum og aðgerðaáætlun og stefnumið. Lögð er áhersla á fjóra málaflokka: Mannréttindi og jafnrétti kynjanna, mannauð og grunnstoðir samfélaga, loftslagsmál og náttúruauðlindir, og mannúðaraðstoð og störf í þágu stöðugleika og friðar. Auk þess eru mannréttindi, jafnrétti kynjanna og umhverfis- og loftslagsmál bæði sértæk og þverlæg markmið sem þýðir að þau eru lögð til grundvallar öllu starfi. Aðild að Sameinuðu þjóðunum, heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, Parísarsamkomulagið um aðgerðir til að sporna gegn og bregðast við loftslagsbreytingum, og aðrir alþjóðlegir sáttmálar sem Ísland á aðild að, varða veginn í stefnu stjórnvalda. Á sama tíma er tekið mið af þeim áskorunum sem fátækari ríki heims standa frammi fyrir, styrkleikum og sérþekkingu Íslands og þeim gildum sem íslenskt samfélag hefur í heiðri, til að mynda mannréttindum, kynjajafnrétti og réttindum hinsegin fólks.

Í tvíhliða þróunarsamvinnu er lögð áhersla á samstarf við fátæk ríki í Afríku og eru samstarfslönd Íslands líkt og fyrri ár þrjú: Malaví, Úganda og Síerra Leóne. Meginmarkmiðið í tvíhliða þróunarsamvinnu er að stuðla að bættum lífsskjörum. Það er meðal annars gert með því að bæta aðgang að heilnæmu vatni og hreinlætisaðstöðu, uppbyggingu á sviði heilsu með áherslu á mæðra- og ungbarnavernd og uppbyggingarstarfi í skólum fyrir börn og unglinga. Þá er lögð áhersla á uppbyggingu stofnana og eflingu mannauðs ásamt ríkri áherslu á mannréttindi og jafnrétti kynjanna sem og loftslagsmál.

Í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu er sérstök áhersla lögð á samstarf við fjórar alþjóðastofnanir í þróunarsamvinnu: Alþjóðabankann, Stofnun Sameinuðu þjóðanna um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women), Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) og Mannfjöldasjóð Sameinuðu þjóðanna (UNFPA). Stuðningur við bættu lagalega og félagslega stöðu hinsegin fólks hefur verið aukinn, meðal annars með framlögum til félagasamtakanna Outright International og alþjóðlegu félagasamtakanna ILGA World, sem vinna að mannréttindabaráttu hinsegin fólks í

þróunarríkjum, og stuðningi við teymi Alþjóðabankans sem sinnir málaflokknum í verkefnum bankans. Ísland veitti öflugan stuðning við 21. endurfjármögnun IDA, stofnunar Alþjóðabankans sem veitir 78 fátækustu ríkjum heims stuðning, en stofnunin er meðal þeirra sem hefur náð hvað mestum árangri á sviði þróunarsamvinnu. Þá er áframhaldandi öflug aðstoð við aukið kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna, bætt kyn- og frjósemisheilbrigði og réttindi þar að lútandi og málefni barna með stuðningi við UN Women, UNFPA og UNICEF.

Ísland leggur sem fyrr áherslu á fyrirsjáanleg kjarnaframlög til mannúðarmála í fjölþjóðlegu samstarfi. Þau voru veitt samkvæmt langtímasamningum við áherslustofnanir í mannúðarmálum en framlög voru að auki veitt til mannúðaraðstoðar í Afganistan, Sýrlandi, Jemen og á Mið-Sahelsvæðinu auk í Palestínu á grundvelli fyrirsjáanlegra áheita og viðbótarframlaga. Á árinu bættust við framlög úr neyðarsjóði utanríkisráðuneytisins til Súdan og Líbanon, vegna alvarlegs mannúðarástands í þeim ríkjum.

GRÓ – Þekkingarmiðstöð þróunarsamvinnu er sjálfstæð miðstöð sem starfar undir merkjum Mennta-, vísinda- og menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) og miðar að því að koma íslenskri sérþekkingu sem stuðlar að framgangi heimsmarkmiðanna á framfæri við þróunarríkin. GRÓ-skólarnir eru fjórir – Jafnréttisskólinn, Jarðhitaskólinn, Landgræðsluskólinn og Sjávarútvegsskólinn – og hafa starfað um áratugaskeið. Þeir hafa frá upphafi verið mikilvægur þáttur í alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands. Alls sóttu 96 sérfræðingar fimm til sex mánaða þjálfunarnám á vegum GRÓ árið 2024 og var helmingur þeirra konur. GRÓ styrkir einnig útskrifaða nemendur til framhaldsnáms og nutu 30 einstaklingar slíkra styrkveitinga á árinu, 16 til doktorsnáms og 14 til meistaranáms.

Félagasamtök gegna veigamiklu hlutverki við að standa vörð um mannréttindi þeirra fátækustu og þeirra sem búa við mismunun. Á árinu 2024 voru veittir styrkir til alls þrettán félagasamtaka til verkefna í tólf löndum og var einnig brugðist við þrettán neyðaráköllum. Þá er áfram unnið með íslensku atvinnulífi að koma að sjálfbærri uppbyggingu í þróunarríkjum, til dæmis með tekju- og atvinnuskapandi verkefnum og fjárfestingum sem stuðla að aukinni hagsæld og draga úr fátækt.

Vatnaskil eru hins vegar að verða í alþjóðlegri þróunarsamvinnu sem munu til skemmri og lengri tíma hafa mikil áhrif á þróun og framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands, svo ekki sé minnst á þau áhrif sem þróunarríkin verða fyrir. Ástæðuna má ekki síst rekja til skyndilegs viðsnúnings Bandaríkjanna sem hafa lagt niður þróunarsamvinnustofnun landsins (USAID) og skorið framlög sín niður en einnig hafa nokkur evrópsk framlagsríki, sem um langt skeið hafa varið hvað hæstu hlutfalli af vergum þjóðartekjum til þróunarsamvinnu, einnig ráðist í eða boðað niðurskurð samhliða aukinni áherslu á innlenda hagsmuni og varnarmál. Sá niðurskurður sem nú á sér stað mun hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir fátækustu ríkin sem þegar eru illa stödd sökum efnahagslegs óstöðugleika, vaxandi skuldabyrði, aukinna átaka, afleiðinga loftslagsbreytinga og umfangsmikils bakslags í mannréttindum.

Niðurskurður framlaga til þróunarsamvinnu mun ekki aðeins koma niður á þróunarríkjum heldur munu afleiðingarnar óhjákvæmilega teygja sig til okkar heimshluta. Leiða má líkum að því að fjöldi fólks á flóttu undan óstöðugleika, skertum lífsskilyrðum og atvinnutækifærum fari hratt vaxandi. Það gefur augaleið að þegar hundruð milljóna ungmenna, flest í Afríku, eygja enga von um atvinnu munu

fleiri en nokkru sinni fyrr leggja land undir fót, einna helst til Evrópu en einnig til austurs, í leit að betra lífi. Umtalsverð hætta er á að það skapi gífurlegt álag á kerfi og innviði Evrópu og gæti hæglega ýtt undir pólitískan óstöðugleika. Viðbrögð við heimsfaröldrum og annarri heilbrigðisvá verða jafnframt veikari – þar sem samstaða alþjóðasamfélagsins á þegar undir högg að sækja.

Ljóst er að öll þau málefni sem íslensk stjórnvöld leggja áherslu á samkvæmt stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2024-2028 verða fyrir áhrifum og kemur niðurskurður einstaklega hart niður á samstarfsríkjum Íslands í Afríku, mikilvægustu samstarfsstofnunum Íslands í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð ásamt þeim málaflokkum sem Ísland leggur hvað mesta áherslu á.

Sem smáríki á Ísland allt undir öflugum og þrautseigum alþjóðakerfi sem grundvallast á alþjóðalögum, en alþjóðleg þróunarsamvinna er hryggjarstykki í þessu kerfi. Stórtækur niðurskurður framlaga mun draga úr styrk og getu kerfisins, ekki síst Sameinuðu þjóðanna. Þá er vert að hafa í huga að alþjóðleg þróunarsamvinna og samstarf við þróunarríkin er mikilvægt öryggismál. Hún stuðlar að stöðugleika, góðri stjórnsýslu, bættu lýðræði, efnahagslegum tækifærum og félagslegri seiglu ásamt því að draga úr fólksflutningum og uppgangi öfgahyggju.

Á þessum ólgutímum er mikilvægt að íslensk stjórnvöld standi vörð um alþjóðakerfið, þau gildi sem íslenskt samfélag hefur í heiðri og þann árangur sem þróunarsamvinna Íslands hefur skilað. Því verður áfram unnið af krafti við að koma stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2024-2028 til framkvæmda, en stefnan er markviss og á fullt erindi þrátt fyrir miklar sviptingar á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Sem fyrr verður lögð rík áhersla á að hámarka skilvirkni þannig að íslenskt þróunarfé stuðli að framgangi mannréttinda og bættum lífskjörum og skili sér til þeirra sem mest þurfa á því að halda.

Umhverfis- og öryggishagsmunir á hafsvæðum og á norðurslóðum

Annar áhersluþáttur:

„Að horft verði sérstaklega til umhverfis- og öryggishagsmuna Íslands á hafsvæðinu umhverfis landið og á norðurslóðum í alþjóðasamvinnu og innlendum viðbúnaði.“

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins

Velferð og öryggi íbúa á norðurslóðum er nátengt vistkerfinu og líffræðilegum fjölbreytileika svæðisins. Í því felst að öryggismál á norðurslóðum eru margslungið viðfangsefni sem nær yfir m.a. fæðuöryggi, efnahagslega afkomu, heilsufar, verndun og nýtingu náttúrugæða og menningararfs, auk hefðbundnari öryggismála.

Margar þjóðir hafa undanfarin ár unnið að því að draga úr notkun svartolíu sem eldsneyti á skip og í samstilltu átaki þorra þjóða innan Norðurskautsráðsins hefur á vettvangi Alþjóða siglingamálastofnunarinnar verið unnið að banni á notkun svartolíu (Heavy Fuel Oil) á norðurslóðum. Endanlegt samkomulag þar að lútandi náðist í júní árið 2021 og kemur til framkvæmda í júlí 2024. Einhverjar undanþágur verða fyrst um sinn heimilar eða þar til árið 2029 fyrir skip sem standast tiltekin viðmið og þá verða jafnframt undanþágur fyrir skip sem sinna leit og björgun eða sinna hreinsunar- og björgunarstarfi vegna olíuslysa.

Landhelgisgæsla Íslands (LHG) er aðili að Strandgæsluráði Norðurskautsríkja (Arctic Coast Guard Forum) sem hingað til hefur fundað u.þ.b. fjórum sinnum á ári. Helstu áherslumál samstarfsins hafa verið tengd leit, björgun og viðbrögðum við mengunarslysum. Í því felst m.a. samræming verklags við leit og björgun, þekkingarmiðlun á sviði björgunar- og mengunarviðbragða og stöðlun fjarskipta. Strandgæsluráðið stendur einnig fyrir árlegum æfingum og rannsóknaverkefnum tengdum öryggismálum og mengunarvarna á norðurslóðum, m.a. í samstarfi við vinnuhóp Norðurskautsráðsins um varnir, viðbúnað og viðbrögð (EPPR). Strandgæsluráðið hefur staðið fyrir æfingu á sviði björgunar og mengunarvarna annað hvert ár, „Arctic Guardian“.

Landhelgisgæslan á enn fremur formlegt samstarf við samtök skemmtiferðaskipa á norðurslóðum (Association of Arctic Expedition Cruise Operators,

AECO) um aukið öryggi farþega og ferðamanna á norðurslóðum. Samstarfið felur í sér reglulega fundi sem og árlega tveggja daga skrifborðsæfingu (Annual Joint Arctic SAR event) og var ráðstefna haldin á Íslandi í mars 2023. Hinn árlegi viðburður er skipulagður af fastanefnd skipaðri fulltrúum Landhelgisgæslunnar, AECO og björgunarstjórnstöðvar Norður-Noregs, ásamt þátttöku annarra lykilaðila á norðurslóðum.

Landhelgisgæslan hefur tekið þátt í starfi hringborðs öryggisstofnana á norðurslóðum (Arctic Security Forces Roundtable) frá árinu 2012 fyrir atbeina utanríkisráðuneytisins. Markmiðið er að stuðla að auknu öryggi á norðurskautssvæðinu með því að efla samvinnu þessara ríkja á sviði öryggismála og tryggja eftirlit á svæðinu, upplýsingaskipti og samskipti þegar slys eða atvik verða sem kalla á aðkomu tveggja eða fleiri ríkja. Þessu samstarfi var komið á fót fyrir tilstuðlan yfirstjórnar bandaríska heraflans í Evrópu og yfirstjórnar norska heraflans og tóku öll norðurskautsríkin upphaflega þátt en í kjölfar innlimunar Rússlands á Krímskaga 2014 hættu Rússar þátttöku í samstarfinu. Aðrir þátttakendur eru Þýskaland, Frakkland, Bretland og Holland. Bandaríkjamenn og Norðmenn styðja rekstur þessa samstarfs.

Samstarfið hefur þróast frá 2012 en í upphafi var áhersla aðallega á leit og björgun, mengunarvarnir og stuðning við almannaoöryggi á norðurskautssvæðinu. Með tilkomu Strandgæsluráðs Norðurskautsríkja færðust þeir málaflokkar þangað og síðari árin hefur athyglin á norðurslóðum í meira mæli beinst að því að draga úr spennu og tryggja að norðurskautssvæðið haldi áfram að einkennast af samvinnu og stöðugleika. Í því sambandi er sérstaklega horft til samvinnu ríkjanna, vöktunar og viðbragðsgetu. Haldnir eru tveir fundir á ári þar sem farið er yfir stöðuna á svæðinu, ógnir og tækifæri til samstarfs. Samstarfið styrkir þekkingu Íslands um stöðu mála á norðurslóðum með tilliti til öryggismála.

Á vegum Atlantshafsbandalagsins hefur verið unnið markvisst að greiningu og skoðun á breyttu öryggisumhverfi, m.a. á Norður-Atlantshafi, vegna samgönguleiða yfir hafið, flutninga og fjarskipta. Sett hefur verið upp herstjórn bandalagsins í Norfolk í Bandaríkjunum, en meginverkefni hennar snýr að öryggismálum og samgöngu- og samskiptaleiðum yfir Norður-Atlantshaf.

Áfram þarf að vinna að því að styrkja eftirlits- og viðbragðsgetu Íslands á íslenskum hafsvæðum, þar sem helstu auðlindir þjóðarinnar er að finna. Íslendingar bera ábyrgð á hafsvæðum sem eru margfalt stærri en landið. Landhelgisgæsla Íslands fer með löggæslu á hafi og sinnir þar öryggisgæslu og eftirliti, m.a. löggæslu, leit- og björgun og eftirliti með ytri landamærum Schengen-svæðisins, þ.e. allri umferð skipa til og frá landinu. Efnahagslögsaga Íslands er 200 sjómíllur frá grunnlínu, en íslenska leitar- og björgunarsvæðið er margfalt stærra eða um 1,9 ferkílómetrar og nær

norður fyrir Jan Mayen, suður fyrir Grænland og austur fyrir Færeyjar. Á því svæði ber Landhelgisgæslan ábyrgð á að hefja og samhæfa allar leitar- og björgunaraðgerðir. Á þessum svæðum eru auðlindir sem eru undirstaða lífsskilyrða í landinu, sæstrengir sem halda uppi öllum fjarskiptum við umheiminn og mörg þúsund kílómetra strandlengja. Öflugt löggæslu- og öryggiseftirlit ásamt vöktun hafsvæðisins eru forsendur fyrir verndun svæðisins. Koma þarf í veg fyrir ólöglegt athæfi, uppgötva mengunarflekki tímanlega og tryggja skjót viðbrögð við slysum.

Greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins

Unnið er áfram að gerð aðlögunaráætlunar vegna loftslagsbreytinga. Verkefnisstjórn loftslagsaðgerða miðar að því að áætlunin verði samþykkt fyrir lok júní 2025, sbr. reglugerð nr. 786/2024.¹ Samhliða vinnu við gerð fyrstu útgáfu aðlögunaráætlunar á næstu mánuðum verður fyrsta viðkvæmni- og áhættumat vegna áhrifa loftslagsbreytinga útfært. Þá er unnið að loftslagsáhættuvísunum fyrir Ísland hjá Veðurstofu Íslands.

Í greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis í skýrslu um framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar á árinu 2023 segir eftirfarandi:

„Skýrslur vísindafólks sýna fram á nauðsyn aðlögunaraðgerða vegna hlýnunar loftslags og súrnunar sjávar á þessari öld. Í skýrslunni „Loftslagsþolið Ísland“, sem gefin var út af umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu 2023, er að finna tillögur að gerð landsáætlunar um aðlögun að loftslagsbreytingum, þar sem lagðar eru til nokkrar forgangsaðgerðir sem er ætlað að leggja grunn að mikilvægum upplýsinga- og þekkingarinnviðum fyrir ákvarðanatöku vegna aðlögunarvinnu.² Ein af þeim er aðgerðin „kerfislægir loftslagsáhættuvísar fyrir Ísland“ sem er í undirbúningi hjá Veðurstofu Íslands. Markmiðið með þeirri aðgerð er að útfæra gagnlega matsþætti flókinna loftslagsáhættu fyrir Ísland. Samhliða því að skilja betur hvaða gögnum þurfi að safna og greina til að meta kerfislæga áhættu fyrir Ísland vegna áhrifa loftslagsbreytinga hnattrænt og hverjir skuli safna þeim og greina. Meðal tilgreindra samstarfsaðila í skýrslunni er þjóðaröryggisráð. Þjóðaröryggisstefnan er ein af þeim stefnuskjölum sem nefnd eru í skýrslunni með tengsl við loftslagsáhættuvísa.

Í skýrslunni „Umfang og afleiðingar hnattrænna loftslagsbreytinga á Íslandi“ frá árinu 2023, sem er fjórða samantektarskýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar frá árinu 2000 er m.a. fjallað um

¹ <https://island.is/reglugerdir/nr/0786-2024>

² https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrlur-og-skrar/URN/Loftslagstholid_Island_rafraen_skyrsla.pdf

áhrif loftslagsbreytinga á ástand sjávar og lífríki í sjó.³ Í skýrslunni er áhersla lögð á reglulega vöktun og greiningu á umhverfi og lífríki sjávar í ljósi þess að loftslagsbreytingar geti leitt til hraðari og stundum víðtækari breytinga. Þar segir að frá árinu 1995 hafi hlýr og selturíkur Atlantssjór verið ráðandi fyrir norðan land. Talið sé að á hafi umhverfis landið verði áframhaldandi hlýindaskeið og að hækkandi sjávarhiti hafi áhrif á útbreiðslusvæði margra sjávarlífvera.

Nýjustu rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á hafstrauma í nágrenni Íslands benda þó til þess að líkur á breytingum á hringrás hafstrauma sem bera varma til landsins hafi verið stórlega vanmetnar. Þannig þarf að rannsaka til hlítar þann möguleika að breytingar verði á færslu hlýs sjávar til landsins og veltihringrás Atlantshafsins, sem gæti haft í för með sér talsverða kólnun á svæðinu í kringum Ísland til lengri tíma. Slík kólnun myndi að öllum líkindum hafa neikvæð áhrif á sjávarútveg, landbúnað og ferðaþjónustu. Neikvæða þróun megi m.a. rekja til breyttra umhverfisskilyrða í hafinu. Stofnar sjófugla hafi víða minnkað mikið vegna umhverfisbreytinga í hafi sem hafi haft áhrif á mikilvægar fæðutegundir. Vegna aðstæðna í hafinu við Ísland hafi súrnun sjávar orðið hraðari hér við land en að jafnaði í heimshöfunum. Útreikningar sýni að einungis ef styrkur gróðurhúsalofttegunda í lofthjúpunum lækki takist að snúa súrnun sjávar við. Það umbreytingaskeið sem fari í hönd á næstu áratugum muni valda álagi á vistkerfi sjávar. Mikilvægt sé að öðru álagi, t.d. vegna ofnýtingar, rasks búsvæða og mengunar, sé haldið í lágmarki á sama tíma“.

Greinargerð utanríkisráðuneytisins

Þróun mála á norðurslóðum er í brennidepli á alþjóðavettvangi og þær viðsjár sem eru í heiminum og í okkar heimshluta vegna hátternis Rússlands og takmarkalausrar vanvirðingar þess á alþjóðalögum og grundvallargildum Sameinuðu þjóðanna. Helmingur landssvæðis norðurslóða heyrir undir Rússland og uppbygging og hervæðing Rússa á svæðinu veldur ugg meðal hinna ríkjanna sjö. Þá veldur vaxandi samstarf Rússlands og Kína töluverðum áhyggjum, en Kína er mjög áhugasamt um að efla stöðu Kína á norðurslóðum.

Í ljósi þessa hefur samstarf norðurskautsríkjanna sjö, sem nú eru öll aðilar að Atlantshafsbandalaginu, aukist mjög á norðurslóðum hvort sem horft er til eftirlits, loftslagsbreytinga, sjálfbærrar þróunar eða auðlindanýtingar. Vægi öryggis- og varnarmála í umræðunni um norðurslóðir hefur einnig

³ <http://loftslagsbreytingar.is>

stórauðist að undanförunu en varnarmálaráðherrar ríkjanna hittast nú reglulega og ræða þessi mál, og nýverið var haldinn fundur yfirmanna herliða norðurskautsríkjanna á Íslandi. Kanada hafði frumkvæði að því að utanríkisráðherrar hittist einnig til að ræða knýjandi mál norðurslóða þegar tækifæri gefst, meðal annars í tengslum við utanríkisráðherrafundi Atlantshafsbandalagsins.

Ísland á ríkra hagsmuna að gæta og hefur sem norðurskautsríki veigamikla rödd í þessum málaflökki sem endurspeglar í áhuga fjölmargra ríkja á virku samtali við Ísland um málefni norðurslóða. Öryggi á svæðinu, sjálfbærni og samfélagsleg og efnahagsleg þróun eru stór hagsmunamál fyrir Ísland. Alþingi samþykkti stefnu Íslands í málefnum norðurslóða árið 2021 og liggur hún til grundvallar starfi Íslands, hvort sem er innanlands eða í alþjóðlegu samhengi.

Allt til ársins 2022 var Norðurskautsráðið (Arctic Council) meginvettvangur pólitískrar umræðu meðal norðurskautsríkjanna en það breyttist með allsherjarinnrás Rússlands í Úkraínu í febrúar sama ár. Ráðið var stofnað árið 1996 og aðild að því eiga norðurskautsríkin átta, Ísland, Kanada, Konungsríkið Danmörk, Finnland, Noregur, Svíþjóð, Bandaríkin og Rússland. Ráðið er fyrst og fremst mikilvægasti vettvangur vísindasamstarfs á svæðinu og innan þess starfa sex vinnuhópar sem sinna verkefnum í þágu umhverfisins og íbúa á svæðinu. Fastaskrifstofur tveggja vinnuhópa eru á Akureyri. Fjölmargir koma að norðurslóða- samstarfi á Íslandi og gegnir utanríkisráðuneytið samræmingarhlutverki milli ráðuneyta og stofnana innanlands um málefni norðurslóða, auk þess að eiga samráð við viðskiptalífnið, háskólastofnanir, félagasamtök og Norðurslóðanet Íslands á Akureyri.

Eftir allsherjarinnrás Rússlands tóku ríkin sjö þá ákvörðun að hætta allri þátttöku í störfum ráðsins sem var þá undir formennsku Rússlands. Þrátt fyrir töluvert óformlegt samstarf ríkjanna sjö lá starfsemi ráðsins að miklu leyti í dvala þar til Noregur tók við formennskunni í maí 2023. Þá var ákveðið að hefja á ný vísindalegt samstarf vinnuhópa ráðsins með aðild Rússlands sem nú fer fram á fjarfundum. Pólitískt samráð innan ráðsins er hins vegar ekkert og ólíklegt er að breyting verði á því á næstunni. Afstaða Íslands, eins og annarra norðurskautsríkjanna, er þó sú að þegar réttar aðstæður skapast verði Norðurskautsráðið ákjósanlegasti vettvangur samstarfs um málefni norðurslóða. Mikilvægt er að enginn vafi leiki á forræði ríkjanna átta yfir málefnum svæðisins.

Eftir allsherjarinnrás Rússa í Úkraínu árið 2022 og inngöngu Finna og Svía í Atlantshafsbandalagið hefur samstarf norðurskautsríkjanna á sviði öryggis- og varnarmála tekið á sig nýja mynd. Rússar hafa ekki átt aðkomu að slíku samstarfi síðan 2014, eftir innrás þeirra í Úkraínu og ólöglega innlimun þeirra á Krímskaga, en undanfarin ár hefur samstarf hinna norðurskautsríkjanna orðið markvissara. Ísland hefur verið þar virkur þátttakandi og beitt sér fyrir

Því að líkt þenkjandi norðurskautsríkin sjö taki forystu í stefnumótun og umræðu um öryggis- og varnarmál á norðurslóðum á alþjóðavettvangi, til samræmis við þjóðréttarlegar skyldur og réttindi. Samstarf ríkjanna sjö á sviði öryggis- og varnarmála hefur stuðlað að gagnsæi, fyrirsjáanleika og skýrum skilaboðum, sem fela í sér fælingarmátt og eru til þess fallin að draga úr spennu á svæðinu.

Í tengslum við varnarmálaráðherrafund Atlantshafsbandalagsins í október 2024 fór einnig fram fundur varnarmálaráðherra norðurskautsríkjanna ásamt fulltrúum frá Grænlandi og Færeyjum þar sem loftslagsbreytingar, öryggismál og viðbragðsgeta á norðurslóðum voru til umræðu. Þá var gefin út sameiginleg yfirlýsing þar sem ríkin áréttu vilja sinn til að auka varnarsamstarf á norðurslóðum. Þá bauð Ísland yfirmönnum hermála norðurskautsríkjanna sjö, það er án Rússlands, til fundar á öryggissvæðinu í Keflavík í október 2024. Nánar er greint frá fundinum í greinargerð utanríkisráðuneytisins um 5. áherslupátt.



Atlantshafsbandalagið

Þriðji áherslupáttur:

„Að aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu verði áfram lykilstoð í vörnum Íslands og meginvettvangur vestrænnar samvinnu sem Ísland tekur þátt í á borgaralegum forsendum til að efla eigið öryggi og annarra bandalagsríkja.“

Greinargerð utanríkisráðuneytisins

Ísland tók virkan þátt í starfi Atlantshafsbandalagsins á liðnu ári og hefur þátttaka Íslands í starfi bandalagsins verið aukin, jafnt í höfuðstöðvum og herstjórnnum, til að leggja meira af mörkum til sameiginlegra varna, gæta betur að varnarhagsmunum Íslands og tryggja upplýsingaflæði. Framlag Íslands til Atlantshafsbandalagsins er mikils metið og hefur vaxið undanfarin ár samhliða auknum skuldbindingum og framlögum til varnarmála. Varnarskuldbindingar Íslands felast meðal annars í rekstri ratsjárkerfisins og varnartengdra innviða á Íslandi. Þá leggur Ísland áfram sitt af mörkum í stuðningi við Úkraínu.

Megin viðfangsefni Atlantshafsbandalagsins á árinu 2024 voru áframhaldandi efling á fælingar- og varnarstöðu bandalagsins og stuðningur við varnarbaráttu Úkraínu. Þessi mál voru efst á baugi á þremur fundum utanríkisráðherra og jafn mörgum fundum varnarmálaráðherra bandalagsríkja á árinu, sem og á leiðtogafundi bandalagsins sem haldinn var í Washington í júlí.

Þess var minnst á síðasta ári að 75 ár voru liðin frá stofnun Atlantshafsbandalagsins með undirritun Atlantshafssáttmálans í Washington í apríl 1949. Utanríkisráðuneytið efndi af því tilefni til málþings í samstarfi við Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands og Varðberg – samtök um vestræna samvinnu og alþjóðamál. Utanríkisráðherra lagði í opunarávarpi sínu áherslu á grunngildin sem Atlantshafsbandalaginu er ætlað að verja, tengsl friðar og varna, auk framlags Íslands til bandalagsins. Tímamótanna var jafnframt minnst á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Washington í júlí. Málefni Úkraínu voru í brennidepli á leiðtogafundinum, þar sem bandalagsríkin áréttuðu samstöðu um áframhaldandi og einarðan stuðning við varnarbaráttu landsins. Þá var farið yfir framkvæmd ákvarðana síðustu leiðtogafunda um aðlögun og styrkingu á fælingar- og varnarstöðu bandalagsins, og rík áhersla var lögð á aukin framlög bandalagsríkja til varnarmála.

Fyrir leiðtogafundinn höfðu 23 af 32 aðildarríkjum bandalagsins náð því markmiði að verja 2% af vergri landsframleiðslu til varnarmála eða lagt fram áætlun um að ná því marki fyrir lok ársins. Samhliða versnandi öryggisástandi hafa Evrópuríkin og Kanada aukið verulega í framlög sín til varnarmála, en á leiðtogafundinum í Madrid tveimur árum áður höfðu aðeins níu bandalagsríki náð 2% markinu og þau voru einungis þrjú árið 2014 þegar markmiðið var fyrst fært í letur. Ljóst þykir að þörf sé á enn frekari aukningu til að renna stoðum undir öryggi og varnir á mestu óvissutímum í Evrópu í áratugi. Unnið er að því að efla ýmsa þætti í aflstöðu Atlantshafsbandalagsins, m.a. á sviði eldflauga- og loftvarna, varnaráætlana, getu og búnaðar liðsafla bandalagsríkja, auk vaxandi áherslu á netöryggi og fjölþáttaógnir. Herstjórnarskipulagi bandalagsins hefur verið breytt og Norður-Atlantshaf og norðurslóðir fengið aukið vægi. Svíþjóð fékk fulla aðild að bandalaginu í mars á síðasta ári og eru því öll Norðurlöndin nú innan vébanda þess, sem og sjö af norðurskautsríkjunum átta.

Á leiðtogafundinum var festur í sessi langtímastuðningur Atlantshafsbandalagsins við Úkraínu. Samþykkt var að setja á fót nýja aðgerð, NATO Security Assistance and Training for Ukraine (NSATU), sem samræmir hergagnaaðstoð og þjálfun. Höfuðstöðvar aðgerðarinnar eru í Wiesbaden í Þýskalandi og frá mars 2025 starfar þar fulltrúi á vegum íslenskra stjórnvalda. Gert er ráð fyrir að bandalagsríkin verji samanlagt að lágmarki 40 milljörðum evra til varnarstuðnings við Úkraínu á árinu 2025. Þá ítrekuðu leiðtogarnir að vegferð Úkraínu í átt að aðild að Atlantshafsbandalaginu yrði fram haldið.

Bandalagsríki samþykktu tillögur til að mæta fjandsamlegum fjölþáttaaðgerðum Rússlands gegn Atlantshafsbandalaginu, sem eru til þess gerðar að hafa áhrif á ákvarðanatöku, valda sundrunu í samfélögum og grafa undan pólitískum og efnahagslegum stöðugleika. Hafa Rússar í þeim tilgangi beitt skemmdar- og ofbeldisverkum, njósnum, íhlutun í lýðræðislegar kosningar, árásum á net- og raforkukerfi, auk þess að vopnvæða óreglulega fólksflutninga, t.a.m. í gegnum Belarús. Þá mun bandalagið vinna að nýrri Rússlandsstefnu sem á að tryggja betur getu bandalagsins til að bregðast við langtímaógn frá Rússlandi.

Forsætisráðherra og utanríkisráðherra sóttu leiðtogafundinn í Washington fyrir Íslandshönd. Í málflutningi Íslands var áhersla lögð á að landvinningastríð Rússlands væri ekki aðeins alvarleg og bein ógn við tilveru Úkraínu heldur einnig öryggi Evrópu, alþjóðalög og fjölþjóðakerfið í heild. Ófriður í Evrópu kallaði á áframhaldandi eflingu varna og viðbúnaðar bandalagsins. Ísland myndi leggja sitt af mörkum til fælingar og sameiginlegra varna, og gegndi mikilvægu hlutverki í starfsemi bandalagsins á Norður-Atlantshafi og norðurslóðum, m.a. með loftrýmiseftirliti og gistiríkjastuðningi vegna liðsflutninga, aukinnar viðveru og kafbátaleitar. Íslensk stjórnvöld hefðu stóraukið framlög til málaflokksins undanfarinn áratug og haldið yrði áfram á þeirri vegferð. Veigamikill þáttur í að tryggja öryggi bandalagsins

væri að veita Úkraínu nauðsynlegan stuðning og Ísland myndi standa við sínar skuldbindingar í þeim efnum. Í tengslum við leiðtogafundinn tóku forsætisráðherra og utanríkisráðherra einnig þátt í fjölmörgum hliðarviðburðum og fundum, m.a. um öryggismál á norðurslóðum, norræna varnarsamvinnu og konur, frið og öryggi.

Öryggi borgara hefur verið í deigluinni innan bandalagsins þar sem samþykktar hafa verið nýjar stefnur um vernd barna í vopnuðum átökum, um baráttuna gegn kynferðisofbeldi í átökum og baráttuna gegn mansali. Í nýrri stefnu um konur, frið og öryggi sem var samþykkt á síðasta ári er kveðið á um að samþætta jafnréttis- og kynjasjónarmið í fælingu og varnir bandalagsins, enda varðar það grundvallargildi bandalagsríkja og hefur hernaðarlegt vægi. Þá styrkir aukin þátttaka kvenna pólitíska ákvarðanatöku og stuðlar að árangri í starfi. Stefnan felur einnig í sér að kynjasjónarmið séu samþættuð í ýmis verkefni og málaflokkar innan bandalagsins sem hafa á undanförunum árum fengið aukið vægi, svo sem efling viðnámsþols, nýsköpun og tækniþróun.

Aðgerðaáætlun Atlantshafsbandalagsins um loftslagsbreytingar og öryggismál var samþykkt árið 2021 og var fyrsti fundur sérstakra erindreka bandalagsríkja um loftslagsmál haldinn í Hörpu í Reykjavík í júní 2024. Tengsl loftslagsbreytinga og öryggismála og áhrif þeirra á sameiginlegt öryggi og varnir bandalagsins voru til umræðu.

Í maí sótti nýr yfirmaður svæðisherstjórnar Atlantshafsbandalagsins í Norfolk (Joint Force Command Norfolk, JFCNF) Ísland heim. Átti hann fund með skrifstofustjóra varnarmálaskrifstofu þar sem varnarviðbúnaður, nýjar varnaráætlanir bandalagsins og þróun öryggismála á Norður-Atlantshafi voru til umræðu. Þá fékk hann tækifæri til að kynna sér aðstæður og starfsemi á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli.

Reglubundinni loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins við Ísland er ætlað að gæta að nyrðri mörkum bandalagsins með kerfisbundnu rauntímaeftirliti og auðkenningu loftfara. Loftrýmisgæslan fer að jafnaði fram þrisvar á ári og er sinnt af Atlantshafsbandalaginu með flugsveitum frá aðildarríkjum bandalagsins. Í byrjun árs 2024 komu Norðmenn með fjórar F-35 orustupotur og rúmlega 100 liðsmenn. Bandaríski flugherinn fylgdi á eftir í júní og þá kom breski flugherinn með fjórar F-35 orustupotur til landsins í ágúst.

Northern Challenge, árleg æfing sprengjusérfræðinga, var haldin á Íslandi um mánaðamótin september-október. Um er að ræða alþjóðlega æfingu Atlantshafsbandalagsins sem séraðgerðasveit Landhelgisgæslunnar annast og skipuleggur og tóku sprengjusérfræðingar frá sautján löndum þátt. Var þetta í tuttugasta og þriðja sinn sem Northern Challenge er haldin hér á landi en hún hefur skipað sér sess sem ein mikilvægasta æfing sprengjusérfræðinga úr röðum bandalagsríkja

Netöryggisráðstefna á vegum Atlantshafsbandalagsins var haldin í Reykjavík í apríl í samstarfi við varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og netöryggisveit Íslenskra stjórnvalda, CERT-IS. Á ráðstefnunni var meðal annars rætt um óvinveittar aðgerðir ríkja og hópa sem ógnað geta öryggi bandalagsríkja. Um 200 sérfræðingar frá ríkjum Atlantshafsbandalagsins tóku þátt, þar á meðal fulltrúar frá herstöðum, greiningardeildum, netöryggisveitum og einkafyrirtækjum.

Fjölmennur hópur Íslenskra sérfræðinga tók þátt í stærstu árlegu netvarnar æfingu Atlantshafsbandalagsins, Skjaldborg (e. Locked Shields), sem haldin var í lok apríl. Íslenski hópurinn, sem myndaði lið með Svíþjóð, var skipaður sérfræðingum úr íslenskum fjármálainnviðum og frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu en fyrir hópnum fóru sérfræðingar varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og CERT-IS.

Á vettvangi Atlantshafsbandalagsins hefur Ísland tekið virkan þátt í vinnu bandalagsríkja sem miðar að því að efla öryggi neðansjávarinnviða, t.d. með deilingu á viðbrögðum við atvikum og upplýsingaskiptum. Bandalagið hefur sett upp samhæfingardeild og sérstaka miðstöð um öryggi lykilinnviða bandalagsríkja neðansjávar. Ísland hefur meðal annars lagt sitt af mörkum í samstarfi grannríkja með því að standa fyrir vinnustofum um öryggi neðansjávarinnviða, nú síðast í desember í samvinnu við Írland og með fjárstuðningi Atlantshafsbandalagsins. Vinnustofan á Írlandi var sótt af um 60 manns frá fjarskiptafyrirtækjum og samtökum þeirra, alþjóðastofnunum, embættismönnum og fulltrúum háskóla sem ræddu áskoranir á þessu sviði.

Í samræmi við ákall um aukin framlög og eflingu sameiginlegra varna á vettvangi Atlantshafsbandalagsins heldur Ísland áfram að leggja til borgaralega sérfræðinga í verkefni og sérfræðistörf. Er þetta mikilvægur hluti af framlagi Íslands til starfsemi bandalagsins, sem stuðlar jafnframt að aukinni þekkingu og þjálfun á sviði öryggis- og varnarmála hér á landi. Á liðnu ári tóku fjórtán borgaralegir sérfræðingar þátt í langtímaverkefnum á vettvangi Atlantshafsbandalagsins, átta konur og sex karlar. Þannig störfuðu Íslendingar á starfsstöðvum Atlantshafsbandalagsins í öllum Eystrasaltsríkjunum, í höfuðstöðvum þess í Brussel, í Evrópuherstöðunni í Mons í Belgíu, hjá flotaherstjórninni í Bretlandi og herstöðunni í Norfolk í Bandaríkjunum. Er þetta fjölgun frá fyrri árum en markvisst er unnið að því að efla þátttöku Íslands í herstöðum bandalagsins til að auka upplýsingamiðlun um aðgerðir þeirra og þróun mála í nágrenni Íslands.

Við val á viðfangsefnum útsendra borgaralegra sérfræðinga er haft í huga á hvaða sviðum Ísland hafi sérþekkingu, en einnig er horft til þess hvar viðkomandi sérfræðingar geti stuðlað að framgangi hagsmuna Íslands. Sérfræðingar varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins ásamt fulltrúum ríkislögreglustjóra, Landhelgisgæslunnar, CERT-IS og annarra ráðuneyta hafa tekið þátt í þessari vinnu.

IV

Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna

Fjórði áhersluþáttur:

„Að varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna frá 1951 tryggi áfram varnir Íslands og áfram verði unnið að þróun samstarfsins á grundvelli samningsins þar sem tekið verði mið af hernaðarlegum ógnum, sem og öðrum áhættuþáttum þar sem gagnkvæmir varnar- og öryggishagsmunir eru ríkir.“

Greinargerð utanríkisráðuneytisins

Samstarfið við Bandaríkin um öryggis- og varnarmál hefur ekki verið eins náð og frá brotthvarfi varnarliðsins árið 2006, að því er varðar samráð við hermálayfirvöld, aðgerðir, upplýsingaskipti og framkvæmdir á varnarsvæðum. Varnarsamningurinn við Bandaríkin frá 1951 stendur traustum fótum, enda hafa ríkin sameiginlega hagsmuni af því að tryggja öryggi á Norður-Atlantshafi, sem skiptir sköpum fyrir varnir Norður-Ameríku og Evrópu. Til marks um þetta nána samstarf tók sérstakur varnarmálafulltrúi til starfa í sendiráði Íslands í Washington í byrjun árs 2024.

Árlegt samráð Íslands og Bandaríkjanna um öryggis- og varnarmál fór fram í Keflavík í maí og voru aukin varnarsamvinna ríkjanna, stuðningur við Úkraínu, ástandið í Mið-Austurlöndum og öryggi á norðurslóðum meðal helstu umræðuefna. Fulltrúar ríkjanna áréttuðu mikilvægi gagnkvæmra varnarskuldbindinga og vaxandi samstarfs um eftirlit og aðgerðir á Norður-Atlantshafi og norðurslóðum, svo sem í tengslum við kaþbátaleit, þjónustuheimsóknir bandarískra kaþbáta, uppbyggingu á varnarinnviðum og varnaræfingar. Auk utanríkisráðuneytisins tóku fulltrúar forsætisráðuneytis, Landhelgisgæslunnar og ríkislögreglustjóra þátt í samráðinu, en af hálfu Bandaríkjanna voru það fulltrúar utanríkisráðuneytisins og varnarmálaráðuneytisins sem sóttu Ísland heim.

Traust varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna var áréttað á fundi utanríkisráðherra með formanni bandaríska herráðsins, Charles Q. Brown, í Reykjavík í október. Um var að ræða fyrstu heimsókn æðsta herforingja Bandaríkjanna til Íslands í áraraðir en hann var staddur á landinu í tengslum við fund yfirmanna hermála norðurskautsríkjanna sjö, utan Rússlands.

Varnaræfing Íslands og Bandaríkjanna, Norður-Víkingur, fram um mánaðamótin ágúst-september. Æfingin er haldin á grundvelli tvíhliða varnar-

samnings Íslands og Bandaríkjanna, að jafnaði á tveggja ára fresti. Að þessu sinni var lögð áhersla á öflugar varnir lykilinnviða, skjótan flutning á mannafla og búnaði til landsins og samhæfingu bandalagsþjóða. Meginþungi æfingarinnar var á og við öryggissvæðið á Keflavíkurflugvelli og þá sinnti fjöldi herskipa, meðal annars úr fastaflota Atlantshafsbandalagsins, æfingunni á sjó, auk starfsmanna Landhelgisgæslunnar um borð í varðskipunum Freyju og Þór. Lykilstofnanir á Íslandi með aðkomu að varnar- og öryggismálum, þ.e. varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins, Landhelgisgæslan, embætti ríkislögreglustjóra og Landspítalinn, nýttu æfinguna til að þjálfa eigin samhæfingu sem og samvinnu við heri bandalagsríkja. Alls tóku um 1.200 manns þátt í æfingunni, þar af um 200 Íslendingar, en auk Íslands og Bandaríkjanna komu þátttakendur frá Danmörku, Frakklandi, Hollandi, Noregi, Póllandi, Portúgal og Þýskalandi.

Bandaríski sjóherinn hefur frá 2014 haft aðstöðu á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli til eftirlits með umferð kaþbáta og herskipa um Norður-Atlantshafið og til þátttöku í æfingum. Eftirlitsflugvélar frá kanadíska og breska flughernum taka einnig þátt í verkefninu. Liðsmenn bandaríska sjóhersins sem sinna þessu verkefni eru bróðurparturinn af þeim liðsafla sem hér dvelur, en á heildina litið var dagleg viðvera erlends liðsafla á árinu 2024 mjög sambærileg því sem verið hefur undanfarin ár, og var að meðaltali rúmlega 260 einstaklingar dag hvern. Þá sinnti bandaríski flugherinn loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins við Ísland í júní.

Þrír kjarnorkuknúðir kaþbátar bandaríska sjóhersins komu í stuttar þjónustuheimsóknir á liðnu ári til að skipta um áhafnarmeðlimi, taka kost og fá aðra þjónustu. Landhelgisgæsla Íslands leiðir framkvæmd heimsóknanna í nánú samstarfi við embætti ríkislögreglustjóra, Geislavarnir ríkisins og utanríkisráðuneytið í samræmi við settar verklagsreglur. Alls hafa bandarískir kjarnorkuknúðir kaþbátar komið fimm sinnum í þjónustuheimsóknir í íslenska landhelgi frá því að utanríkisráðherra heimilaði slíkar heimsóknir í apríl 2023. Um er að ræða orrustukaþbáta af Virginia-gerð en slíkir kaþbátar bera ekki kjarnavopn.

Samhliða auknum verkefnum og viðveru undanfarin ár hafa bæði floti og flugher Bandaríkjanna staðið fyrir umfangsmikilli uppbyggingu á innviðum á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Framkvæmdir voru hafnar við byggingu birgðastöðvar fyrir bandaríska flugherinn á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Um er að ræða sjö byggingar upp á samtals 12.700 fermetra. Verklok eru áætluð í árslok 2026. Allar slíkar framkvæmdir eru háðar samþykki íslenskra stjórnvalda og að framkvæmdum loknum verða þessir innviðir eign íslenska ríkisins.

V

Norræn samvinna og grannasamstarf um öryggis- og varnarmál

Fimmti áherslupáttur:

„Að efla og þróa enn frekar norræna samvinnu um öryggis- og varnarmál og annað grannríkjasamstarf sem lýtur að svæðisbundnum hagsmunum og þátttöku í alþjóðasamstarfi á því sviði.“

Greinargerð utanríkisráðuneytisins

Á liðnu ári var lögð rækt við samstarf við grannríki og þau ríki sem deila sameiginlegum öryggishagsmunum á Norður-Atlantshafi og norðurslóðum, ekki síst Norðurlöndin. Samhliða breyttu öryggisumhverfi hefur svæðisbundnu varnarsamstarfi vaxið fiskur um hrygg á síðustu árum, sérstaklega á vettvangi norræna samstarfsins (NORDEFCO) og Sameiginlegu viðbragðssveitarinnar (JEF). Einnig má nefna aukið samráð meðal norðurskautsríkja að Rússlandi undanskildu, auk tvíhliða samstarfs við helstu grannríki. Fyrir Ísland er þetta mikilvæg viðbót við varnarsamstarfið við Bandaríkin og samstarfið innan Atlantshafsbandalagsins.

Varnarsamstarf Norðurlandanna (NORDEFCO) hefur verið í stöðugri þróun og öryggispolítískt vægi þess aukist vegna hernaðarumsvifa Rússlands og inngöngu Finnlands og Svíþjóðar í Atlantshafsbandalagið. Aðild þeirra að bandalaginu hefur markað tímamót fyrir samstarfið, en samstarf NORDEFCO er mun öflugra en áður. Utanríkisráðuneytið hefur tekið virkan þátt í þessari eflingu samstarfsins, gætt þar hagsmuna Íslands og haft áhrif á stefnumörkun NORDEFCO. Þátttaka Íslands í hermálahlið samstarfsins hefur farið vaxandi, þar á meðal í gerð varnaráætlana NORDEFCO og áætlana um sameiginleg verkefni á ýmsum sviðum.

Varnarmálaráðherrar Norðurlandanna undirrituðu nýja langtímastefnu (Vision 2030) fyrir samstarfið í apríl 2024. Leiðarstef hennar er að norrænt varnarsamstarf styrki Atlantshafsbandalagið, fælingu þess og varnir og geri Norðurlöndin að traustari bandamönnum. Stefnunni er ætlað að mæta nýjum öryggisáskorunum og efla sameiginlega varnargetu og öryggi ríkjanna.

Yfirmenn hermála norrænu ríkjanna tilkynntu í september um undirritun tillagna að frekari útfærslu á ramma fyrir viðbúnað og varnaráætlanagerð Norðurlandanna (Nordic Defence Concept) frá 2022. Stefnuramminn snýr að sameiginlegri norrænni viðbragðsgetu, þannig að Norðurlöndin geti veitt hvert öðru stuðning á óvissutíma ef þörf krefur. Áhersla er lögð á

ógnir eða áskoranir sem eru ekki til þess fallnar að leiða til virkjunar 5. gr. Atlantshafssáttmálans um sameiginlegar varnir. Samþykkt stefnurammans og útfærsla á honum markar mikilvægan áfanga í norrænni varnarsamvinnu, sem verður sífellt aðgerðamiðaðri. Þá er markvisst unnið að því að varnir Norðurlandanna verði samþættar og falli undir sama herstjórnarskipulag og varnaráætlanir innan Atlantshafsbandalagsins, þ.e. svæðisherstjórna í Norfolk. Á grundvelli stefnurammans er vinna hafin við gerð sameiginlegra viðbragðsáætlana Norðurlandanna. Ísland hefur verið virkur þátttakandi í þessari vinnu og lagt áherslu á að tekið sé tillit til Norður-Atlantshafs og norðurslóða.

Helsta verkefnið í formennskutíð Danmerkur í NORDEFCO á árinu 2024 var að leggja grunn að innleiðingu og framkvæmd langtímastefnunnar. Ísland hélt vinnustofu á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli í mars til að styðja við vinnu að vegvísi fyrir langtímastefnuna. Því fylgdi einnig endurskoðun á uppsetningu samstarfsins, verkferlum og starfshópum, með það fyrir augum að gera norrænt varnarsamstarf skilvirkara og afkastameira. Þróun öryggismála á norðurslóðum og Norður-Atlantshafi var jafnframt á oddinum í formennsku Danmerkur en svæðið hefur vaxandi öryggisþólitískt vægi fyrir Evrópu og Norður-Ameríku. Ísland var gestgjafi á fundi yfirmanna hermála Norðurlandanna í október en þeir funduðu einnig með innkaupastjórum norrænu herjanna. Fundurinn var haldinn í samstarfi við dönsku formenskuna.

Haustfundur varnarmálaráðherra NORDEFCO fór fram í Kaupmannahöfn í nóvember en þar áttu ráðherrarnir fimm sömuleiðis fund með Eystrasaltsríkjunum annarsvegar og hinsvegar með Norðurrópnum (sem myndaður er af Bretlandi, Hollandi, Póllandi og Þýskalandi auk Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna). Þá tók Rustem Umerov, varnarmálaráðherra Úkraínu, einnig þátt í hluta fundanna. Á fundinum í norræna varnarsamstarfinu var undirrituð viljayfirlýsing um að samræma flutningsleiðir milli Norðurlandanna til að greiða fyrir flutningi og för herafla á milli ríkjanna. Þá voru þarfir Úkraínumanna og stuðningur Norðurlandanna við varnarbaráttu þeirra einnig til umræðu.

Finnar tóku við formennsku í NORDEFCO um áramótin 2024-2025, en þeir stefna í formennskutíð sinni á að reka smiðshöggið á skipulag samstarfsins og taka næstu skref í átt að sameiginlegum aðgerðum á ýmsum sviðum. Finnland mun einnig takast á hendur það verkefni að stýra uppfærslu á stofnsamkomulagi NORDEFCO frá 2009, í samræmi við breyttar aðstæður og umfang samstarfsins, og tekur Ísland þátt í þeirri vinnu.

Samstarfsríkin í Sameiginlegu viðbragðssveitinni (Joint Expeditionary Force, JEF) fögnuðu tíu ára afmæli samstarfsins á árinu 2024 en Ísland gerðist aðili 2021. Á liðnu ári tóku Íslendingar þátt í eftirlitsaðgerðinni Nordic Warden, sem fólst í virku eftirliti með neðansjávarinnviðum aðildarríkja JEF. Þá æfði

viðbragðssveitin flutning á færanlegri herstöð til Lettlands í nóvember, þar sem varnaræfingin Joint Protector 2024 fór fram. Þar var æfð áætlanagerð um viðbrögð við stigvaxandi ógn í Norður- og Austur-Evrópu, með þátttöku fulltrúa allra JEF ríkjanna.

Útsendur starfsmaður ráðuneytisins starfar í höfuðstöðvum JEF í Northwood á Englandi auk þess sem sérfræðingar hafa tekið að sér einstaka verkefni í aðgerðum, einkum á sviði upplýsingamála.

Í september kom hingað til lands nýr yfirmaður bresku aðgerðastjórnarinnar Standing Joint Force (SJFHQ) sem stýrir hernaðarstarfi JEF. Nýttist heimsóknin vel til að kynna aðstæður á Íslandi, varnir landsins og auka stöðuvitund. Í desember var leiðtogafundur JEF haldinn í Tallinn í Eistlandi. Kom þar saman forystufólk ríkisstjórna samstarfsríkjanna tíu og Volodymyr Zelenskyy, forseti Úkraínu, ávarpaði fundinn um fjarfundabúnað. Í lokayfirlýsingu fundarins áréttuðu ríkin tíu mikilvægi þess fyrir öryggi í Evrópu að Úkraína ynni sigur gegn innrásarher Rússa.

Eftir allsherjarinnrás Rússa í Úkraínu árið 2022 og inngöngu Finna og Svía í Atlantshafsbandalagið hefur samstarf norðurskautsríkja á sviði öryggis- og varnarmála tekið á sig nýja mynd. Ísland hefur verið þar virkur þátttakandi og beitt sér fyrir því að líkt þenkjandi norðurskautsríkin sjö taki forystu í stefnumótun og umræðu um öryggis- og varnarmál á norðurslóðum á alþjóðavettvangi, til samræmis við þjóðréttarlegar skyldur og réttindi. Samstarf ríkjanna sjö á sviði öryggis- og varnarmála hefur stuðlað að gagnsæi, fyrirsjáanleika og skýrum skilaboðum, sem fela í sér fælingarmátt og eru til þess fallin að draga úr spennu á svæðinu.

Í tengslum við varnarmálaráðherrafund Atlantshafsbandalagsins í október fór fram fundur varnarmálaráðherra norðurskautsríkjanna ásamt fulltrúum frá Grænlandi og Færeyjum þar sem loftslagsbreytingar, öryggismál og viðbragðsgeta á norðurslóðum voru til umræðu. Þá var gefin út sameiginleg yfirlýsing þar sem ríkin áréttu vilja sinn til að auka varnarsamstarf á norðurslóðum.

Í október bauð Ísland yfirmönnum hermála norðurskautsríkjanna sjö, þ.e. án Rússlands, til fundar á öryggissvæðinu í Keflavík. Var þetta fyrsti fundur yfirmanna hermála ríkjanna sjö eftir að öll þeirra voru orðin aðilar að Atlantshafsbandalaginu. Ræddu þeir um leiðir til að efla samvinnu ríkjanna á svæðinu og um mikilvægi þess að fylgjast vel með ástandinu á norðurslóðum í ljósi hernaðaruppbyggingar Rússa. Með því að eiga frumkvæði að því að halda fund af þessu tagi er Ísland að sýna fram á virka þátttöku í varnarsamstarfi á norðurslóðum. Þá gaf fundurinn færi á að varpa ljósi á mikilvægi Íslands fyrir sameiginlegar varnir Atlantshafsbandalagsins og viðbúnað á svæðinu.

Reglubundið samráð og samstarf við helstu nágrannaríki um öryggisþólitísk og varnartengd málefni hefur verið aukið til að tryggja sameiginlega varnarhagsmuni, stöðuvitund og upplýsingaflæði. Ísland hefur gert tvíhliða samkomulag um grannríkjasamstarf við Bretland, Kanada og öll norrænu ríkin nema Finnland, en undir lok síðasta árs var hafin vinna með Finnum að undirbúningi slíks samkomulags sem stefnt er á að ljúka við á árinu 2025.

Tvíhliða samráð með fulltrúum frá utanríkis- og varnarmálaráðuneytum Kanada fór fram í Ottawa í janúar 2024. Embættismenn beggja ríkja hafa haldið uppi reglubundnu samráði um málefni tengd norðurslóðum. Í lok maí stóðu sendiráð Íslands og kanadíska utanríkisráðuneytið ásamt fleirum fyrir málþingi í Ottawa um öryggismál í norðurhöfum, með þátttöku íslenskra og kanadískra embættismanna og sérfræðinga. Í mars átti skrifstofustjóri varnarmálaskrifstofu tvíhliða samráð við bresk hermálafyrirvöld, þar á meðal sjó- og flugher Bretlands. Grannríkjasamráð við Breta er sérstaklega mikilvægt í ljósi mikillar getu þeirra og viðtækra sameiginlegra hagsmuna ríkjanna og því gegnir staðgengill sendiherra Íslands í London jafnframt hlutverki varnarmálafulltrúa. Í febrúar tók þáverandi utanríkisráðherra þátt í árlegri ráðstefnu um öryggismál í München í Þýskalandi þar sem vaxandi áhyggjur af þróun alþjóðamála og mikilvægi áframhaldandi stuðnings við Úkraínu voru efst á baugi. Ráðuneytisstjóri átti tvíhliða fund með ráðuneytisstjóra varnarmálaráðuneytis Þýskalands á fyrri hluta ársins en á fundinum voru ræddir möguleikar á auknu samstarfi á sviði öryggis- og varnarmála en það hefur farið vaxandi. Því til staðfestingar hefur staðgengill sendiherra Íslands í Berlín verið skipaður varnarmálafulltrúi gagnvart Þýskalandi.

Tvíhliða samráð við Frakkland var styrkt og fór reglubundið samráð fram í París í desember en þá var Atlantshafsherstjórn Frakklands í Brest einnig heimsótt. Skip franska sjóhersins koma reglulega í hafnarheimsóknir til Íslands og eru virkir þátttakendur í varnaræfingum og eftirlitsaðgerðum á hafsvæðinu í kringum Ísland. Í tengslum við loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins sem norski flugherinn sinnti í janúar, kom yfirmaður hermála Noregs, Eirik Kristoffersen, í heimsókn til landsins og átti hér tvíhliða samráð með utanríkisráðuneytinu og kynnti sér aðstæður á Íslandi. Líkt og í Bretlandi og Þýskalandi er staðgengill sendiherra Íslands í Osló einnig varnarmálafulltrúi gagnvart Noregi. Í október tók þáverandi utanríkisráðherra þátt í Warsaw Security Forum, alþjóðlegri ráðstefnu um öryggismál sem haldin er árlega í Varsjá í Póllandi. Ráðherra sat í pallborði um öryggi og varnir í Evrópu og lagði í innleggi sínu áherslu á aukinn varnarviðbúnað og áframhaldandi stuðning við Úkraínu. Þá tók ráðherra þátt í morgunverðarfundum kvenna í öryggismálum og undirstrikaði þar mikilvægi virkrar þátttöku kvenna í stefnumótun og aðgerðum í öryggis- og varnarmálum.

Samvinna Íslands við Evrópusambandið (ESB) á sviði öryggis og varnarmála hefur eflst, sérstaklega í tengslum við stefnumótun og aðgerðir gegn fjölþáttaógnum og í netöryggismálum, en annar samráðsfundur Íslands og

ESB um öryggis- og varnarmál fór fram í september. Þá hefur Ísland nýtt sér samstarfið við ESB í tengslum við stuðningsverkefni og framlög til Úkraínu. Í maí tók utanríkisráðherra þátt í ráðstefnu Evrópusambandsins um öryggis- og varnarmál, Schuman Forum, sem þá var haldin í annað sinn með þátttöku yfir sextíu varnarmálaráðherra frá ríkjum innan og utan Evrópu auk fulltrúa alþjóðastofnana. Meðal umræðuefna voru mikilvægi alþjóðlegrar samvinnu um uppbyggingu í öryggis- og varnarmálum, viðbrögð við fjölþáttaógnum, netöryggi og jafnrétti á sviði öryggis- og varnarmála.

Norðurhópurinn er vettvangur reglubundins samráðs Norðurlanda, Eystrasaltsríkja, Bretlands, Hollands, Póllands og Þýskalands og funda varnarmálaráðherrar ríkjanna jafnan tvisvar á ári. Fyrri hluta árs 2024 fór Litáen með formennsku og bauð til varnarmálaráðherrafundar í maí. Á þeim fundi var aðlögun Atlantshafsbandalagsins að breyttu öryggisumhverfi í brennidepli en einnig starf ríkjahóps um sprengjuleit og -eyðingu í Úkraínu sem Ísland leiðir ásamt Litáen. Danmörk tók við formennskukeflinu seinni hluta árs og boðaði til ráðherrafundar í Kaupmannahöfn í nóvember, þar sem viðbrögð við versnandi öryggisástandi í heiminum voru efst á baugi og Norðurhópsríkin áréttuðu skuldbindingar sínar um varnartengdan stuðning við Úkraínu. Á báðum fundum varnarmálaráðherranna tók starfsbróðir þeirra frá Úkraínu einnig þátt að hluta.

VI

Varnarmannvirki, sérfræðiþekking og alþjóðlegar skuldbindingar

Sjötti áherslupáttur:

„Að tryggja að í landinu séu til staðar varnarmannvirki, búnaður, geta og sérfræðiþekking til að mæta þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir í öryggis- og varnarmálum og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.“

Greinargerð utanríkisráðuneytisins

Á undanförunum árum hefur markvisst verið unnið að því að efla innlendan viðbúnað og varnir, ekki síst með auknu samstarfi lykilstofnana heima fyrir og þekkingaruppbyggingu í málaflokknum. Útsendum starfsmönnum á sviði öryggis- og varnarmála hefur verið fjölgað og unnið að því að efla þátttöku Íslands í herstjórnnum Atlantshafsbandalagsins til að auka upplýsingamiðlun um aðgerðir og þróun mála í nágrenni Íslands. Áfram er unnið að því að efla gístírkjastuðning íslenska ríkisins með bættum aðbúnaði fyrir erlendan liðsafla og unnið er að endurbótum á mannvirkjum á öryggissvæðunum. Þá hefur þátttaka í æfingum verið aukin og leitast við að tengja betur íslenska viðbragðsaðila og stofnanir inn í þær æfingar þar sem það á við.

Ráðist hefur verið í uppfærslu á varnaráætlunum fyrir Ísland, með þátttöku lykilstofnana og ráðuneyta, og þær tengdar með skýrum hætti inn í áætlanir Atlantshafsbandalagsins og Bandaríkjanna. Áætlanagerð og æfingar eru mikilvægur liður í að meta og prófa nauðsynlegan varnarviðbúnað á Íslandi fyrir stjórnvöld, Atlantshafsbandalagið, aðildarríkin og Bandaríkin. Lögð hefur verið áhersla á virka þátttöku stofnana og viðbragðsaðila í þessari vinnu og sviðsmyndir úr áætlunum hafa verið prófaðar á skrifborðsæfingum og á varnaræfingunni Norður-Víkingi 2024.

Þátttaka Íslands í varnaræfingum, bæði vegna hefðbundinna hernaðarógna og fjölþáttaógna, hefur verið aukin. Leitast hefur verið við að tengja betur íslenska viðbragðsaðila og stofnanir inn í þær æfingar þar sem það á við. Unnið hefur verið að því að fjölga æfingum á Íslandi og í nágrenni landsins, enda eru þær mikilvægur liður í fælingarstefnu og árétta getu og vilja samstarfsríkja til að bregðast við þegar á reynir.

Tvíhliða varnaræfing Íslands og Bandaríkjanna, Norður-Víkingur, fór fram hér á landi og á hafsvæðinu kringum landið um mánaðamótin ágúst-september.

Æfingunni er gerð nánari skil í greinargerð utanríkisráðuneytisins vegna 4. áherslupáttar. Þá var árleg æfing sprengjusérfræðinga, Northern Challenge, haldin í 23. sinn hér á landi um mánaðarmótin september-október. Nánar er fjallað um æfinguna í greinargerð utanríkisráðuneytisins vegna 3. áherslupáttar.

Á heildina litið var dagleg viðvera erlends liðsafla á árinu 2024 mjög sambærileg því sem verið hefur undanfarin ár og var að meðaltali rúmlega 260 einstaklingar dag hvern. Liðsmenn bandaríska sjóhersins sem sinna eftirliti með umferð kaþbáta og herskipa um Norður-Atlantshaf eru bróðurparturinn af þeim liðsafla sem hér dvelur.

Á grundvelli þjónustusamnings við utanríkisráðuneytið sér varnarmálasvið Landhelgisgæslu Íslands um daglega framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna, þar með talið rekstur ratsjár-, fjarskipta og samskiptakerfa, rekstur stjórnstöðvar Atlantshafsbandalagsins á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli ásamt stjórnkerfisbúnaði fyrir loftrýmiseftirlit og aðgerðir, og rekstur allra öryggissvæða og varnarinnviða hér á landi. Náið daglegt samstarf er milli varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins um skipulag og framkvæmd verkefna sem undir þjónustusamninginn falla en stefnumótun og ákvarðanatökuvald er í höndum ráðuneytisins.

Áfram er unnið að því að efla gistiríkjastuðning íslenska ríkisins með því að bæta aðbúnað erlends liðsafla. Nýr gistiskáli var tekinn í notkun á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli í ársbyrjun 2024 og eru gistiskálarnir nú samtals tíu með yfir 400 gistirýmum. Þá var æfð notkun sérhannaðs svæðis innan öryggissvæðisins fyrir færanlega neyðargistiaðstöðu fyrir erlenda liðsafla sem hluti af æfingunni Norður-Víkingi 2024.

Stöðugt er unnið að endurbótum á mannvirkjum á öryggissvæðunum á Keflavíkurflugvelli, Miðnesheiði, Bolafjalli, Gunnólfsvíkurfjalli og Stokksnesi. Áfallapol öryggissvæðisins á Keflavíkurflugvelli var eftt á liðnu ári, að hluta til vegna eldgosahættu á Reykjanesi. Svæðið er nú nær sjálfbært um raforku, vatn og húshitun. Verið er að ljúka við byggingu á nýju öryggis- og aðgangshliði inn á svæðið og tekin var í notkun ný gervihnattafjarskiptastöð sem er samstarfsverkefni Íslands, Atlantshafsbandalagsins og Lúxemborgar. Þá var byggður hraunvarnargarður í samvinnu við dómsmálaráðuneytið til að tryggja órofa rekstur fjarskiptastöðvar bandaríska sjóhersins í Grindavík.

Framkvæmdir voru hafnar við byggingu birgðastöðvar fyrir bandaríska flugherinn á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Um er að ræða sjö byggingar upp á samtals 12.700 fermetra. Verklök eru áætluð í árslok 2026. Í undirbúningi er bygging birgðastöðvar Atlantshafsbandalagsins fyrir skipaeldsneyti í Helguvík ásamt viðlegukanti. Í Helguvík er einnig eldsneytisbirgðastöð bandalagsins fyrir flugvélaeldsneyti. Unnið var að

undirbúningi endurnýjunar á þotugildrum á Keflavíkurflugvelli, en samtals eru fjórar þotugildir á flugbrautunum á vellinum. Verkefnið er samþykkt og fjármagnað af Atlantshafsbandalaginu. Þá er verið að undirbúa í samvinnu við stofnanir bandalagsins frekari styrkingu varnarinnviða, nýframkvæmdir, viðhald og endurbætur til að viðhalda og auka viðbúnaðargetu hér á landi og á Norður-Atlantshafinu.

Atlantshafsbandalagið hefur samþykkt sjö grundvallarviðmið um áfallapol og ná þau til eftirfarandi þátta: 1) Samfella í stjórnsýslu og lykilþjónustu stjórnvalda; 2) áfallapol orkuaðgengis; 3) skilvirk geta til að framkvæma ófyrirséða fólksflutninga; 4) áfallapol matar- og vatnsaðfanga; 5) geta til að meðhöndla fjöldadauðsföll og heilbrigðisáföll; 6) áfallapolið borgaralegt fjarskiptakerfi; og 7) áfallapolið borgaralegt samgöngukerfi. Á grundvelli þessara viðmiða eru bandalagsríkin hvött til að móta stefnu til að stuðla að eflingu áfallapols eigin samfélaga. Utanríkisráðuneytið, dómsmálaráðuneytið og embætti ríkislögreglustjóra hafa tekið höndum saman um að leggja mat á hvernig íslensk stjórnvöld mæti viðmiðum Atlantshafsbandalagsins og fer sú vinna fram í nánu samstarfi við önnur ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki. Meginmarkmið verkefnisins er að ná utan um þau svið samfélagsins þar sem þörf er á úrbótum en einnig að ná heildrænt utan um þau svið þar sem mikil vinna hefur nú þegar átt sér stað.

Í samræmi við ákall um aukin framlög og eflingu sameiginlegra varna á vettvangi Atlantshafsbandalagsins heldur Ísland áfram að leggja til borgaralega sérfræðinga í verkefni og sérfræðistörf. Er þetta mikilvægur hluti af framlagi Íslands til starfsemi bandalagsins, sem stuðlar jafnframt að aukinni þekkingu og þjálfun á sviði öryggis- og varnarmála hér á landi. Á liðnu ári tóku fjórtán borgaralegir sérfræðingar þátt í langtímaverkefnum á vettvangi Atlantshafsbandalagsins, átta konur og sex karlar. Þannig störfuðu Íslendingar á starfsstöðvum Atlantshafsbandalagsins í öllum Eystrasaltsríkjunum, í höfuðstöðvum þess í Brussel, í Evrópuherstjórninni í Mons í Belgíu, hjá flotaherstjórninni í Bretlandi og herstjórninni í Norfolk í Bandaríkjunum. Auk þess er útsendur sérfræðingur við störf í höfuðstöðvum Sameiginlegu viðbragðssveitarinnar, JEF, í Englandi, einn útsendur sérfræðingur var við störf hjá Evrópska öndvegissetrinu um fjölþáttaógnir í Helsinki í Finnlandi og annar hjá Öndvegissetri NATO um netvarnir í Tallinn, Eistlandi. Er þetta fjölgun frá fyrri árum en markvisst er unnið að því að efla þátttöku Íslands í herstjórnnum bandalagsins til að auka upplýsingamiðlun um aðgerðir þeirra og þróun mála í nágrenni Íslands.

Við val á viðfangsefnum útsendra borgaralegra sérfræðinga er haft í huga á hvaða sviðum Ísland hafi sérþekkingu, en einnig er horft til þess hvar viðkomandi sérfræðingar geti stuðlað að framgangi hagsmuna Íslands. Sérfræðingar varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins ásamt fulltrúum ríkislögreglustjóra, Landhelgisgæslunnar, CERT-IS og annarra ráðuneyta hafa tekið þátt í þessari vinnu.

Þá er búið að efla starf varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og starfar þar öflugur hópur sérfræðinga í öryggis- og varnarmálum ásamt föstum tengiliðum frá Landhelgisgæslu Íslands, ríkislögreglustjóra og netvarnarteymi stjórnvalda, CERT-IS. Náið samráð og samstarf er milli fyrrgreindra stofnana um stöðumat, verkefni og greiningar. Yfir 50 manns hafa nú útskrifast af ítarlegu námskeiði um öryggis- og varnarmál, sem varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins og skrifstofa almanna- og réttaröryggis dómsmálaráðuneytisins standa að í sameiningu. Haldin hafa verið fjögur slík námskeið, en tilgangur þeirra er að efla þekkingu og skilning á málaflokknum meðal fagraðuneyta, stofnana, háskóla og fyrirtækja eða samtaka sem tengjast öryggis- og varnarmálum á einn eða annan hátt.

VII

Virgni mikilvægra innviða og styrking áfallapols - viðbúnaður og samhæfð viðbrögð

Sjóundi áherslupáttur:

„Að stuðlað verði að vernd og órofa virgni mikilvægra innviða og styrkingu áfallapols samfélagsins gagnvart hvers kyns ógnum. Lögð verði áhersla á að tryggja skilvirkan og samhæfðan viðbúnað og viðbrögð til þess að takast á við afleiðingar hvers kyns ógna við líf og heilsu fólks, umhverfi, eignir og innviði. Tekið verði mið af ógnum sem tengjast loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi og farsóttum.“

Greinargerð forsætisráðuneytisins

Forsætisráðuneytið fer með mál er varða stjórnskipan lýðveldisins Íslands og Stjórnarráð Íslands í heild, þar á meðal forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðsins, sbr. ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands. Á árinu 2024 gaus sex sinnum á Sundhnúksgígaröð við Grindavík, þar með talið einu sinni innan hraunvarnargarðsins sem reistur hafði verið norðan Grindavíkur, en þá rann hraun inn í byggðina og þrjú hús urðu hrauninu að bráð. Snemma árs varð ljóst að íslenskt samfélag stæði frammi fyrir stærstu áskorunum vegna náttúruhamfara á lýðveldistímanum. Samanlagt eru viðbrögð almannavarnakerfisins og stjórnvalda vegna þessara atburða umfangsmesta verkefni vegna náttúruhamfara sem tekist hefur verið á við hér á landi. Þá er lengd atburðarins, óvissa um framvinduna og endurtekið hættuástand sem skapast með nýjum áskorunum einsdæmi sem kallað hefur á mikla aðlögun og sveigjanleika í viðbrögðum almannavarnakerfisins og stjórnvalda.

1. Stýrihópur um Grindavík og undirhópar

Skipulagi innan stjórnarráðsins var breytt í lok apríl til að samhæfa betur aðgerðir innan stjórnsýslunnar. Í nýju skipulagi var komið á laggirnar stýrihópi um Grindavík undir stjórn ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis en í hópnum áttu sæti ráðuneytisstjórar fjármála- og efnahagsráðuneytis, félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, innviðaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis. Ráðuneytisstjórar annarra ráðuneyta eru boðaðir á fundi stýrihópsins eftir dagskrá. Aðrir aðilar voru jafnframt boðaðir á fundi hópsins eftir þörfum, t.d. bæjarstjóri Grindavíkurbæjar, framkvæmdanefnd um málefni Grindavíkur og fulltrúar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra.

Undir stýrihópnum störfuðu þrír hópar, svokallaður almannavarnahópur sem dómsmálaráðuneytið kom á laggirnar í árslok 2023 og tveir nýir hópar, félagslegi hópurinn og hagræni hópurinn sem tóku til starfa í apríl 2024. Fjármála- og efnahagsráðuneytið fór með forystu í hagræna hópnum en hann var einnig skipaður fulltrúum forsætisráðuneytis og innviðaráðuneytis. Mennta- og barnamálaráðuneytið fór með forystu í félagslega hópnum en hann var jafnframt skipaður fulltrúum heilbrigðisráðuneytis, félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og innviðaráðuneytis.

Stýrihópurinn hefur það hlutverk að vera tengiliður við Grindavíkurbæ og framkvæmdanefnd um málefni Grindavíkur, hafa yfirsýn yfir undirhópa og verkefni sem varða Grindavík, undirbúa ráðherranefndarfundi og minnisblöð til ríkisstjórnar um málefni Grindavíkur sem og að sinna öðrum verkefnum sem forsætisráðherra felur hópnum.

2. Samhæfð upplýsingagjöf til ríkisstjórnar

Forsætisráðuneytið hefur haldið utan um samræmda upplýsingagjöf til ríkisstjórnar með ritstjórn á sameiginlegum minnisblöðum þeirra ráðuneyta sem þurfa að koma upplýsingum til ríkisstjórnar vegna náttúruhamfaranna á Reykjanesskaga hverju sinni. Á árinu 2024 voru 12 slík minnisblöð lögð fram til umfjöllunar í ríkisstjórn Íslands. Í minnisblöðunum var greint frá helstu upplýsingum og úrlausnarefnum m.a. varðandi húsnæðismál, ástand og varnir innviða, varnargarða, jarðkönnun í Grindavík, ýmis stuðningsúrræði fyrir Grindvíkinga s.s. þjónustumiðstöð og sálfélagslegan stuðning og áfallahjálp, skóla- og frístundamál, tryggingamál og stöðu atvinnulífsins ásamt reglulegu stöðumati almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og Veðurstofu Íslands.

Jafnframt voru málefni Grindvíkinga og eldsumbrot á Reykjanesskaga reglulega á dagskrá í ráðherranefnd um samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti.

3. Skýrsla forsætisráðherra um helstu verkefni stjórnvalda og mat á framtíðarhorfum vegna jarðhræringa og eldsumbrota á Reykjanesskaga

Skýrslu forsætisráðherra um helstu verkefni stjórnvalda og mat á framtíðarhorfum vegna jarðhræringa og eldsumbrota á Reykjanesskaga var dreift á Alþingi hinn 8. nóvember 2024 en þá var tæpt ár frá rýmingu Grindavíkurbæjar í miklum náttúruhamförum. Á þessum tímamótum ákvað forsætisráðherra að taka skyldi saman skýrslu um náttúruhamfarirnar, helstu verkefni stjórnvalda vegna þeirra og framtíðarhorfur, en ekki fór fram sérstök umræða um hana á Alþingi vegna takmarkaðs fundartíma í aðdraganda kosninga hinn 30. nóvember 2024.

Auk þess að gefa yfirlit yfir helstu verkefni stjórnvalda og leggja mat á framtíðarhorfur var markmið skýrslunnar að treysta lýðræðislegan umræðugrundvöll vegna þeirra ákvarðana sem stjórnvalda stóðu frammi fyrir á þeim tíma.

Í skýrslunni er dregið fram að viðbrögð og aðgerðir stjórnvalda til að styðja samfélagið í Grindavík hafi í öllum aðalatriðum skilað góðum árangri. Höfuðáhersla hafi verið lögð á að tryggja afkomu íbúa og leysa húsnæðisþörf þeirra. Þá hafi tekist að vernda byggð í Grindavík og mikilvæga orkuinnviði með byggingu varnargarða en forsenda þess hve hratt var hægt að ráðast í gerð þeirra hafi verið góður undirbúningur sem hafði þá staðið í nokkur ár.

Einnig er í skýrslunni farið yfir þau fjölmörgu félagslegu og fjárhagslegu úrræði sem staðið hafa Grindvíkingum til boða. Í þeirri stefnumótun sem er fram undan þurfi að huga sérstaklega að velferð barna og viðkvæmra hópa enda langtímaverkefni að vinna úr stórum áföllum.

Ein af helstu niðurstöðum skýrslunnar er sú að áframhaldandi jarðhræringar ógna byggð og innviðum á Suðurnesjum. Því þurfi stjórnvöld í vaxandi mæli að beina athygli sinni að því að styrkja áfallapol og viðbragðsgetu á öllum Suðurnesjum og forgangsraða fjármunum og mannafla í þau verkefni.

Við vinnslu skýrslunnar var upplýsinga aflað frá öllum ráðuneytum auk Grindavíkurnefndar, Veðurstofunni, embætti landlæknis, almannavörnum, Náttúruhamfaratryggingu Íslands og Fasteignafélaginu Þórkötl. Skýrslunni fylgja einnig álit og samantektir frá Veðurstofunni, Jarðvísindastofnun og Félagsvísindastofnun auk yfirlits yfir áætlaðan kostnað ríkissjóðs á árunum 2023 og 2024 vegna eldsumbrota við Grindavík.

4. Efling áfallapols

Forsætisráðuneytið átti fulltrúa í stýrihópi dómsmálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis vegna innleiðingar á sjö grundvallarviðmiðum Atlantshafsbandalagsins um áfallapol sem miða m.a. að því hvernig stjórnvöld geti byggt upp áfallapol og fyrirbyggjandi aðgerðir sem tryggi öryggi æðstu stjórnar, stjórnskipunar, stjórnkerfis auk þess að tryggja samfellu í stjórnsýslu og lykilþjónustu stjórnvalda, þar með talið fjarskipta, fjarskiptatenginga við útlönd og orkuöryggi. Stýrihópurinn hélt sinn fyrsta fund í desember 2024.

Greinargerð atvinnuvegaráðuneytisins

Helstu ógnir við fæðuöryggi, sem felst í því að tryggja aðgengi fólks að matvælum, er hversu matvælaframboð og -framleiðsla hérlandis er háð innflutningi aðfanga, svo sem jarðefnaeldsneytis, fôðurs, áburðar og umbúða. Ef aðfangakeðjur rofna til skemmri eða lengri tíma yrðu áhrifin misjafnlega

fljót að koma fram. Sjávarútvegur er mjög háður innfluttu eldsneyti og sumar greinar landbúnaðar sem og fiskeldis eru mjög háðar innfluttu fóðri en eftir því sem lengra líður yrðu áhrifin eðlilega viðtækari.

Hátt hlutfall matvæla kemur að utan og innlend matvælaframleiðsla er háð innflutningi á aðföngum. Samkvæmt mati í skýrslu norrænu ráðherranefndarinnar frá árinu 2022 framleiðir Ísland 53% þeirra matvæla sem neytt er hérlandis, metið út frá orkuinnihaldi. Innlend framleiðsla mundi fljótlega dragast saman ef aðgangur að alþjóðlegum mörkuðum skertist.

Þáttum sem ógnað geta matvælaöryggi er skipt í tvo flokka. Í fyrsta lagi er um að ræða efnafræðilega þætti, þ.e. að efni sem notuð eru við framleiðslu matvæla, berist í matvæli eða myndist í matvælum og breyti eiginleikum, samsetningu, gæðum eða hollustu þeirra (svo sem vaxtaraukandi efni og lyfjaleifar). Í öðru lagi geta líffræðilegir þættir ógnað matvælaöryggi, svo sem allar örverur sem valdið geta matarbornum sjúkdómum, þ.e. matarsýkingum og matareitrunum. Bakteríur, sveppir, veirur og sníkjudýr geta valdið misalvarlegum veikindum og jafnvel leitt til dauða. Skortur á hreinlæti við matvælaframleiðslu og almennt þekkingarleysi við meðhöndlun matvæla eru helstu ástæður matareitrunar.

Matvælaráðherra (atvinnuvegaráðherra frá 21. desember 2024) vann á árinu 2024 að markmiðum sem styðja við áherslur í sjöunda áherslupætti þjóðaröryggisstefnu Íslands.

Unnið hefur verið eftir þingsályktunum um matvælastefnu annars vegar og landbúnaðarstefnu hins vegar (sjá ályktanir Alþingis nr. 20/153 og 21/153) þar sem m.a. er lögð áhersla á fæðuöryggi með eftirfarandi hætti:

- Stoðir fæðukerfa og fæðuöryggis landsins verði styrktar með því m.a. að styðja við nýsköpun í landbúnaði og stuðla að aukinni sjálfbærni með tilliti til aðfanga, jarðvegsverndar, auðlindanýtingar og hringrásarhagkerfis.
- Aðgengi að heilnæmum mat verði óháð efnahag.
- Skilgreindar lágmarksbirgðir matvæla verði í landinu á hverjum tíma, sem og aðföng til framleiðslunnar.
- Við töku ákvarðana um landnotkun verði fæðuöryggi þjóðarinnar haft að leiðarljósi.
- Markvisst verði unnið að framförum í grasrækt og ræktun annarra fóðurjurta samhliða aukinni áherslu á fjölbreyttari garðyrkju og aðra ræktun afurða til manneldis, aukna kornrækt og hvers konar nýjungar, svo sem ræktun orkujurta.
- Styrktar verði stoðir fjárhagslegrar afkomu framleiðenda sem einnar af undirstöðum fæðuöryggis.

- Áhersla verði lögð á að minnka losun vegna matvælaframleiðslu og auka framleiðslu matvæla með litlu kolefnisspori, sem byggist á lífsferilsgreiningu og mati á kolefnisspori framleiðslunnar.

Aðgerðaáætlanir byggðar á stefnunum til næstu fimm ára voru unnar í kjölfarið og birtar á samráðsgátt stjórnvalda snemma árs. Eftir úrvinnslu umsagna voru þær áætlanir gefnar út í september 2024 á vef atvinnuvegaráðuneytisins og unnið er að framgangi þeirra aðgerða sem þar birtast.

Við mótun aðgerða hvað varðar fæðuöryggi var einkum byggt á grunni tillagna Landbúnaðarháskóla Íslands frá því í apríl 2022 um aðgerðir til að bæta fæðuöryggi landsins en þær byggja aftur á ítarlegri skýrslu um stöðu fæðuöryggis á Íslandi sem skilað var til ráðuneytisins árið 2021.

Árið 2019 var samþykkt á Alþingi aðgerðaáætlun í 17 liðum um að efla matvælaöryggi, tryggja vernd búfjárstofna og bæta samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu með þingsályktun nr. 40/149. Fjórtán aðgerðum áætlunarinnar er lokið en þrjár teljast til lengri tíma verkefna. Gerð var nánari grein fyrir framgangi aðgerðanna í svari matvælaráðherra við fyrirspurn sem lagt var fram á Alþingi í janúar 2024 (Þingskjal 888 — 538. mál á 154. löggjafarþingi).

Afleiðinga stríðsins í Úkraínu og aukinnar óvissu í viðskiptakerfi heimsins verður enn vart á matvælamörkuðum með beinum og óbeinum hætti. Vextir og verðbólga hafa farið lækkanði hérlandis en áhrifin hafa verið mjög neikvæð á afkomu í landbúnaði og matvælaframleiðslu á síðustu misserum.

Áfram er unnið að útfærslu tillagna starfshóps forsætisráðherra um nauðsynlegar birgðir til að tryggja lífsafkomu þjóðar á hættutímum sem skilaði skýrslu í ágúst 2022. Þar kemur meðal annars fram að fæðuöryggi á Íslandi er háð innflutningi matvæla, innlendri matvælaframleiðslu og aðföngum til hennar og lágmarka þurfi truflanir á innlendri framleiðslu ef aðfangakeðjur raskast.

Í skýrslunni er farið heildstætt yfir stöðu mála varðandi neyðarbirgðir, bæði hvað varðar matvæli og marga aðra þætti sem hafa í mörgum tilvikum þýðingu fyrir framleiðslu og dreifingu matvæla þótt ekki sé um að ræða matvælin sjálf. Hverju ráðuneyti var falið að vinna áfram með stöðu mála á sínu sviði.

Fæðuöryggi snertir því starfssvið margra ráðuneyta, svo sem þeirra sem fara með heilbrigðismál, almannavarnir, þjóðaröryggi og nauðsynlega innviði. Þýðingarmikið er að samræma betur aðgerðir á þessu sviði til framtíðar lítið en hér á eftir er farið yfir helstu yfirstandandi verkefni atvinnuvegaráðuneytisins vegna neyðarbirgða og fæðuöryggis.

Ráðuneytið vinnur að undirbúningi tillagna um neyðarbirgðahald á matvælum og nauðsynlegum aðföngum vegna matvælaframleiðslu til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum. Unnið er að frekari afmörkun neyðarbirgða, þ.e. hvað skuli teljast til neyðarbirgða og í hvaða magni, og aðstoðar ytri fagaðila hefur verið leitað við það verkefni. Í skýrslu þjóðaröryggisráðs um ástand og horfur í þjóðaröryggismálum frá 2021 segir m.a. að gera þurfi reglulegar úttektir á matvælabirgðum í því skyni að tryggja að nóg sé til af þeim og skilgreina lágmarksbirgðir af matvælum og aðföngum til matvælaframleiðslu.

Til undirbúnings ákvörðun um hvaða matvæli (innflutt og framleidd hér á landi) þurfi að vera til í neyðarbirgðum fól ráðuneytið Landbúnaðarháskóla Íslands að gera tillögu að magni og tegundum þeirra aðfanga sem nauðsynleg eru til matvælaframleiðslu ef aðfangakeðjur rofna eða landið lokast í ákveðin skilgreind tímabil. Þá er horft til einnar viku, þriggja vikna og þriggja mánaða. Nauðsynleg aðföng eru m.a. eldsneyti og áburður en einnig fóður og sáðvara ásamt ýmsum tólum og tækjum sem notuð eru við framleiðsluna. Skólinn skilaði skýrslu um efnið í desember 2024. Þar er gerð tilraun til að meta þörf fyrir neyðarbirgðir mikilvægra aðfanga fyrir innlenda matvælaframleiðslu. Matið byggir ekki á eiginlegri áhættugreiningu heldur mögulegum áhrifum af tímabundnum takmörkunum á aðflutningi hráefna.

Óhætt er að slá því föstu að olía er langmikilvægasta innflutta hráefni innlendrar matvælaframleiðslu. Án olíu eru neyðarbirgðir annarra hráefna gagnlitlar. Rafmagn er einnig nauðsynlegt allri matvælaframleiðslu, og þótt rafmagn sé framleitt hérlandis þá má ekki gleyma því að orkukerfið getur orðið fyrir áföllum sem takmarka framleiðslugetu og öryggi afhendingar. Í þriðja lagi er innflutt fóður forsenda fiskeldis og kjúklinga-, eggja- og svínakjötsframleiðslu. Takmörkun á innflutningi myndi fljótt valda alvarlegri stöðu í þessum greinum. Fjölmörg önnur aðföng eru einnig nauðsynleg allri matvælaframleiðslu og matvælavinnslu en orka og fóður eru þau mikilvægustu.

Í byrjun desember 2024 gerði ráðuneytið samning við matvæla- og næringarfræðideild Háskóla Íslands um tillögugerð hvað varðar matvælin sjálf. Þar sem þörf nauðsynja er breytileg eftir lengd lokana og milli árstíða verður gerð áætlun fyrir lokun yfir sömu tímabil og áður ásamt áætlun sem tekur tillit til þess hvort slit aðfangakeðja eigi sér stað um sumar eða vetur. Áætlaðar verða nauðsynlegar neyðarbirgðir heimila fyrir sjö daga ásamt neyðarbirgðum ríkisins yfir lengri tímabil, sbr. að framan. Slíkt verður bæði metið út frá næringarþörf landsmanna og lágmarksnæringarþörf og verður byggt á aldurssamsetningu þjóðarinnar ásamt fleiri þáttum. Tekið verður sérstaklega tillit til viðkvæmra hópa sem kunna að hafa sérþarfir, svo sem ungabarna og aldraðra. Samráð verður haft við embætti landlæknis við vinnslu tillagnanna. Fyrir liggur að tryggja þarf fullnægjandi birgðir af

mjólkurvöru, kjöti, grænmeti, ávöxtum og berjum, kornvörum, kartöflum og fiski og öðrum geymslupólum matvörum.

Ráðuneytið hefur jafnframt fundað með hagaðilum um möguleika á hagkvæmu birgðahaldi, upplýsingasöfnun um birgðir, eftirlit með birgðastöðu og skynsamlega umgjörð verkefnisins til framtíðar. Um er að ræða Samtök iðnaðarins, Samtök verslunar og þjónustu, Samtök fyrirtækja í landbúnaði, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Félag atvinnurekenda. Ljóst er að fjármagns er þörf til að standa undir kostnaði við birgðahald umfram það sem almennt tíðkast.

Enn fremur er í gangi vinna við þróun mælitækis sem ætlað er að auðvelda stjórnvöldum að leggja mat á stöðu fæðuöryggis á hverjum tíma. Það er gert í samráði við ráðgjafa og rýnihóp sérfræðinga. Samkvæmt samningum eiga niðurstöður beggja framangreindra verkefna að liggja fyrir í lok júní 2025 og þá verður auðveldara að áætla kostnað við framhald málsins.

Atvinnuvegaráðuneytið vinnur jafnframt eftir aðgerðaáætlun til eflingar kornræktar á Íslandi 2024–2028 sem unnin var af starfshópi á vegum Landbúnaðarháskóla Íslands en áætlað er að aðeins 1% af innanlandspörf korns til manneldis sé ræktað hérlandis og landbúnaðurinn er mjög háður innfluttu korni til fòðurs í mörgum búgreinum. Þýðingarmikið er að auka þann hlut verulega til að treysta fæðuöryggi landsins. Í gildandi fjármálaáætlun eru afmarkaðar tæpar 2.000 milljónir króna til verkefnisins á árunum 2024–2028. Árið 2025 er annað framkvæmdaár áætlunarinnar. Þar eru kornkynbætur í forgangi en þær eru forsenda þess að nægur árangur náist í gæðum og uppskeru á byggi, höfnum og sérstaklega hveiti. Þar á eftir er lögð áhersla á framleiðslu og fjárfestingastuðning til að byggja upp innviði greinarinnar.

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins

Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum, sem er hluti af þjóðaröryggisstefnu, er samþykkt af almannavarnaráði. Ráðið setur stefnuna, en dómsmálaráðuneytið hefur umsjón með því að ráðstafanir verði gerðar í samræmi við stefnuna hverju sinni. Fyrsta stefnan í almannavarna- og öryggismálum var samþykkt í almannavarnar- og öryggismálaráði, sem nú ber heitið almannavarnaráð, árið 2015 og var samkvæmt lögunum ætlaður þriggja ára gildistími. Meginmarkmiðið var að tryggja friðhelgi landamæra, öryggi almennings, umhverfis og eigna og samhæfa varnir og viðbrögð við hamförum. Árið 2021 var samþykkt ný stefna í almannavarna- og öryggismálum. Meginmarkmiðið, líkt og í fyrri stefnu, er að tryggja öryggi almennings, umhverfis og eigna og samhæfa varnir og viðbrögð við hamförum, hvers eðlis sem þær eru. Litið er til þess að viðbragðskerfið þurfi að bregðast við hver skyns áföllum sem ein heild og þess að brýnt sé að stuðla að samfelldri virkni mikilvægra samfélagsinnviða. Í stefnunni

endurspeglast áherslur ríkisstjórnarinnar að standa vörð um traustar almannavarnir og að tryggja órofna virkni mikilvægra innviða. Sumarið 2022 voru samþykktar breytingar á almannavarnalögum sem fela m.a. í sér að nú gildi stefna stjórnvalda í almannavarnamálum til fimm ára.

Dómsmálaráðuneytið fer með málefni almannavarna og almannavarnakerfinu er ætlað að vera altækt og taka til landsins alls, á landi, í lofti og á sjó. Ríkislögreglustjóri annast málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra og rekur í því skyni sérstakt svið, almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri hefur víðtækt umsjónar- og eftirlitshlutverk um að ráðstafanir séu gerðar til þess að styrkja áfallapol samfélagsins. Almennavarnadeild ríkislögreglustjóra hefur gefið út leiðbeiningar um greiningu á áhættu og áfallapoli og opnuð var vefgátt fyrir ráðuneyti, ríkisstofnanir, sveitarfélög og einkaaðila til að vinna greiningar á áhættu og áfallapoli ásamt því að kennsluefni var búið til.

Núna stendur yfir vinna við heildarendurskoðun almannavarnakerfisins af hálfu dómsmálaráðuneytisins í breiðu samráði við viðeigandi aðila. Liður því er frumvarp til nýrra heildarlaga um almannavarnir sem nú er í vinnslu í dómsmálaráðuneytinu og er stefnt að því að leggja frumvarpið fram á haustþingi 2025. Frumvarpið miðar að því að efla almannavarnakerfið, styrkja það sem vel gengur og bæta það sem betur má fara, m.a. út frá reynslu síðustu ára. Eitt markmið frumvarpsins er að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða í þeim tilgangi að efla viðbúnað samfélagsins til þess að bregðast við áföllum. Þá er markmið frumvarpsins að skyldur og ábyrgð allra sem vinna að almannavörnum, þ.m.t. ríkis, sveitarfélaga og viðbragðsaðila, verði gerðar skýrari hvort sem um er að ræða fyrirbyggjandi aðgerðir, aðgerðir sem gripið er til á hættustundu eða við endurreisn. Með þessu er stefnt að því að almannavarnakerfið í heild sinni verði betur í stakk búið en áður til að takast á við hvers konar vá.

Miklar breytingar hafa átt sér stað í öryggisumhverfi Evrópu síðustu ár og hefur Atlantshafsbandalagið brugðist við með því að styrkja sameiginlega fælingar og varnargetu bandalagsríkja í samræmi við 5. gr. Atlantshafssáttmálans um gagnkvæmar varnarskuldbindingar. Á sama tíma hefur áherslan á áfallapol bandalagsríkja á grundvelli 3. gr. sáttmálans um að ríkjum beri að tryggja eigin varnir stóraukist. Atlantshafsbandalagið hefur því lagt áherslu á að bandalagsríkin efla enn frekar áfallapol með því að vinna að svokölluðum sjö grundvallarviðmiðum NATO (e. NATO Seven Baseline Requirements). Á grundvelli þessara viðmiða eru bandalagsríkin hvött til að móta eigin stefnu með markmiðum og aðgerðum sem stuðla að eflingu áfallapols eigin samfélaga. Undir lok ársins 2024 tóku dómsmálaráðuneytið, utanríkisráðuneytið og embætti ríkislögreglustjóra höndum saman um að hefja vinnu vegna innleiðingar á sjö grundvallarviðmiðum Atlantshafsbandalagsins og skipuðu stýrihóp sem í eiga sæti fulltrúar frá

forsætisráðuneytinu, dómsmálaráðuneytinu, utanríkisráðuneytinu og embætti ríkislögreglustjóra. Markmiðið er að meta hvernig íslensk stjórnvöld séu að mæta þeim viðmiðum sem sett hafa verið fram og gera tillögur til úrbóta á grundvelli þeirra í nánú samstarfi við önnur ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki.

Greinargerð heilbrigðisráðuneytisins

1. Sóttvarnamál

Mælt var fyrir frumvarpi til sóttvarnalaga haustið 2024 en það náði ekki fram að ganga og er því áætlað að leggja frumvarpið fram í fimmta sinn á 157. þingi haustið 2025. Um er að ræða frumvarp til heildarlaga sem samið var af starfshópi sem skipaður var af heilbrigðisráðherra. Breytingar voru gerðar á sóttvarnalögum á meðan kórónuveirufaraldurinn geisaði en talin var þörf á heildarendurskoðun á ákvæðum laganna. Lúta breytingar einna helst að þeim ákvæðum sem fjalla um stjórnsýslu sóttvarna og opinberar sóttvarnaráðstafanir í ljósi þeirrar reynslu sem fékkst hér á landi vegna heimsfaraldursins og í samræmi við álitargerð Páls Hreinssonar um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana samkvæmt sóttvarnalögum. Jafnframt var höfð hliðsjón af skráðum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar og mannréttindaákvæðum í stjórnarskrá og alþjóðasamningum. Á tímum kórónuveirufaraldursins var í fyrsta skipti í gildistíð laganna beitt opinberum sóttvarnaráðstöfunum gagnvart almenningi með umfangsmiklum hætti. Þá má benda á að á síðustu árum hafa komið upp aðrir smitsjúkdómar og var jafnframt litið til þeirrar reynslu við gerð frumvarpsins, svo sem vegna heimsfaraldurs inflúensu, mislinga og svína- og fuglaflensu.

2. Lyf og lækningatæki

Landspítala var í lok árs falið í samvinnu við Sjúkrahúsið á Akureyri og sóttvarnalækni að skilgreina lista nauðsynlegra neyðarbirgða til að bregðast við ólíkum neyðaraðstæðum og þurfa að vera til í landinu til sex mánaða. Tók vinnan mið af norska neyðarbirgðalistanum og neyðarbirgðalista Evrópsku lyfjastofnunarinnar. Gera má ráð fyrir að auka þurfi lyfjabirgðir að andvirði allt að tveggja milljarða króna og að birgðirnar hvíli á þremur meginstöðum, þ.e. lögð verði takmörkuð birgðaskylda á birgja líkt og í Danmörku, heilbrigðisstofnanir auki við sínar birgðir og að ríkið standi straum af kostnaði við stækkaðan veltubirgðalager sem hefur verið í umsjá sóttvarnalæknis.

Á grundvelli fenginnar reynslu í kórónuveirufaraldri var sett á fót neyðar- og viðbragðsstofnun á sviði heilbrigðismála innan ESB (e. Health Emergency Preparedness and Response Authority – HERA) og hefur Ísland fengið

áheyrnaraðild að stjórn þeirrar stofnunar. HERA gegnir því hlutverki að undirbúa og samþætta viðbrögð ríkja Evrópu þegar lýðheilsu er ógnað þvert á landamæri. HERA er einnig ætlað að tryggja aðildarríkjum aðgengi að bóluefnum, lyfjum og öðrum nauðsynlegum neyðarbúnaði.

Samstarf innan ESB á sviði heilbrigðismála eykst áfram og fylgist Ísland grannt með þróun mála á þessu sviði. Til langs tíma felast aðgerðir framkvæmdastjórnarinnar í því að efla enn frekar viðbúnað með samhæfðum viðbrögðum aðildarríkjanna og annarra þjóða. Íslensk stjórnvöld, ásamt Noregi og Liechtenstein, hafa sótt um þátttöku í samstarfinu enda geta legið í því mikilsverðir hagsmunir, svo sem þegar kemur að sameiginlegum viðbrögðum við heilsuvá og aðgengi að lyfjum og öðrum aðföngum. Hluti samstarfsins hefur verið tekinn upp í EES-samninginn en frekari viðræður þurfa að eiga sér stað við ESB um þátttöku í því samstarfi sem liggur utan EES-samningsins. Ísland á nú þegar aðkomu að stjórnarnefndum um helstu samstarfsáætlanir sem nýttar eru til að fjármagna samstarfið. Óformlegar viðræður hafa staðið yfir með hléum í um tvö og hálf ár um þátttöku. Markmiðið er að fyrir liggi samstarfsrammi sem grípa megi til, t.d. um sameiginleg innkaup, þegar bregðast þarf við aðsteðjandi vá.

3. Heilbrigðisviðbúnaður

Íslensk heilbrigðisyfirvöld hafa undanfarin ár svarað árlegum sjálfsmats-spurningalista Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO) sem kallast The IHR States Parties Self-Assessment Annual Reporting tool (SPAR). Markmið þessa mats er að meta færni og getu ríkja til að bregðast við alvarlegum heilbrigðisógnum í samræmi við alþjóðlegu heilbrigðisreglugerðina (International Health Regulations, IHR).

Í lok árs 2024 unnu íslensk heilbrigðisyfirvöld í fyrsta skipti skýrslu til Sóttvarnastofnunar Evrópu (ECDC) í samræmi við 7. gr. reglugerðar ESB nr. 2022/2371 um alvarlegar heilbrigðisógnir þvert á landamæri (serious cross-border threats to health). Þessi skýrslugjöf stuðlar að betra upplýsingaflæði og samhæfðum aðgerðum milli aðildarríkja á EES-svæðinu.

Samkvæmt 8. gr. sömu reglugerðar ber Íslandi einnig skylda til að tryggja að fyrir liggi áætlanir og verklag sem gera yfirvöldum kleift að framkvæma áhættumat vegna alvarlegra heilbrigðisóгна. Þessar greiningar eiga að ná til líkinda og alvarleika óгна og leggja grunn að árangursríkum viðbrögðum.

Nýtt ákvæði í 8. gr. kveður einnig á um að Sóttvarnastofnun Evrópu (ECDC) muni meta framkvæmd og gæði viðbragðsáætlana aðildarríkjanna. Þetta felur í sér að ECDC kannar hvort aðildarríki, þar með talin EFTA-ríki eins og Ísland, hafi uppfyllt lágmarksviðmið um áhættumat, viðbragðsgetu og undirbúning. Matið er hluti af samræmdu kerfi til að tryggja að aðildarríkin geti brugðist hratt og samhæft við yfirvofandi heilbrigðisógnir sem teygja sig yfir landamæri. Mat þetta verður gert árið 2025.

Sem fyrr var Svalbarðahópurinn, sem heyrir undir norrænu ráðherranefndina, afkastamikill. Norræna ráðherranefndin gaf út yfirlýsingu um samstöðu um að styðja öflugra samstarf gegn sýklalyfjaónæmi (AMR) þvert á Norðurlöndin. Er þetta viðbragð við þeirri auknu ógn sem steðjar að mönnum og dýrum vegna útbreiðslu sýklalyfjaónæmis á heimsvísu. Með samþættri nálgun Einnar heilsu (e. One Health) eru viðurkennd tengsl milli heilsu manna, dýraheilbrigðis og umhverfis. Einnig deildu Norðurlöndin með sér landsbundnum áætlunum um aðgerðir gegn útbreiðslu sýklalyfjaónæmis á árinu. Svíar héldu ráðstefnu í Uppsölum 25. og 26. nóvember 2024 um aðgengi að sýklalyfjum á Norðurlöndunum. Þá var stofnaður „Ad hoc“ hópur um sameiginleg innkaup Norðurlandanna á gömlum og mikilvægum þröngvirkum sýklalyfjum sem gagnast í baráttunni gegn sýklalyfjaónæmi. Hópurinn hefur þegar lagt fram tillögur að innkaupamódelum.

Í ágúst 2024 skilaði undirbúningshópur skýrslu til ráðherra um EMT-sveit á Íslandi og í kjölfarið samþykkti ríkisstjórnin að skipa stýrihóp sem undirbýr stofnun EMT-sveitar (Emergency Medical Team) sem skal m.a. vinna að fjármögnun verkefnisins. Slík sveit yrði virkjuð þegar válegir atburðir eiga sér stað sem valda almannavarnaástandi og eru mannaðar læknum, hjúkrunarfræðingum og stuðningsfólki sem starfa víðsvegar um landið. Sveitin gæti sinnt verkefnum um allt land og jafnframt sinnt aðstoð vegna válegra atburða erlendis.

Undirbúningur hófst á árinu við að samræma viðbragðsáætlanir heilbrigðis-stofnana vegna hvers konar vá með áherslu á einföldun áætlana og landfræðilegar breytur.

4. Þjónustuheimsóknir kjarnorkuknúinna kaþbáta bandaríska sjóhersins

Á grundvelli heimildar ríkisstjórnarinnar héldu heimsóknir kjarnorkuknúinna kaþbáta bandaríska sjóhersins til að taka á móti kosti og skipta út áhafnarmeðlimum áfram árið 2024 og eru liður í stefnu íslenskra stjórnvalda til að styðja við aukið eftirlit og viðbragðsgetu bandalagsríkja á Norður-Atlantshafi.

Þjónustuheimsóknirnar kalla á umfangsmikla vöktun, viðbúnað og áætlanir um viðbrögð vegna þjóðaröryggis langt umfram það sem áður hefur verið og var því um nýtt og mjög flókið verkefni að ræða hjá Geislavörnum ríkisins sem krefst þekkingar á kjarnaofnum, viðbúnaði, vöktun og flóknum geislaælingum langt umfram það sem er fyrir hendi hjá stofnuninni. Viðvarandi árleg fjármögnun verkefnisins hjá Geislavörnum var tryggð með stöðugildi sérfræðings hjá stofnuninni auk sérhæfðs hugbúnaðarkerfis til rauntímamats á dreifingu geislavirkra efna og afleiðingum þeirra (ARGOS kerfi), en slík kerfi eru notuð annars staðar á Norðurlöndum. Árið 2024 áttu þrjár slíkar heimsóknir sér stað hér á landi.

5. Mönnun í heilbrigðiskerfinu

Heilbrigðisráðuneytið vinnur að greiningu á stöðu mönnunar í heilbrigðiskerfinu en verkefnið getur skipt máli um sjálfbærni og árangur í heilbrigðiskerfinu til framtíðar. Vonir standa til að hægt sé að nýta gögnin í mælaborð og í framhaldi verði hægt að fara í gerð mönnunaráætlunar.

Í vinnu við aðlögunaráætlun í loftslagsmálum hefur verið lögð áhersla á að efla þekkingu og getu heilbrigðiskerfisins til að bregðast við áhrifum loftslagsbreytinga og annarri heilbrigðisvá.

6. Sýklalyfjaónæmi

Í janúar 2024 skilaði þverfaglegur starfshópur, skipaður af heilbrigðisráðherra, skýrslu með tillögum að aðgerðaáætlun gegn útbreiðslu sýklalyfjaónæmis á Íslandi, í samvinnu við matvælaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, með kostnaðargreindum verkefnum sem byggjast á nálgun „Einnar heilsu“ – (One health).

Í ágúst 2024 var greint frá aðgerðaáætluninni sem samþykkt var af ríkisstjórninni. Til að hámarka árangur aðgerðaáætlunarinnar hefur verið innleitt skilvirkt eftirlit með innleiðingu og framvindu einstakra verkefna þar sem afrakstur og árangur verður metinn og gerðar breytingar, ef þörf er á. Verður því árlega birt skýrsla þar sem gerð verður grein fyrir eftirliti og mati á áætluninni. Er von á því að fyrsta skýrslan verði birt 2026.

Árangur sem náðst hefur varðandi framkvæmd sjöunda áherslupáttar

Vísað er til I. kafla um árangur sem náðst hefur varðandi framgang markmiða 7. áherslupáttar.

Nýjar upplýsingar sem kunna að varða framgang markmiða sjöunda áherslupáttar

Vísað er til I. kafla um nýjar upplýsingar sem varða framgang markmiða 7. áherslupáttar.

Nauðsynlegar umbætur á næstu 12 mánuðum við framkvæmd sjöunda áherslupáttar

- Þarfagreining á birgðalager í tengslum við heilbrigðisviðbúnað, svo sem á lyfjum og lækningatækjum, m.a. með hliðsjón af hagkvæmni og umhverfissjónarmiðum.
- Tryggja framgang forgangsverkefna í aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn útbreiðslu sýklalyfjaónæmis.
- Uppfæra og samræma viðbragðsáætlanir heilbrigðisstofnana.
- Skipa stýrihóp sem undirbýr stofnun EMT-sveitar.

Greinargerð háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins (nú innviðaráðuneytisins).

1. Net- og upplýsingaöryggi

Netöryggisvöktun fer fram á tveimur sviðum innan Fjarskiptastofu (FST). Starf netöryggissveitarinnar CERT-IS felst annars vegar í því að aðstoða þá aðila sem verða fyrir netárás og lágmarka skaða og hins vegar að greina ástandsvitund og stöðu netöryggis í netumdæminu og vara við yfirvofandi hættu.

Ásviði stafrænsöryggis er unnið að því að fyrirbyggja netárásir með áhættumati og eftirfylgni með innleiðingu stjórnkerfa net- og upplýsingaöryggis fyrir mikilvæga innviði. Sviðið stóð fyrir netöryggisráðstefnu í október 2024 þar sem áherslan var á mikilvægi netöryggis á breiðum grunni sem og að kynna það sem framundan er með NIS2 löggjöfinni. Áhersla sviðsins er á fyrirbyggjandi aðgerðir til að herða netöryggi og undirbúa viðkomandi aðila til að takast á við aðsteðjandi hættu og árásir með kerfisbundnum hætti í samræmi við bestu framkvæmd á EES-svæðinu. Nokkur reynsla er komin á þessa vinnu. Unnið var úr sjálfsmati fyrirtækja og í sumum tilfellum gerðar úttektir í framhaldi af því. Aðilum er bent á tækifæri til úrbóta og jafnvel eru gefin bindandi fyrirbætur um úrbætur ef sjálfsmatið gefur tilefni til þess. Jafnframt eru netöryggisatvik rannsökuð í samræmi við staðlað ferli. Rannsókn hefst með forkönnun og ef ástæða þykir fer fram stjórnsýslurannsókn í framhaldi hennar. Reynslan sýnir að einungis er ráðist í stjórnsýslurannsókn í undantekningartilfellum, ef um mjög alvarleg atvik er að ræða, ef aðila greinir í veigamiklum atriðum á um málsatvik og alvarleika þeirra og ef vísbendingar eru um töluverðan skort á virku stjórnkerfi netöryggis eða að lágmarkskröfum laga sé ekki fylgt.

2. Áreiðanleiki og áfallapol fjarskipta

Þróun samkeppni í innviðum fjarskipta er ekki einungis mikilvæg út frá samkeppnissjónarmiðum. Mikilvægt er að atvinnulíf og heimili hafi aðgang að fleiri en einum birgja og fjölbreyttum fjarskiptainnviðum vegna fjarskiptaþjónustu út frá öryggissjónarmiðum. Aðskilin net í samkeppni stuðla að bættu þjóðaröryggi og efla almannahag.

Samningaviðræðum við ESB um aðild Íslands að Secure Connectivity Programme og GOVSATCOM, með það fyrir augum meðal annars að auka áfallapol útlandatenginga um gervihnattakerfi, miðaði vel á árinu. Þá hélt Farice ehf., sem á og rekur alla þrjá fjarskiptasæstrengina milli Íslands og Evrópu, áfram að þróa svokallaða „varaleið“ fyrir stofnanir og fyrirtæki sem vilja tryggja sér lágmarks fjarskiptasamband við útlönd fari svo að allir fjarskiptasæstrengir verði ónothæfir á sama tíma.

Stafræn væðing einkennir þróun samfélagsins og breytingin er hröð. Allir

Íbúar, fyrirtæki, opinberar stofnanir og mikilvægir innviðir samfélagsins gera ráð fyrir aðgengi að öruggum og öflugum fjarskiptanetum og fjarskiptaþjónustu. Fjarskiptanet gegna lykilhlutverki þegar rætt er um stafræna þjónustu og eru þau í raun grunnur sem stafræn þjónusta byggir á. Stjórnvöld telja því mikilvægt að sá grunnur sé traustur og álagsþolinn.

Fjarskiptafyrirtækið Míla tilkynnti í apríl 2024 að það hygðist hætta notkun koparkerfisins fyrir árið 2028 og færa alla þjónustu yfir á ljósleiðara. Þetta markar endalok eldri tækni eins og DSL og stuðlar að hraðari og stöðugri nettengingu um allt land.

Í maí 2024 hóf háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið, í samstarfi við FST, átak til að bæta fjarskiptasamband á um 100 stöðum á landinu þar sem farnet var ófullnægjandi eða ekki til staðar. Neyðarlínan var tilnefnd sem alþjónustuveitandi á þessum svæðum.

Á árinu urðu rekstraráföll í fjarskiptakerfum þar sem fjarskiptaþjónusta við almenning féll út. Háværar raddir heyrðust um nauðsyn þess að fyrirbyggja að slík staða komi upp aftur. Í áhættumati FST fyrir þjóðaröryggisráð árið 2022 kom skýrt fram að við lýði er tiltekinn markaðsbrestur varðandi öryggi fjarskipta sem lýsir sér í því að fjarskiptafélögin hérlandis treysta sér ekki til, og ber ekki lagaskylda til, að gera ýtrustu ráðstafanir til að tryggja áfallapol fjarskipta í öllum tilfellum, m.a. gegn stórum, sjaldgæfum atburðum.

Viðvarandi jarðhræringar héldu áfram á Reykjanesi á árinu. Fjarskiptakerfin stóðust vel hamfarirnar, þrátt fyrir að smávægilegar truflanir hafi orðið vegna ítrekaðs rafmagnsleysis (veiturfarmagn) og bilana á varaafstöðvum. Því má þakka góðu samstarfi fjarskiptafélaganna en öll samskipti milli þeirra fara fram á viðbragðsrás FST á MS Teams.

FST hefur unnið drög að eigin stefnu vegna áfallapols fjarskipta og birt til umsagnar. Megin markmið stefnunnar eru að allt þéttbýli með yfir 200 íbúa sé tengt með 2-4 aðskildum ljósleiðurum, aðgangsneta fastaneta og farneta séu tengd með 2-3 aðskildum ljósleiðurum, öll heimili hafi aðgang að minnst 2 óháðum aðgangsneta, að lágmarki 4 sæstrengir tengi landið á hverjum tíma, varaleið um gervitungl sé tiltæk fyrir mikilvæga innviði og að fjarskiptastaðir séu flokkaðir eftir mikilvægi. FST horfir til þess að stjórnvöld taki afstöðu til efnisatriða stefnunnar og setji í framhaldinu fram aðgerðaráætlun til að efla áfallapol fjarskipta, ellegar að innviðaráðuneytið nýti innleggið í mótun eigin stefnu og aðgerðaráætlunar á sviði fjarskipta.

Æfingin „Ísland ótengt“ var undirbúin árið 2024 og fór fram á vegum netöryggissveitarinnar og almannavarnadeildar RLS í janúar 2025. Á æfingunni voru settar fram nokkrar sviðmyndir með sívaxandi alvarleikastigi um rof sæstrengja sem tengja landið við önnur lönd. Síðasta sviðsmýndin var algert rof, en takmörkuð gagnatenging var aðgengileg yfir gervitungl. Fulltrúar mikilvægra innviðafyrirtækja mættu á æfinguna. Æfingin hefur

leitt til mikillar vitundarvakningar um þá stöðu sem Ísland er í hvað varðar mikilvægi útlandatenginga um sæstrengi. Gera má ráð fyrir frekari úrvinnslu æfingarinnar og að mikilvæg innviðafyrirtæki komi sér upp varaleið um gervitungl, sé talin þörf á því.

Greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins

1. Náttúruvá

Árið 2023 kom út skýrsla um náttúruvá, stöðumat og áskoranir varðandi mat og endurmótun á tilhögun hættumats og vöktunar vegna náttúruvár.⁴ Skýrslan var unnin af starfshópi skipuðum af umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Starfshópurinn var skipaður fulltrúum frá Veðurstofu Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Íslenskum orkurannsóknum (ÍSÖR), almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, forsætisráðuneytinu, fjármála- og efnahagsráðuneytinu og innviðaráðuneytinu, auk umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu.

Í skýrslunni kemur fram að breyting á byggðamynstri og landnýtingu, aukin ferðamennska og þekking á mögulegum áhrifum loftslagsbreytinga á náttúruvá og tíðni atburða hefur orðið til þess að forsendur varðandi náttúruvá og náttúruváratburði hafa breyst. Til þess að mæta þeim breytingum er lagt til að lögð verði fram stefna um náttúruvá á Íslandi, til þess að draga fram skýra mynd um forgangsörðun verkefna í málaflokknum til framtíðar; stuðla að því að fjármálaáætlun endurspegli þörf samfélagsins til að geta tekist á við náttúruvá; og yfirfara lög og reglugerðir sem snúa að náttúruvá. Stefnumótun þessi er að hefjast og mun starfshópur verða skipaður á næstu vikum til að vinna að verkefninu.

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára er gert ráð fyrir 900 milljón kr. aukningu til ofanflóðavarna í þeim tilgangi að hraða brýnustu verkefnum. Framkvæmt verður fyrir tæplega 4 milljarða kr. á árinu 2025.

2. Aðlögun að loftslagsbreytingum

Samkvæmt lögum um loftslagsmál skal ráðherra láta gera áætlun um aðlögun íslensks samfélags að áhrifum loftslagsbreytinga. Mikill undirbúningur og samráð hefur átt sér stað með hagaðilum um fyrstu útgáfu aðlögunaráætlunar sem verkefnisstjórn loftslagsaðgerða miðar að því að samþykkja eins og áður segir fyrir lok júní 2025, sbr. reglugerð nr. 786/2024.⁵ Í skýrslunni „Umfang og afleiðingar hnattrænna loftslagsbreytinga á Íslandi“ frá árinu 2023, sem er fjórða samantektarskýrsla vísindanefndar

⁴ Natturuvar_skyrsla_apr23_STAfr_.pdf

⁵ <https://island.is/reglugerdir/nr/0786-2024>

um loftslagsbreytingar er m.a. fjallað ógn loftslagsbreytinga við lýðheilsu, heilbrigðiskerfið, félagslega innviði, atvinnuvegi og byggða innviði.⁶ Sjá nánar umfjöllun í kafla I hér að framan.

3. Innviðir í orkukerfinu

Í greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins í skýrslu um framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar á árinu 2023 kemur fram eftirfarandi um þennan þátt, en sú lýsing á að öllu leyti enn við:

„Innviðir orkunnar teljast til þjóðaröryggishagsmuna þar sem öryggi borgaranna og samfélags og atvinnulífs er háð þessum grunnþáttum. Raforkukerfið (og einstakir hlutar þess) telst til grunninnviða og varða því þjóðaröryggi. Helstu þættir raforkukerfisins eru raforkuflutningur, vinnsla og dreifing. Árið 2021, var lögð fram á Alþingi fyrsta langtímaorkustefna fyrir landið til ársins 2050, undir heitinu „Sjálfbær orkuframtíð“. Í stefnunni segir að „traustir innviðir fyrir raforku og varma eru grundvöllur að ásættanlegu orkuöryggi fyrir almenning og atvinnustarfsemi hér á landi.“ Einnig, „innviðir þurfa að vera tryggir og áfallapólnir.“

Í aðgerðaráætlun orkustefnu⁷ er verkefni (C.3) sem hefur verið falið Orkustofnun um kortlagningu og yfirsýn með varaafli.

Unnið hefur verið áhættumat fyrir þjóðaröryggisráð fyrir orkugeirana, raforku, hita og eldsneyti.

Raforkulög nr. 65/2003, kveða á um Neyðarsamstarf raforkukerfisins (NSR) um samstarf varðandi neyðarviðbrögð í raforkukerfinu. Haldnar eru reglulegar neyðaræfingar með aðilum á raforkumarkaði. Í gangi er formleg samvinna um neyðarsamstarf og rekstraröryggi á Norðurlöndunum (NordBER) um rekstraröryggi raforkukerfa, viðbrögð við alvarlegum áföllum í raforkukerfum og gagnkvæma aðstoð landanna í vá.

Landsnet gegnir lykilhlutverki í að tryggja orkuöryggi á landsvísu. Raforkuflutningskerfinu er stýrt miðlægt frá stjórnstöð Landsnets. Stjórnstöðin notar orkustjórnunarkerfið og fjarskiptakerfi Orku-fjarskipta til að fylgjast með stöðu á línun og tengivirkjum megin-flutningskerfisins og samhæfir aðgerðir í tengslum við truflanir og viðgerðir á flutningskerfinu. Þá eru flestar virkjanir Landsvirkjunar tengdar stjórnstöðinni og hægt að fjarstýra þeim þaðan. Það annast núverandi og langtímarekstraröryggi kerfisins, almennan rekstur þess, viðhald og viðgerðir. Landsnet ber ábyrgð á nauðsynlegum framkvæmdum við viðhald og uppbyggingu flutningskerfis raforku,

⁷ Orkustefna - aðgerðaráætlun

í samræmi við áætlanir um framtíðarorkupörf landsins og fyrir komandi kynslóðir.

Í þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, þ.m.t. við gerð kerfisáætlunar Landsnets kemur fram að flutningskerfi raforku er hluti af grunninnviðum samfélagsins. Styrking og uppbygging á flutningskerfinu skal miða að því að auka afhendingaröryggi raforku á landsvísu með sérstakri áherslu á þau landsvæði sem búa við skert orkuöryggi. Allir afhendingarstaðir í meginflutningskerfinu skulu árið 2030 vera komnir með tengingu sem tryggir að rof á stakri einingu valdi ekki takmörkunum á afhendingu eða afhendingarrofi. Allir afhendingarstaðir í svæðisbundnum hlutum flutningskerfisins skulu árið 2040 vera komnir með tengingu sem tryggir að rof á stakri einingu valdi ekki takmörkunum á afhendingu eða afhendingarrofi. Fram að þeim tíma skal leitast við að tryggja afhendingaröryggi fyrir svæðisbundin flutningskerfi með afli innan svæðis. Tryggja skal raforkudreifingu og raforkuöryggi með tilliti til mögulegra náttúruhamfara.

Í kjölfar fárviðris árið 2019 réðust stjórnvöld í samvinnu við raforkufyrirtækin í fjölmargar aðgerðir til að bæta öryggi innviði á landinu og frekari uppbyggingu.

Innviðir fyrir varmaorku á Reykjanesskaga hafa verið í hættu vegna eldsumbrotanna þar að undanförunni og í febrúar 2024 varð tímabundið rof á afhendingu þar sem hitaveitulagnir rofnuðu. Unnið hefur verið að því að finna varaleiðir til að tryggja afhendingaröryggi til skamms og lengri tíma. m.a. með jarðhitaleit.“

Af hálfu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins er í undirbúningi að gera úttekt á stöðu mála er varða mat á áfallapoli og stöðu viðbragðsáætlana innan málefnasviða ráðuneytisins, sbr. 15. gr. laga um almannavarnir nr. 82/2008. Viðfangsefnið liggur víða og fellur undir verksemi nokkurra undirstofnana ráðuneytisins sem hafa reynst misvel í stakk búna til að uppfylla skyldur sínar samkvæmt ákvæðinu. Til að styðja við verkefnið og ná heildaryfirsýn hyggst ráðuneytið því á næstu mánuðum setja af stað vinnu við greiningu á stöðu mála í samvinnu við viðkomandi stofnanir og láta gera frekara mat á áfallapoli ef þörf krefur.

4. Aðgangur að gögnum

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið vekur athygli þjóðaröryggisráðs á mögulegri hættu á takmarkaðra aðgengi að ýmsum nauðsynlegum gögnum á sviði veður- og haffræði vegna áherslubreytinga í stjórnkerfi Bandaríkjanna. Gögn frá bandarískum vísindastofnunum, svo sem hnattræn veðurlíkön, loftslagslíkön, gagnaraðir er varða umhverfisbreytur svo sem hita, úrkomu og loftþrýsting, ölduhæð, rauntímagögn og veðurtunglamyndir hafa alla tíð

verið í opnu aðgengi og fjölmargar vísindastofnanir, fyrirtæki og einstaklingar út um allan heim reiða sig á aðgengi að þeim. Fylgst er með framvindunni af hálfu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins og vinnur Veðurstofan að viðbrögðum vegna þessa.

VIII

Loftlagsbreytingar

Áttundi áherslupáttur:

„Að sporna við röskun á lífsskilyrðum og búsetu vegna loftslagsbreytinga, m.a. með samdrætti í kolefnislosun, orkuskiptum, grænni fjárfestingu og virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi til að bregðast við loftslagsbreytingum.“

Greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins

Loftslagsaðgerðir, bæði til að minnka losun og auka kolefnisbindingu (mót-vægisadgerðir) og auka seiglu samfélagsins (aðlögunaraðgerðir) eru besta leiðin til þess að sporna við röskun á lífsskilyrðum og búsetu vegna loftslagsbreytinga. Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum var uppfærð á tímabilinu 2023-2024 skv. lögum um loftslagsmál og reglugerð nr. 786/2024 og gera framreikningar vegna hennar ráð fyrir að hún geti stuðlað að frekari samdrætti gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030. Uppfærslan byggði á útgefinni áætlun frá 2020 og er birt í samráðgátt (mál nr. S-119/2024) og á co2.is.⁹

Í skýrslunni „Umfang og afleiðingar hnattrænna loftslagsbreytinga á Íslandi“ frá árinu 2023, sem er fjórða samantektarskýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar segir m.a.:

„Mikilvægt er að draga sem mest úr losun gróðurhúsalofttegunda og aðlagast þeim breytingum sem óumflýjanlegar eru. Þessi skýrsla staðfestir, svo ekki verður um villst, að loftslagsbreytingar eru byrjaðar að breyta náttúrufari og lífsskilyrðum fólks á Íslandi með vaxandi áskorunum fyrir efnahag, samfélag og náttúru. Til að tryggja að þær áskoranir verði ekki meiri en við er ráðið þarf umbyltingu í lífsháttum og umgengni við náttúruna. Þar gegna stjórnvöld, atvinnulíf og stefnumótendur lykilhlutverki. Draga þarf úr losun eins hratt og unnt er og aðlaga samfélagið þannig að það ráði við álagið. Loftslagsvá er viðfangsefni samfélagsins alls og forðast þarf andvaraleysi gagnvart áhættunni.“¹⁰

⁹ <https://co2.is>

¹⁰ <https://loftslagsbreytingar.is>

Ísland hefur undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum og tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi undir Loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna (UNFCCC) ásamt því að vera í samstarfi við Evrópusambandið og Noreg.

Í þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, segir að “Tryggja skal að flutningskerfið mæti þörfum fyrir aukin orkuskipti í samgöngum og haftengdri starfsemi, m.a. að því er varðar innviði fyrir rafbíla, notkun raforku í höfnum og raforku til fiskimjölsbræðslna.”

Í orkustefnunni „Sjálfbær orkuframtíð“ er sett fram það langtíamarkmið um orkuskipti að Ísland verði óháð jarðefnaeldsneyti og anni allri orkupörf í landinu með endurnýjanlegum orkugjöfum. Stefna stjórnvalda er að ná kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 og eru orkuskipti nauðsynlegur liður í því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og annar af tveimur lykilþáttum í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum. Töluverðir möguleikar eru á innlendri framleiðslu eldsneytis sem byggist á endurnýjanlegum orkugjöfum. Innlend framleiðsla styður við markmið um aukið orkuöryggi landsins og gerir samfélagið minna háð innflutningi.

Í þingsályktun nr. 18/146 um aðgerðaráætlun um orkuskipti felur Alþingi ráðherra að vinna að orkuskiptum með því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa sem hafa í för með sér orkusparnað, aukið orkuöryggi, gjaldeyrissparnað, minni staðbundna mengun og minni losun gróðurhúsalofttegunda. Þá eru aðgerðir og markmið tengd orkuskiptum í Samgönguáætlun og Bygðaaætlun.

Í aðgerðaáætlun um orkustefnu eru aðgerðir sem tengjast orkuskiptum svo sem varðandi framleiðslu innlands eldsneytis. Þá hefur Orkusjóður verðir eflður undanfarin ár þannig að hann styðji við orkuskiptin, hvort sem þau eru á landi, á hafi eða í flugi, með uppbyggingu innviða þeim tengdum og fjárfestingum í tækjum og búnaði.

Á árinu 2025 verða auglýstir styrkir að upphæð 1.300 milljóna króna til almennra verkefna sem eru til þess fallin að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og gera Ísland óháðara jarðefnaeldsneyti. Áherslur ráðherra fyrir almenna úthlutun sjóðsins árið 2025 skiptast í tvo meginflokka. Annars vegar er um að ræða verkefni sem skila skjótum og mælanlegum árangri í útfösun kolefnis og skiptist sá flokkur niður á innviði fyrir stærri tæki og áfyllingarstöðvar fyrir raf- og lífheldsneyti og hins vegar orkuskipti og orkusparnað í margvíslegum rekstri, orkuskipti á hafi og hringrásarverkefni. Hinn flokkurinn snýr að nýrri tækni og nýsköpunarverkefnum á sviði loftslagsmála.

Nýlega kynnti umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra stærsta jarðhitaáttak sem farið hefur verið í á þessari öld. Áhersla er lögð á stuðning við nýtingu jarðhita til almennrar húshitunar á svæðum þar sem nú er notuð raforka og/eða olía til húshitunar. Um 10% heimila landsins eru á svo nefndum

köldum svæðum og ver ríkissjóður árlega rúmlega 2,5 milljörðum króna til niðurgreiðslu húshitunar á þeim.

Þá hefur verið gert átak í stuðningi við kaup á varmadælum, sólarsellum og jarðhitaleit með það markmið að draga úr notkun raforku til húshitunar, þannig að hægt sé nýta raforkuna fyrir orkubörf samfélagsins vegna orkuskipta.

IX

Stafrænt fullveldi - net og upplýsingaöryggi

Níundi áherslupáttur:

„Að efla stafrænt fullveldi og auka net- og upplýsingaöryggi á öllum sviðum samfélagsins með samhæfðum aðgerðum, áframhaldandi uppbyggingu á eigin getu og með samstarfi við önnur ríki.“

Greinargerð háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins (nú innviðaráðuneytisins).

1. Netöryggisvísir Alþjóðafjarskiptasambandsins

Samkvæmt netöryggisvísi Alþjóðafjarskiptasambandsins (Global Cyber-security Index) fyrir árið 2024 hlaut Ísland 99,1 af 100 mögulegum stigum og komst í hóp 10% bestu ríkja heims á þessu sviði. Þetta er veruleg framför frá 2020 þegar Ísland hlaut 79,8 stig.

2. Net- og upplýsingaöryggi - Starfsemi netöryggissveitarinnar CERT-IS

Starfsemi CERT-IS byggir á lögum um fjarskipti, nr. 70/2022, og lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, nr. 78/2019, og skiptist í meginþáttum í tvo undirflokka. Annars vegar sinnir CERT-IS samhæfingu og atvikameðhöndlun netöryggisatvika rekstraraðila nauðsynlegrar þjónustu og viðheldur hins vegar rétttri ástandsvitund netöryggismála fyrir íslenska netumdæmið. Til viðbótar við þessi tvö meginmarkmið er sveitin í nánú og vaxandi alþjóðlegu samstarfi netöryggissveita og sem slík tengiliður Íslands inn í tæknilega samhæfingu og atvikameðhöndlun sem nær til helstu nágrannapjóða og annarra vinveittra þjóða. CERT-IS er skipulagseining innan FST en hefur þó lagalegar kröfur um ákveðið sjálfstæði þegar kemur að bókhaldi, tölvukerfum og vinnuaðstöðu.

Árið 2024 var viðburðarríkt hjá CERT-IS. Upprunalegum áætlunum um uppbyggingu sveitarinnar var flýtt í kjölfar innrásar Rússa í Úkraínu árið 2022. Lögð var megin áhersla á að tryggja getu sveitarinnar til að þjónusta sviðshópa mikilvægra innviða við atvikameðhöndlun auk þess að efla getu hennar til að greina ástand netöryggismála fyrir íslenska netumdæmið í heild sinni. Reyndust þessar aðgerðir mikilvægar til að mæta auknum kröfum og verkefnum í innlendu og erlendu samstarfi, sem CERT-IS er þátttakandi í.

Mikil áhersla var á alþjóðlegt samstarf á árinu. Hefðbundin landamæri eiga ekki við í netheiminum og því mikilvægt að eiga í nánun og traustu samstarfi við okkar helstu bandalagsþjóðir er kemur að netöryggis- og varnarmálum. CERT-IS tók þátt í vaxandi samstarfi Norðurlandanna á sameiginlegum vettvangi þeirra og tók fullan þátt í stefnumótun og vinnustofum um ógnargreiningar.

Tuttugu manna hópur íslenskra sérfræðinga sem tók þátt í nýafstaðinni netvarnaræfingu Atlantshafsbandalagsins, Skjaldborg (e. Locked Shields), er kominn aftur til landsins. Um er að ræða stærstu árlegu netvarnaræfingu heims með þátttöku um 4.000 sérfræðinga frá 40 löndum. Íslenski hópurinn var hluti af sameiginlegu liði með Svíþjóð, nýjasta aðildarríki Atlantshafsbandalagsins.

CERT-IS bauð fyrirtækjum og stofnunum þátttöku í sameiginlegu liði Íslands og Svíþjóðar í stærstu netöryggisæfingu heims, Skjaldborg (e. Locked Shields). Alls tóku yfir 4.000 sérfræðingar frá 40 löndum þátt í æfingunni og fór tuttugu manna hópur íslenskra sérfræðinga til Svíþjóðar til að taka þátt í sameiginlegu liði landanna tveggja. Æfingin er haldin af netvarnasetri Atlantshafsbandalagsins (e. CCDCOE) og er sniðið á henni „rauða liðið gegn bláu liðunum“. Markmið þátttakenda (bláu liðin) er að verja skáldað ríki fyrir árásum óvinveitts ríkis (rauða liðið).

Einnig bauð CERT-IS aðilum úr orku- og heilbrigðisgeiranum að taka þátt í Cyber Coalition þar sem aðalmarkmiðið er samvinna bæði innan og utan landsteinanna. Skipuleggiendur hvers lands fá í hendurnar umhverfi og sögusvið sem þeir laga að þátttakendum svo æfingin líki sem mest eftir aðstæðum í hverju þátttökuríki fyrir sig. CERT-IS sá um skipulag þess hluta æfingarinnar sem sneri að Íslandi og þurftu þátttakendur að eiga í samskiptum við önnur þátttökuríki til að leysa verkefnin að fullu.

3. Starfsemi Stafræns Öryggis FST

Á sviðinu starfa 10 sérfræðingar með fjölbreyttan bakgrunn og langa starfsreynslu á sviði upplýsingaöryggis og netöryggislöggjafar. Starfsemi sviðsins felst í eftirliti með lágmarkskröfum á sviði netöryggis og áhættustýringarumgjáðar á grundvelli fjarskiptalaga og netöryggilaga og gegnir afar mikilvægu hlutverki í netöryggi mikilvægra fjarskiptainnviða og stafrænna grunnvirkja.

Auk þess hefur sviðið hlutverk ráðgefandi samhæfingarstjórnvalds gagnvart öðrum eftirlitsstjórnvöldum á grundvelli netöryggislaganna í því skyni að stuðla að samræmdri framkvæmd þeirra. Í þessu felst að viðhafa ákveðna stefnumörkun um hvernig byggja skuli upp og framfylgja eftirliti með öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða. Eftirlitið felst almennt í framkvæmd sjálfsmata, úttekta og prófana sem og skoðunum á virkni skipulags netöryggismála hjá einstökum aðilum sem og á forskoðunum og rannsóknunum á einstökum atvikum og áhættuþáttum. Þá fer sviðið með

framkvæmd almennra sem og sértækra áhættumata. Hvað varðar eftirlit á grundvelli netöryggis- og fjarskiptalagalaga þá vinnur sviðið eftir stefnum frá árinu 2020 hvað varðar fjarskipti og frá 2021 hvað varðar netöryggislögin. Árið 2024 hófst endurskoðun á umræddum stefnum með það að markmiði að samhæfa þær og gefa út eina stefnu fyrir framkvæmd alls eftirlits með netöryggi árið 2025.

Um mitt árið samþykkti þáverandi háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra aðgerð inn á aðgerðaráætlun á sviði netöryggis sem fól FST að vera framkvæmdaraðili fyrir samhæft sjálfsmat fyrir alla rekstraraðila nauðsynlegrar þjónustu. Stafrænt öryggi hóf því samstarf við öll önnur eftirlitsstjórnvöld á grundvelli netöryggislaganna vegna verkefnisins. Sjálfsmat hófst á sviði orku og heilbrigðis árið 2024 en ætlunin var að framkvæma sjálfsmat annarra aðila fyrri hluta árs 2025.

Sviðið kom að gerð reglugerðar um öryggi fjarskipta með háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu en reglugerðin var birt í samráðsgátt stjórnvalda. Reglugerðin var þó ekki gefin út árið 2024.

Unnið er að stöðugum umbótum að úttektarformum fyrir sjálfsmat sem send eru út til eftirlitsskyldra aðila. Árið 2023 hófst vinna við að gera sjálfsmatsgerðina á stafrænan hátt og áætlað er að fyrsta útgáfa af þeirri lausn verði tekin í notkun á árinu 2025.

Á árinu 2024 fór sviðið í afmarkaðar og djúpar úttektir á stjórnskipulagi netöryggismála hjá fjórum aðilum, og lauk tveimur af þeim en þær hófust 2023 eða lok árs 2022. Um var að ræða úttektir sem ná til skipulagslegra ráðstafana sem og tæknilegra ráðstafana á sviði netöryggis. Þá var jafnframt fylgt eftir fyrirmælum til fjögurra aðila um uppbyggingu heildstæðs stjórnskipulags net- og upplýsingaöryggis. Sviðið lauk 12 forskoðunum á öryggisatvikum á árinu og tók eina stjórnsýsluákvörðun vegna öryggisatviks.

Á árinu 2024 vann sviðið að undirbúningi fyrir innleiðingu á nýrri netöryggistilskipun Evrópusambandsins, NIS2. Um var að ræða vinnu við gerð frumvarpsdraga fyrir lágmarkskröfur tilskipunarinnar. Verkefnið var unnið að beiðni þáverandi háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins. Til viðbótar var undirbúningur NIS2-laganna fyrirferðarmikill með ýmsum hætti á sviðinu enda áttu aðildarríki ESB að hafa innleitt tilskipunina í október 2024. Þá setti framkvæmdastjórn ESB framkvæmdagerð um lágmarkskröfur og tilkynningaskyldu fyrir aðila á hinum stafræna markaði.

Fulltrúi frá stafrænu öryggi hefur einnig tekið þátt í samráðsvettvangi aðildarríkja ESB, framkvæmdastjórnar ESB og Netöryggisstofnunar ESB (ENISA) á sviði netöryggis (NIS Cooperation Group). Hefur hann sótt þá fundi til að auka þekkingu innan stofnunarinnar og efla tengslanet og alþjóðlegt samstarf á sviði netöryggis. Umræddur samráðshópur er lykilhópur innan Evrópusambandsins þegar kemur að kröfum sem gera á til netöryggis

mikilvægra innviða, framfylgd eftirlits og samræmingar innan Evrópu. Hópurinn var settur á stofn með svokallaðri NIS1 tilskipun á sviði net- og upplýsingaöryggis og er hlutverk hans aukið til muna í NIS2 tilskipun sambandsins.

Þá hafa fulltrúar stafræns öryggis tekið þátt í auknu samstarfi Norðurlandanna á sviði netöryggis. Bæði sækja fulltrúar sviðsins Nordic NIS-samstarf fjarskiptaeftirlitsstofnanna sem og að komið var á samstarfi milli sérfræðinga og lögfræðinga þeirra stofnanna sem hýsa CSIRT Norðurlandanna. FST hýsti slíkan fund aðila hér á landi í maí 2024.

Stafrænt öryggi fer með eftirlit á grundvelli laga nr. 55/2019, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti. Stór hluti verkefna á grundvelli þessara laga er að veita aðilum sem veita traustþjónustu fullgilda stöðu á því sviði. Þá þurfa aðilar að viðhalda slíkri stöðu með reglubundnu samræmismati sem stofnunin yfirfer og sannprófar. Ekki urðu breytingar á fjölda aðila eða traustþjónustu sem hafa fullgilda stöðu. Þá hefur stofnunin það verkefni að annast tilkynningar á auðkenningarskipan fyrir Ísland til ESB. Slík beiðni um tilkynningu hefur borist frá ráðherra. Ekki hefur verið farið af stað með verkefnið af fullum þunga vegna fjárskorts inn í málaflökkinn.

Fulltrúar sviðsins taka þátt í evrópsku samstarfi á þessu sviði og eru meðlimir í FESA, þ.e. Forum of European Supervisory Authorities for Trust Service Providers. Hópurinn fundar tvisvar á ári og vinnur einnig náið með ENISA. Mikil undirbúningsvinna átti sér stað innan hópsins vegna setningar nýrrar reglugerðar á sviði rafrænnar auðkenningar og traustþjónustu sem unnið var að innan löggjafar ESB. Umrædd reglugerð mun hafa nokkuð víðtæk áhrif hér á landi og þekkingaröflun og undirbúningur því mikilvægur.

Sviðið skipulagði og stóð fyrir netöryggisráðstefnunni „Öryggið byrjar á toppnum“ sem haldin var á Hilton Nordica þann 8. október.

FST var með kynningarbás á UT messunni í febrúar 2024 og bauð upp á þrenna fyrirlestra frá sínum starfsfólki.

Þá tók sviðsstjóri einnig þátt í fjölmörgum öðrum viðburðum sem fjalla um netöryggisregluverk ESB og var einn af kennurum á námskeiðinu Leiðtogi í stafrænu öryggi fyrirtækja (Cyber Security) á vegum Akademias, sem haldið var í nóvember 2024, auk þess að birta tvær blaðagreinar það ár. Fagstjóri hélt erindið Upplýsingaöryggi – Hvers vegna erum við þessu? á vegum Stjórnvísí í nóvember 2024.

Að lokum er vert að nefna að sviðið fer einnig með hlutverk FST á grundvelli 13. gr. laga nr. 54/2021, um íslensk landshöfuðlén, sem samþykkt voru á Alþingi 27. maí 2021. Gerð er krafa um framfylg á tveggja ára fresti og árið 2023 framkvæmdi stofnunin úttekt á grundvelli laganna um skilyrði fyrir skráningastofu höfuðléna. Ekki var því um verkefni á sviði laganna árið 2024.

4. Stuðningur Eyvarar NCC-IS við þjóðaröryggi Íslands

Starfsemi Eyvarar NCC-IS, hæfniseturs í netöryggi, jókst og efldist á sínu fyrst heila starfsári. Að samstarfinu standa HVIN, FST, HÍ, HR, Auðna og Rannís. Verkefnið er stutt fjárhags- og skipulagslega af Digital Europe áætluninni og á sér hliðstæðu í flestum öðrum Evrópulöndum. Eyvör hefur styrkt innviði og hæfni landsins til að bregðast við netógnum. Verkefnið tengist bæði íslenskum hagsmunum og evrópskri samvinnu í netöryggismálum og styður þannig við markmið Íslands um öruggt stafrænt samfélag og bætt þjóðaröryggi.

Eyvör sinnir samhæfingu netöryggisstarfs innanlands og er tengiliður við Evrópsku netöryggismiðstöðina (ECCC). Miðstöðin þjónar sem vettvangur samstarfs milli stjórnvalda, háskóla, atvinnulífs og erlendra samstarfsaðila. Samstarf við aðrar Norðurlandþjóðir um einkum NIS-2 regluverkið, CSIRT samráð og samhæfingu á sviði fjarskiptaöryggis hefur stuðlað að aukinni þekkingarmiðlun og styrkt hæfni Íslands á þessu sviði.

Háskóli Íslands og Háskólinn í Reykjavík hófu haustið 2023 sameiginlegt meistaranám í netöryggi. Námið byggir á samnýtingu námsleiða, auk samstarfs við norræna háskóla. Undir Eyvör-verkefninu var jafnframt sett á laggirnar rannsóknar- og kennslustofan Frostbyte, sem staðsett er í báðum háskólum.

Í kjölfar hæfnigreiningar kom fram að skortur er á sérfræðingum í netöryggi, sérstaklega á sviðum eins og DevSecOps, ICS-kerfa, atvikaviðbragða og lagalegrar samræmisstjórnunar. Eyvör hefur því veitt markvissan stuðning við þróun námskeiða, viðbótarmenntunar og námskeiða fyrir atvinnulífið.

Undir verkefninu var sett á laggirnar styrkjaáætlun til að styðja við netöryggisverkefni smærri fyrirtækja og hefur þessu frumkvæði íslenskra stjórnvalda verið mjög vel tekið. Fyrsta úthlutun fór fram 2024 og hlutu 13 fyrirtæki styrki. Önnur úthlutun hófst í janúar 2025. Samráð var haft við NCC-miðstöðvar í Danmörku og Finnlandi um framkvæmd styrkjaáætlunar. Markmiðið var að auka þróun íslenskra lausna sem auka viðnám mikilvægra þjónustuaðila gegn netógnum og stuðla að tæknilegri nýsköpun.

Til að styðja við netöryggi sem samfélagslegt öryggisatriði hefur Eyvör staðið fyrir fræðslu og upplýsingamiðlun til almennings, fyrirtækja og stofnana. Haldnir voru yfir 20 viðburðir á árinu, þar á meðal kynningar, ráðstefnur og upplýsingaviðburði, sem snúu að ábyrgri netnotkun, grunnöryggisráðstöfunum og nýjustu þróun í netógnavörnum. Verkefnið heldur úti upplýsingavefjum (<https://eyvor.is> og <https://ncc.is>) og hefur unnið að uppbyggingu samskipta- og skráningarkerfa fyrir samfélag netöryggisaðila á Íslandi.

Eyvör hefur á fyrsta verkefnaári sínu lagt grunn að sjálfbæru netöryggisumhverfi á Íslandi. Með eflingu innviða, þróun mannauðs, samhæfingu stefnumótunar og samstarfi við erlenda aðila hefur verið stigið mikilvægt

skref í átt að auknu þjóðaröryggi. Búið er að tryggja áframhaldandi samvinnu við Digital Europe til ársis 2027 hið minnsta. Verkefnið mun því vera áfram sameiginlegur vettvangur íslenskra stjórnvalda, atvinnulífs og almennings til að takast á við netógnir með skipulögðum hætti.

5. Annað markvert tengt netöryggi

Í mars 2024 voru tekin í notkun ný íslensk nafnskírteini sem uppfylla nýjustu staðla Evrópusambandsins og ICAO. Þau eru með stafrænum auðkennum og hægt er að nota þau sem ferðaskilríki innan EES.

Í apríl 2024 var haldin netógnaráðstefna NATO í Reykjavík með þátttöku yfir 200 sérfræðinga frá aðildarríkjum. Þar var fjallað um helstu netógnir og áskoranir sem blasa við bandalagsríkjunum.

Í ágúst 2024 undirrituðu Stafrænt Ísland og netöryggisfyrirtækið Defend Iceland samkomulag um að nýta svokallað „bug bounty“ kerfi til að greina og laga öryggisgalla í upplýsingakerfum ríkisins. Þetta er liður í því að efla netöryggi opinberra stofnana.

Í október 2024 var samþykkt ný upplýsingaöryggisstefna fyrir Stafrænt Ísland sem felur í sér aukna áherslu á áhættustjórnun, atvikastjórnun og öryggisvitund starfsfólks.

X

Aðrar ógnir sem þarfnast fullrar athygli

Tíundi áherslupáttur:

„Að stefna stjórnvalda taki mið af öðrum ógnum sem þarfnast fullrar athygli, svo sem hryðjuverkum, skipulagðri glæpastarfsemi og ógnum við stjórnskipun, stjórnkerfi og fjarskipti, þar á meðal fjarskiptatengingar við útlönd, orkuöryggi og fjármála- og efnahagsöryggi.“

Greinargerð forsætisráðuneytisins

Forsætisráðuneytið fer með mál er varða stjórnskipan lýðveldisins Íslands og Stjórnarráð Íslands í heild, þar á meðal forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðsins sbr. ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands. Í samvinnu við dómsmálaráðuneytið og embætti ríkislögreglustjóra var unnið að endurskoðun reglna um öryggismál æðstu stjórnar ríkisins frá 27. maí 1999 og reglna frá 22. júlí 2003 um öryggiskröfur fyrir ráðuneyti og heimili ráðherra. Þeirri vinnu lauk með gildistöku nýrra reglna sem tóku gildi 11. desember 2024.

Þá átti forsætisráðuneytið fulltrúa í stýrihópi dómsmálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis vegna innleiðingar á sjö grundvallarviðmiðum Atlants-hafsbandalagsins um áfallapol sem miða m.a. að því hvernig stjórnvöld geti byggt upp áfallapol og fyrirbyggjandi aðgerðir sem tryggja öryggi æðstu stjórnar, stjórnskipunar, stjórnkerfis auk þess að tryggja samfellu í stjórnsýslu og lykilþjónustu stjórnvalda, þar með talið fjarskipta, fjarskiptatenginga við útlönd og orkuöryggi. Stýrihópurinn hélt sinn fyrsta fund í desember 2024.

Þá var áfram unnið að greiningu á áhættu og áfallapoli æðstu stjórnar en skv. almannavarnarlögum er sú skylda lögð á ráðuneyti og stofnanir sem undir þau heyra að kanna áfallapol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir.

Greinargerð dómsmálaráðuneytisins

1. Löggæsla almennt

Dómsmálaráðherra lagði fram frumvarp um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 með það að markmiði að endurskoða ákvæði sem lúta að aðgerðum til að afstýra brotum eða stöðva þau og voru þau samþykkt í júní 2024. Markmiðið með lögunum var að skýra heimildir lögreglu til að grípa til aðgerða á þessu sviði, einkum hvað varðar afbrot eða athafnir sem raskað geta öryggi borgaranna og ríkisins, afbrot sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi og afbrot sem framin eru á netinu.

Löggæsla nú á tíðum snýr ekki síður að frumkvæðisvinnu í formi upplýsingaöflunar og greiningar upplýsinga. Breytt afbrotamynstur, aukin hætta á hryðjuverkum og útbreiðsla alþjóðlegrar skipulagðrar brotastarfsemi krefst þess að löggæsluyfirvöld geti brugðist við og gripið til aðgerða áður en einstök brot eru framin. Með lagabreytingunum var því lögð aukin áhersla á mikilvægi þess að lögregla geti gripið fyrr inn í atburðarás og þannig fyrirbyggt að framin séu alvarleg afbrot. Í því skyni var lögreglu veitt heimild til að nýta upplýsingar sem hún býr yfir og aflar til greiningar. Þá var lögreglu veitt sérstök heimild til að hafa eftirlit með einstaklingum sem hafa tengsl við skipulögð brotasamtök eða sem sérgreind hætta stafar af fyrir öryggi ríkisins eða almennings. Einnig var kveðið á um heimild til haldlagningar að undangengnum dómsúrskurði til að koma í veg fyrir alvarleg brot gegn öryggi ríkisins. Þá var með frumvarpinu starfsemi stýrihóps um skipulagða brotastarfsemi lögfest. Samhliða framangreindum breytingum var eftirliti með störfum lögreglu eftl.

Eins og fram kom í skýrslu þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á árinu 2023 voru rafvarnavopn tekin í notkun í september 2024 hjá ákveðnum embættum lögreglu. Er talið að innleiðing vopnanna sé mikilvægur þáttur í því að auka öryggi lögreglumanna en ekki síður almennra borgara og muni draga úr nauðsyn þess að lögregla þurfi að beita valdi í návígi, sem almennt er líklegast til að valda skaða hjá lögreglumönnum sem og þeim sem beittur er valdi.

2. Hryðjuverk

Dómsmálaráðuneytið og undirstofnanir þess hafa í stefnumótun sinni og aðgerðum tekið tillit til þeirrar ógnar sem stafar af hryðjuverkum, m.a. með áætlanagerð til að efla viðbúnaðargetu lögreglu, viðbragðsáætlun vegna hryðjuverka, skemmdarverka og stórfelldra ofbeldisglæpa, áhættumati og auknu samstarfi við tollstjóra í tengslum við farþegagreiningar. Stefnumótun og aðgerðir á þessu sviði eru í stöðugri endurskoðun og tekur sú vinna m.a. mið af hættumati ríkislögreglustjóra um hryðjuverkaógn á Íslandi. Síðbreytilegt öryggisumhverfi krefst þess að lögregla haldi jafnan vöku sinni gagnvart

mögulegum aðgerðum einstaklinga, hópa, samtaka eða þjóðríkja er kunna að skaða stjórnskipun eða stjórnmálalegar, efnahagslegar eða þjóðfélagslegar undirstöður samfélagsins. Mat á hættustigi vegna hryðjuverka á Íslandi er til þess fallið að bera kennsl á áhættu og veikleika vegna ógna og um leið er á grundvelli þess unnt að ákvarða hvaða ráðstafanir kunni að vera nauðsynlegar til að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum stórfelldra ofbeldis eða skemmdarverka á Íslandi. Jafnframt er tilgangurinn sá að tryggja sameiginlegan skilning á þeirri hryðjuverkaógn sem beinist gegn Íslandi.¹¹

HÆTTUSTIG VEGNA HRYÐJUVERKAÓGNAR Á ÍSLANDI ERU FLOKKUÐ Á EFTIRFARANDI HÁTT

FYRSTA STIG	<i>Lágmarks ógn, engar vísbendingar eru um hryðjuverkaógn og engar upplýsingar um hvorki ásetning né getu til að fremja hryðjuverk.</i>
ANNAÐ STIG	<i>Takmörkuð ógn, hugsanlega er ógn til staðar, takmörkuð geta eða ásetningur.</i>
ÞRIÐJA STIG	<i>Aukin ógn, til staðar er ásetningur og/eða geta og hugsanleg skipulagning hryðjuverka.</i>
FIJÓRÐA STIG	<i>Alvarleg ógn, til staðar er þekkt ógn. Vitað er um ásetning, getu og skipulagningu.</i>
FIMMTA STIG	<i>Mjög alvarleg ógn, tiltekin ógn er til staðar. Vitað er um ásetning, getu og skipulagningu og hugsanlega er hryðjuverkaárás yfirvofandi.</i>
NÚVERANDI STAÐA	<i>Núverandi hættustig vegna hryðjuverkaógnar er í þriðja þrepi af fimm og er metið sem „aukin ógn“.</i>

Mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra á hryðjuverkaógninni gegn Íslandi 2025 er ekki verulega frábrugðið mati síðasta árs, óvissupættir hafa aukist, en hryðjuverkaógnin gegn Íslandi er þó enn talin á þriðja stigi. Hryðjuverkaógnin gegn Íslandi árið 2025 stafar fyrst og fremst frá ofbeldissinnuðum einstaklingum sem starfa í litlum hópum eða einir síns liðs og sækja hvatningu í ofbeldisfullan áróður hægri öfga. Lögregla á Íslandi býr yfir upplýsingum um einstaklinga sem telja verður hættulega samfélaginu þar sem viðkomandi búa yfir bæði löngun og getu til að fremja voðaverk. Greiningardeild RLS sér nú ýmis merki um vaxandi andlýðræðislega og ofbeldisfulla öfgahyggju eins og hugmyndir hvítrar kynþáttahyggju, ásamt ýmsum öðrum samsæriskenningum, sem dreifast á milli notenda á

¹¹ Ríkislögreglustjóri, 2024: *Hryðjuverkaógn á Íslandi*.

lokuðum spjallborðum og samskiptamiðlum. Greiningardeildin telur líklegt að dulkóðaðir stafrænir vettvangar muni á næstu árum enn auka áhrif á ofbeldisfulla öfgahyggju og þá sérstaklega á meðal ungs fólks. Ísland er ekki talið sérstakt skotmark alþjóðlegra hryðjuverkasamtaka. Hins vegar getur óbein ógn aukist á árinu 2025 með sívaxandi spennu í alþjóðasamskiptum vegna stríðsátaka í Mið-Austurlöndum og Úkraínu. Upplýsingaóreiða og samsæriskenningar geta haft undirliggjandi áhrif á ógnina af hryðjuverkum og líkur standa til að hvoru tveggja fari vaxandi á árinu 2025 einkum vegna hraðrar þróunar gervigreindar og tilrauna óvinveittra stjórnvalda til að grafa undan samstöðu vestrænna ríkja.¹²

3. Skipulögð brotastarfsemi

Í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá árinu 2021 kom fram að áhætta vegna skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi teldist mjög mikil. Ekki hefur komið út ný skýrsla frá greiningardeild ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi síðan þá en embættið stefnir að því að gefa út skýrslu í október 2025. Er aukin notkun brotahópa á stafrænni tækni talin auka álag á ýmsum sviðum löggæslunnar og talið að skipulögð brotastarfsemi feli í sér ógn við öryggi samfélags og einstaklinga. Stofnaður hefur verið stýrihópur með fulltrúum embætta ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og héraðssaksóknara sem hefur það markmið að tryggja samræmingu og samhæfingu lögreglu á landsvísi til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og efla upplýsingaskipti milli embættanna á þessu sviði. Á síðasta ári var starfsemi stýrihópsins eflað með því að hlutverk hans var fest í lög auk þess sem fulltrúum var fjölgað og eiga nú embætti lögreglustjórans á Suðurlandi sem og á Norðurlandi eystra einnig fulltrúa í hópnum, auk þess sem gert er ráð fyrir að tengslafulltrúar Íslands hjá Europol og Eurojust eigi sæti í hópnum, eftir því sem við á. Jafnframt var embætti ríkissaksóknara falið að setja verklags-reglur um samstarf lögreglu gegn skipulagðri brotastarfsemi, þar á meðal um starfsemi stýrihópsins. Samkvæmt núgildandi reglum fer fulltrúi embættis héraðssaksóknara með formennsku í hópnum.

Annar liður í aðgerðum gegn skipulagðri brotastarfsemi er ný upplýsingamiðja sem starfrækt er hjá ríkislögreglustjóra, en hún hefur það megin hlutverk að viðhalda virku samstarfi milli lykilembætta er sinna rannsóknum á sviði skipulagðrar brotastarfsemi. Þetta virka samstarf snýr að flæði, vörslu og greiningu upplýsinga til að tryggja að ákvarðanir stýrihóps og rannsóknir lögreglu séu byggðar á bestu fánlegu upplýsingum.

Geta embættis ríkislögreglustjóra til greininga og framleiðslu greiningaafurða hefur þannig eflst til muna en með nýlegum breytingum á lögreglulögum var greiningardeild embættisins falið það sérstaka hlutverk að sinna

¹² Ríkislögreglustjóri, 2024: *Hryðjuverkaógn á Íslandi*.

upplýsingaöflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísu, m.a. með rekstri miðlægs gagnagrunns.

Lögreglan á Íslandi hefur áhyggjur af hópamyndun ungmenna og ungra karlmanna sem tengjast ofbeldismálum og skipulagðri brotastarfsemi. Greiningardeild embættis ríkislögreglustjóra bendir á að greiningar þeirra sýni vísbendingar um að ungmenni eru hluti af félagahóp með brotahópum og/eða einstaklingum sem eru virkir þátttakendur í skipulagðri brotastarfsemi. Vegna smæðar þjóðfélagsins hér á landi þá sjást afleiðingar af hagnýtingu ungmenna og þeirri aðferðafræði sem brotahópar nýta fyrr en ella. Má þá sjá að ungmenni, 18 ára og yngri, eru hagnýtt í sölu fíkniefna og ofbeldi er beitt gagnvart jafnöldrum og eldri einstaklingum sem tengjast fíkniefnamarkaðinum og/eða skipulagðri brotastarfsemi.¹³

Í mars 2024 tók fyrsti sendisaksóknari Íslands hjá EuroJust til starfa. Staðan byggir á samstarfssamningi sem gerður var á milli íslenskra stjórnvalda og EuroJust 2005. Árið 2024 tók íslenski sendisaksóknarinn þátt í átta málum, þremur samhæfingarfundum og í einni samhæfingarmiðstöð. Þar af varðaði eitt málið handtöku á 51 einstaklingi í stórfelldri aðgerð við niðurtöku á dulkóðuðum samskiptamiðli skipulagðs glæpahóps. Þátttaka Íslands hjá EuroPol hefur einnig verið eflð.

Aðgerðir gegn mansali eru einnig mikilvægar í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi og lögð hefur verið áhersla á að efla þær. Áherslur stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali voru gefnar út árið 2019. Hefur verið unnið að því að hrinda þeim í framkvæmd á vettvangi samráðshóps stjórnvalda og hagsmunaaðila í málaflöknum sem fylgir eftir framkvæmd aðgerðanna. Unnið er að undirbúningi nýrrar aðgerðaráætlunar til að bregðast við þeim tilmælum sem komu fram í þriðju úttekt GRETA, eftirlitsnefndar með samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali, en úttektin kom út í október 2023. Stjórnvöld munu skila skýrslu til GRETA í desember 2025 um hvernig brugðist hefur verið við tilteknum tilmælum.

Með framangreindum breytingum á lögreglulögum hafa heimildir lögreglu í þágu afbrotavarna er beinast gegn skipulagðri brotastarfsemi verið eflðar. Er lögreglu þannig heimilt að afla upplýsinga um og hafa eftirlit á almannafæri með einstaklingum sem hún hefur áreiðanlegar upplýsingar um að tengist skipulögðum brotasamtökum án þess að viðkomandi liggi undir grun um að hafa viðhaft tiltekna refsiverða háttsemi.

Frumvarp til breytinga á lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum nr. 13/1984 var lagt fyrir Alþingi í mars 2025. Verði frumvarpið að lögum mun það koma til með að einfalda málsmeðferð, stytta málsmeðferðartíma og veita lögreglu skýra lagaheimild til að taka yfir

¹³ Ríkislögreglustjóri, Ofbeldi ungmenna, 2024:

saksókn erlendra mála og að mynda sameiginlega rannsóknarhópa til að fást við skipulagða glæpastarfsemi.

Frumvarp til breytinga á lögum um meðferð sakamála o.fl. í tengslum við endurheimt ávinnings af brotum var jafnframt lagt fyrir Alþingi í apríl 2025, en þar sem það var ekki samþykkt verður það lagt fram að nýju í september 2025. Frumvarpið varðar einkum heimildir lögreglu og ákærvalds til að leggja hald á, kyrrsetja og gera upptækar eignir og önnur verðmæti sem eru ávinningur af refsiverðri háttsemi. Er það m.a. tilkomið vegna breyttra tilmæla alþjóðlega fjármálaaðgerðarhópsins (FATF) varðandi endurheimt ávinnings. Verði frumvarpið að lögum er það til þess fallið að auka á skýrleika viðkomandi lagaheimilda og gera haldlagningu og upptöku ávinnings af brotum skilvirkari.

4. Landamæravarsla og eftirlit

Umferð um landamæri Íslands jókst jafnt og þétt í kjölfar þess að COVID-faraldrinum lauk og er nú fjöldi ferðamanna sem kemur til landsins orðinn svipaður og hann var fyrir heimsfaraldurinn.

Landamærasvið ríkislögreglustjóra fer með landamærastjórn og samræmingu landamæramálefna fyrir lögreglu. Í því felst m.a. að vinna að innleiðingu upplýsingakerfa á vegum Schengen samstarfsins, m.a. með innleiðingu svokallaðs Entry-Exit kerfis. Tilgangur þess er að skrá með sjálfkrafa hætti allar komur og brottfarir þriðju ríkisborgara á Schengen svæðinu. Í kjölfar þess verður sett á fót ferðaheimildakerfi fyrir Schengen svæðið (ETIAS). Með tilkomu þess munu ríkisborgarar þriðju ríkja þurfa að sækja um sérstaka ferðaheimild áður en þeir fá inngöngu á svæðið. Stefnt er að því að Entry-Exit kerfið verði tekið í notkun hér á landi síðar á þessu ári.

5. Netglæpir

Í skýrslu ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi frá árinu 2021 lagði ríkislögreglustjóri mat á hættuna af völdum netglæpa. Þar segir að þó margt hafi áunnist í baráttu gegn tölvu- og netglæpum væri það mat greiningardeildar að netvarnir, vöktun og viðbúnaður gegn netglæpum teldust ekki nægjanlegar á Íslandi. Er meðal annars bent á að breyta þurfi löggjöf, huga þurfi að meiri og markvissari upplýsingasöfnun um ógnir gegn upplýsingainnvíðum og bæta og samræma skráningu net- og tölvubrota í upplýsingakerfi lögreglu. Þá kemur fram að bæta megi menntun og fræðslu fyrir lögreglumenn varðandi tölvu- og netglæpi svo og að bæta aðgengi lögreglu að sérfræðiþekkingu og samvinnu við fagaðila í málaflokknum. Fram kemur einnig að til staðar séu alvarlegir veikleikar hjá lögreglu hvað varðar mannafla- og búnaðarskort. Mikilvægt sé að efla getu lögreglunnar á þessu sviði og starfrækja sérstaka deild á landsvísi sem sinnir þessum málaflokki. Færa má rök fyrir því að rannsóknarúrræði lögreglu og lagaheimildir til

alþjóðlegs samstarfs þvert á landamæri þurfi að endurspeglar öra þróun og nýjar brotategundir í sífellt flóknara tækniumhverfi.

Í skýrslu ríkislögreglustjóra um fjölþáttaógnir frá árinu 2023 kemur annars vegar fram að net- og tölvuárásir séu vaxandi áhyggjuefni fyrir stjórnvöld, fyrirtæki og einstaklinga m.a. vegna þess hversu hratt tæknin þróast og hve auðvelt getur verið að nýta hana til ólögmætrar og skaðlegrar starfsemi. Hins vegar kemur fram að tilkynningum um slíkar árásir til CERT-IS (netöryggissveitar íslenskra stjórnvalda) hafi fjölgað mjög sl. ár en árið 2020 voru 266 netárásir tilkynntar hjá CERT-IS en fóru yfir 700 á árinu 2022. Frá innrás Rússa í Úkraínu hefur tíðni netárása á NATO ríki margfaldast og Ísland ekki verið undanþegið þeirri þróun en staðfest er að stafrænar árásir Rússa á NATO ríki árið 2022 hafi aukist um 300% frá árinu 2020.¹⁴ Samkvæmt ársskýrslu CERT-IS fyrir árið 2023 voru tilkynnt atvik til sveitarinnar samtals 1.266 atvik.¹⁵

Þá er í skýrslu ríkislögreglustjóra um fjölþáttaógnir bent á að á Vesturlöndum gæti mikillar tortryggni í garð kínverskra tæknifyrirtækja meðal annars vegna þess að í kínverskri löggjöf er gert ráð fyrir að þarlend stjórnvöld geti krafist aðstoðar við upplýsingaöflun frá kínverskum stofnunum, fyrirtækjum og einstaklingum. Þannig gæti allur sá tækja- og hugbúnaður frá Kína sem almenningur og stjórnvöld á Íslandi kaupa og nýta á ári hverju verið til þess fallinn að draga úr stafrænu öryggi og þá sérstaklega ef hann tengist viðkvæmum upplýsingum stjórnvalda eða mikilvægum innviðum.

Vinna stendur nú yfir í dómsmálaráðuneytinu við að greina betrubætur á löggjöf er varða netglæpi, bæði á refsí- og réttarfarslöggjöf. Þá er einnig til skoðunar hvernig hægt verður að styrkja lögregluna þegar kemur að öflun stafrænna sönnunargagna yfir landamæri. Samhliða er unnið að því að finna leiðir til að styrkja lögregluna í baráttunni gegn netbrotum.

Unnið er að því að fá aðgang að löggæslugáttum Snapchat og Microsoft sem mun gera það að verkum hægt verður að nálgast upplýsingar frá fyrirtækjunum eftir styttri boðleiðum og þannig stytta málsmeðferðartíma.

6. Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægur þáttur í að standa vörð um trúverðugleika og tiltrú á fjármálakerfið. Ísland hefur um áratugaskeið tekið þátt í alþjóðlegu samstarfi um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á vettvangi Evrópusambandsins og FATF (Financial Action Task Force), en í aðild að FATF felst skuldbinding um að samræma löggjöf og reglur hér að landi að tilmælum FATF. Frá árinu 2020, er staðfest var á allsherjarfundi FATF að Ísland hefði lokið aðgerðum

¹⁴ Ríkislögreglustjóri, 2023. Fjölþáttaógnir.

¹⁵ CERT-IS, 2024, ársskýrsla 2023.

og úrbótum í tengslum við fjórðu úttekt FATF með fullnægjandi hætti, hefur verið unnið að því að efla enn frekar varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Birtist það meðal annars í stefnu stjórnvalda í málaflokknum, bættri löggjöf, auknum mannafla hjá ýmsum stjórnvöldum og aukinni áherslu á málaflokkinn innan stjórnsýslunnar. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka vinnur embætti ríkislögreglustjóra áhættumat sem inniheldur greiningu og mat á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á Íslandi. Áhættumatið er uppfært á tveggja ára fresti og var síðast gefið út árið 2023. Samhliða annast stýrihópur dómsmálaráðherra gerð aðgerðaráætlunar þar sem brugðist er við niðurstöðum áhættumatsins með aðgerðum í málaflokknum, þvert á stjórnkerfið. Í áhættumati 2023 var fyrri áhættumat, fyrir árin 2021-2023, endurskoðað en litlar breytingar urðu milli ára á niðurstöðum áhættuflokkunar matsþátta. Greind áhætta taldist enn mikil vegna peningabættis þegar kemur að skattsvikum sem frumbrotum peningabættis, misnotkun á virðisaukaskattskerfinu og misnotkun á hlutafélagagögnun, flutningi reiðufjár og reiðufjárviðskiptum, fjármunasendingum svo og söfnunarkössum og happdrættisvélum. Miðar gildandi aðgerðaráætlun stjórnvalda við aðgerðir til að auka varnir á þeim sviðum og mun endurskoðuð aðgerðaráætlun, sem nú er unnið að, miða við sömu áherslur.

Á árinu 2018 voru sett ný heildarlög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka en með þeim var fjórða peningabættistilskipun Evrópusambandsins innleidd að stærstum hluta. Lögin hafa síðan tekið breytingum þrívís, sbr. lög nr. 96/2020 sem varða innleiðingu á fimmtu peningabættistilskipun ESB, lög nr. 62/2022 sem varða m.a. innleiðingu breyttra tilmæla FATF um sýndareignir og lög nr. 81/2024 sem varða m.a. breytingu á fyrirkomulagi varðandi áhættumat stjórnvalda vegna peningabættis, fjármögnunar hryðjuverka og fjármögnunar ger-eyðingarvopna sem er nýmæli. Vinnur ríkislögreglustjóri að útgáfu slíks áhættumats sem ráðgert er að líti dagsins ljós á næstu mánuðum. Þá er unnið að því, í samvinnu við stýrihóp, að endurskoða gildandi áhættumat varðandi peningabætti og fjármögnun hryðjuverka en með framangreindri lagabreytingu var skýrar kveðið á um að áhættumatið skyldi endurskoða með reglubundnum hætti og eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti. Loks er unnið að upptöku á svokölluðum AML pakka ESB í EES-samninginn. AML-pakkinn inniheldur þrjár reglugerðir og loks sjöttu peningabættistilskipunina sem munu kalla á heildarendurskoðun löggjafar á sviði peningabættis þegar þar að kemur. Í því samhengi má geta þess að nú þegar hefur ein reglugerðanna verið tekin upp í samninginn, þ.e. reglugerð um hvaða upplýsingar skuli fylgja millifærslu fjármuna og tiltekinna sýndareigna en unnið er að innleiðingu hennar.

Greinargerð fjármála- og efnahagsráðuneytisins

1. Verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Undir fjármála- og efnahagsráðuneyti heyrir samkvæmt forsetaúrskurði nr. 5/2025, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, ýmis málefnasvið sem hafa snertiflöt við 10. áherslupátt í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Veigamest ber að telja opinber fjármál, eignir og tekjur ríkisins, hagstjórn og fjármálastöðugleika, fjármálamarkað og lífeyrismál, auk almennra umbóta í starfsemi hins opinbera.

Ráðuneytið starfar sem ein heild en skiptist í eftirfarandi skrifstofur; skrifstofa efnahagsmála, skrifstofa fjármálamarkaðar, skrifstofa opinberra fjármála, skrifstofa skattamála, skrifstofa stjórnunar og umbóta, skrifstofa yfirstjórnar og skrifstofa rekstrar og innri þjónustu. Að auki er kjara- og mannauðssýsla ríkisins hluti af ráðuneytinu (ráðuneytisstofnun) og sérstök eining, Stafrænt Ísland, sem vinnur að því að aðstoða opinberar stofnanir við að bæta stafræna þjónustu við almenning með stöðluðum tækniinnviðum sem miða að því að gera þjónustuna aðgengilegri, einfaldari, öruggari og hraðvirkari.

2. Efnahagsöryggi og ríkisfjármál

Það er hlutverk fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Seðlabanka Íslands, peningastefnunefndar og fjármálastöðugleikaráðs að stuðla að öryggi fjármálakerfisins og stöðugleika hagkerfisins. Viðfangsefni hagstjórnarinnar er, auk þess að stuðla að efnahagslegum stöðugleika, að byggja upp og viðhalda viðnámsþrótti hagkerfisins gagnvart efnahagslegum áföllum og milda þannig áhrif þeirra á heimili og fyrirtæki.

Sterk staða opinberra fjármála eru mikilvægur þáttur í efnahagslegum viðnámsþrótti. Stefnumörkun í ríkisfjármálum undanfarin ár, þar með talið 2024, hefur miðað að því að draga úr halla á rekstri hins opinbera og tryggja sjálfbæra þróun skulda hins opinbera. Lög um opinber fjármál marka umgjörð stefnumótunarinnar og með frumvarpi til breytinga á lögunum, sem lagt hefur verið fyrir Alþingi, eru lagðar til tilteknar breytingar í því skyni að auka efnahagslegan stöðugleika, þar með talið innleiðing svokallaðrar stöðugleikareglu um ríkisfjármálin. Samkvæmt fjármálaáætlun 2026-2030 er stefnt að því að stöðva hallarekstur hins opinbera og snúa honum í afgang árið 2028. Auk þess er stefnt að lækkun skuldahlutfalls að 30% af VLF svo það skilyrði laga um opinber fjármál verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma. Á tímabili áætlunarinnar er gert ráð fyrir að skuldahlutfall hins opinbera lækki úr 39% af VLF í 37%.

Stöðugt verðlag eykur viðnámsþrótt hagkerfisins gagnvart óvæntum áföllum. Eitt helsta viðfangsefni hagstjórnarinnar síðustu ár hefur verið að ná niður verðbólgu sem náði hámarki árið 2023 þegar hún var um tíu prósent.

Verðbólga lækkaði á árinu 2024, hún var 4,8% í lok árs og hefur nú hjaðnað í 4,2%. Vextir tóku að lækka í lok síðasta árs eftir að hafa verið óbreyttir í um ár í 9,25% en hafa nú lækkað í 7,50%.

Fjármálakerfið á Íslandi stendur traustum fótum. Eiginfjár- og lausafjárstaða kerfislega mikilvægra banka er sterk og efnahagsreikningar heimila og fyrirtækja eru almennt sterkir. Vanskil heimila hafa ekki aukist að ráði þrátt fyrir háa vexti, verðbólgu og endurskoðun fastra vaxta á stórum hluta lánssamninga. Fjármálastöðugleikanefnd hélt gildi sveiflujöfnunaraukans óbreyttu í 2,5% á síðasta á ári og mun sem fyrr beita stýritækjum til að verðveita fjármálastöðugleika og tryggja viðnámsþrótt.

Ytri staða þjóðarbúsins hefur styrkst verulega á undanförunum árum og er lykilþáttur í efnahagslegum viðnámsþrótti. Ytri staðan var jákvæð um 43% af VLF í lok árs 2024 samanborið við 33% í lok árs 2023. Jákvæð ytri staða ásamt gjaldeyrisforða Seðlabankans veita mikilvægar varnir gegn ytri áföllum.

Uppgjör á skuldabréfum Íbúðalánasjóðs skapar grundvöll fyrir slitum sjóðsins. Í kjölfarið minnka veittar ríkisábyrgðir en ÍL-sjóður myndar 88% af veittum ábyrgðum ríkisins. Áætlað er að uppgjörið muni skila jákvæðu greiðsluflæði til ríkissjóðs á næstu árum þar sem í núgildandi áætlunum er gert ráð fyrir að ríkissjóður endurgreiði lánið til ÍL-sjóðs að mestu á tímabili fjármálaáætlunar. Áætlað er að endurfjármagna lánið með nýjum ríkisskuldabréfum til langs tíma. Gert er ráð fyrir að skuldahlutfall A-hluta ríkissjóðs lækki um 5% af VLF við uppgjörið, á þjóðhagsreikningagrunni.

Þrjú matsfyrirtæki meta lánshæfi Ríkissjóðs Íslands: Moody's Investors Service, Fitch Ratings og Standard & Poor's Global Ratings. Lánshæfismat ríkissjóðs endurspeglar vilja og getu ríkissjóðs til að standa við skuldbindingar að fullu og á réttum tíma og setur viðmið fyrir lánshæfi annarra íslenskra lántakenda á alþjóðlegum mörkuðum. Lánshæfiseinkunn ríkissjóðs er nú á svipuðum slóðum og fyrir fjármálahrunið. Bæði S&P og Fitch héldu lánshæfiseinkunn ríkissjóðs óbreyttum (A+ og A) með stöðugum horfum í fyrra, en hið fyrrnefnda hækkaði einkunnina í A+ í nóvember árið 2023. Þá hækkaði Moody's lánshæfiseinkunn úr A1 (sem samræmist einkunninni A+ hjá hinum matsfyrirtækjunum) í A2 í september í fyrra með stöðugum horfum. Öll fyrirtækin hafa haldið lánshæfiseinkunn ríkissjóðs óbreyttri með stöðugum horfum það sem af er ári.

3. Fjármálastöðugleiki

Fjármálastöðugleikaráð er vettvangur samráðs, upplýsingaskipta og stefnumótunar vegna fjármálastöðugleika og samhæfir viðbúnað opinberra aðila þegar fjármálastöðugleika er ógnað, skv. 1. mgr. 4. gr. laga um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014. Fjármálastöðugleikaráði ber að meta reglulega árangur af beitingu stjórntækja sem ætlað er að varðveita

stöðugleika í fjármálakerfinu í heild og takmarka hættur sem geta steðjað að því (þ.e. svonefndra þjóðhagsvarúðartækja). Í ráðinu sitja fjármála- og efnahagsráðherra, sem fer með formennsku, og seðlabankastjóri.

Seðlabanki Íslands hefur víðtækar heimildir til að auka viðnámsþrótt fjármálakerfisins og til að bregðast við ef fjármálastöðugleika er ógnað. Telji bankinn að þær aðstæður hafi skapast er honum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 66/2014 skylt að upplýsa fjármála- og efnahagsráðherra um það án tafar, en stjórnskipulega heyrir Seðlabankinn undir forsætisráðuneyti.¹⁶ Ýmsar ákvarðanir um beitingu stjórnartækja bankans varðandi fjármálastöðugleika eru teknar af fjármálastöðugleikanefnd, sbr. IV. kafli laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019.

Fjármálastöðugleikaráð hélt þrjá fundi á árinu 2024: 10. júní, 7. október og 9. desember.¹⁷ Ráðið skal að minnsta kosti árlega gera Alþingi grein fyrir meginþáttum í störfum sínum og hefur skýrsla vegna ársins 2024 verið lögð fram.¹⁸

Á árinu 2024 var mat fjármálastöðugleikaráðs að fjármálakerfið stæði traustum fótum. Kerfislega mikilvægu bankarnir þrír voru með rúma eiginfjárstöðu og nægt eigið fé á árinu. Hægari efnahagsumsvif og hækkun raunvaxta eru þó talin geta skapað áskoranir fyrir fjármálakerfið á næstu misserum. Athygli ráðsins beindist á árinu 2024 meðal annars að háum vöxtum og áhrifum þeirra á greiðslubyrði lánþega og rekstrarumhverfi fyrirtækja, þróun innstæðna og umgjörð innstæðutrygginga, rekstraröryggi í innlendri greiðslumiðlun og öðrum viðbúnaðarmálum.

Hækkandi raunvextir og vaxandi greiðslubyrði lánþega hægðu á innlenda hagkerfinu. Viðnámsþróttur einkageirans, þ.e. heimila og fyrirtækja, var þó almennt mikill og lítil merki um aukin vanskil. Heimilin hafa nýtt ýmsa möguleika til að bregðast við þyngri greiðslubyrði lána, meðal annars með endurfjármögnun óverðtryggðra lána með verðtryggðum lánum. Umsvif á íbúðamarkaði jukust á árinu, meðal annars vegna áhrifa atburða á Reykjanesi. Seðlabankinn taldi útlánagæði íbúðalána hafa haldist mikil á umliðnu ári.

Fjármagnskostnaður þrengdi að rekstrarumhverfi fyrirtækja á árinu. Byggingageiri og fasteignafélög leiddu skuldavöxt og hlutdeild verðtryggingar í fyrirtækjaskuldum jókst, líkt og á íbúðamarkaði. Verðbólguálag á skuldabréfamarkaði fór lækkandi á árinu. Atvinnuleysi var fremur lítið á árinu en þokaðist upp á við.

Eiginfjár- og lausafjárstaða kerfislega mikilvægu bankanna var sterk og aðgengi þeirra að markaðsfjármögnun greitt. Bankarnir stóðust vel álagspróf

¹⁶ Sbr. forsetaúrskurður nr. 5/2025, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

¹⁷ Fundargerðir fjármálastöðugleikaráðs eru birtar á vefsvæði þess (fjr.is/fjarmalastodugleikarad).

¹⁸ Þskj. 529 – 407. mál á 156. löggjafarþingi (2025).

Seðlabankans. Væntanlegar eru lagabreytingar sem m.a. varða eiginfjárkröfur til fjármálafyrirtækja (innleiðing á nýjum bankapakka Evrópusambandsins).

Fjármálastöðugleiki í Evrópu var til umræðu á árinu, þar á meðal áhyggjur af vaxandi stjórnmálalegri óvissu og ógnum við rekstraröryggi fjármálainnviða í ljósi fjölgunar netárása og skemmdarverka.

Fjármálastöðugleikaráð tók eftirtalin atriði til sérstakrar umfjöllunar á árinu 2024: Þróun á húsnæðismarkaði og húsnæðislánamarkaði, sviðsmyndagreiningu vegna stöðunnar á Reykjanesi, þróun innstæðna og innstæðutrygginga, viðbúnaðar- og innviðamál.

Ísland er aðili að samstarfi Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna um fjármálastöðugleika, Nordic Baltic Stability Group (NBSG). Tilgangur samstarfsins er að tryggja hnökralaus samskipti milli landanna á krísutímum, stuðla að þekkingu og skoðanaskiptum á krísustjórnun í tengslum við fjármálastöðugleika, skilameðferð fjármálafyrirtækja og framkvæma æfingar á þessu sviði með reglulegum hætti. Haustið 2024 var haldin æfing á vegum Nordic-Baltic Stability Group (NBSG) sem öll aðildarríkin tóku þátt í.¹⁹ Markmið hennar var að prófa samvinnu og samhæfingu þvert á yfirvöld á svæðinu í skáldaðri krísu, þvert á landamæri, á grundvelli sameiginlegs Evrópuregluverks um skilameðferð fjármálafyrirtækja (BRRD).

Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis, ásamt Seðlabanka, tóku einnig þátt í sameiginlegum vinnustofum Norðurlanda og Eystrasaltsríkja um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaða á árinu 2024. Þær leiddu nýverið til stofnunar vinnuhóps um rekstraröryggi fjármálamarkaða á grundvelli NBSG-samstarfsins.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti vann á árinu 2024 að upptöku ýmissa Evrópugerða í EES-samninginn og undirbúningi innleiðingar hér á landi sem hafa snertiflöt við málefnasviðið fjármálastöðugleika, ekki síst stafrænt áfallapol. Stafrænum fjármálapakka Evrópusambandsins er ætlað að stuðla að því að umgjörð fjármálamarkaða mæti nútímapörfum, eflandi samkeppni og nýsköpun, auk þess sem hugað er að fjárfestavernd, net- og upplýsingaöryggi ásamt fjármálastöðugleika. Í júní 2024 voru samþykkt á Alþingi lög um innviði markaða fyrir fjármálagerninga sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni, nr. 56/2024, en með þeim var innleidd reglugerð (ESB) 2022/858 sem rennir stoðum undir nýtingu nýlegrar tækni í tengslum við útgáfu og uppgjör viðskipta með fjármálagerninga (dreifð færsluskrártækni, e. distributed ledger technology), sem þykir ekki síst búa yfir kostum tengdum öryggismálum. Aðrar gerðir, sem tilheyra stafræna fjármálapakkanum, voru teknar upp í EES-samninginn í ársbyrjun 2025 og eru frumvörp til innleiðingar þeirra í landsrétt nú til þinglegrar meðferðar. Þ.e. annars vegar frumvarp til laga um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar (261. mál), til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2022/2554 (DORA), og hins vegar frumvarp

til laga um markaði fyrir sýndareignir (262. mál), til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2023/1114 (MiCA).

Á árinu 2024 var nýtt netöryggisráð skipað, sem starfar á grundvelli laga um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, nr. 78/2019. Í gildi er reglugerð um netöryggisráð, nr. 1730/2023. Hlutverk ráðsins er einkum að fylgja eftir framkvæmd stefnu stjórnvalda á sviði net- og upplýsingaöryggis. Ráðið leggur mat á stöðu netöryggis á Íslandi á hverjum tíma og er vettvangur upplýsingamiðlunar og samhfingar. Fjármála- og efnahagsráðuneyti á fulltrúa í ráðinu vegna málefna sviðanna fjármálamarkaður og ríkisrekstur.

4. Stafræn þjónusta og innviðir ríkisins

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer fyrir umbótum í ríkisrekstri. Umbætur í ríkisrekstri varðar m.a. upplýsingatæknirekstur ríkisins, stafræna umbreytingu ríkisaðila og nýsköpun hjá hinu opinbera. Áherslur í umbótum birtast í fjármálaáætlun ár hvert og er þeim fylgt eftir í áherslum í ríkisrekstri, sem eru hluti af fjárveitingarbréfum til ríkisaðila.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti og þáv. menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti opnuðu í febrúar vefsvæði með leiðbeiningum um ábyrga notkun gervigreindar. Við gerð leiðbeininganna var stefna Íslands um gervigreind höfð til hliðsjónar, sem og erlend viðmið um notkun gervigreindar hjá hinu opinbera, m.a. frá Norðurlöndum og OECD. Gervigreindarlausnir eru öflugt tæki til nýsköpunar og eflingar þjónustu og geta skapað mikið virði fyrir hið opinbera. Á sama tíma þarf að huga að siðferðilegum og lagalegum viðmiðum, svo og öryggi, þegar þær eru innleiddar.

Frá árinu 2020 hefur Stafrænt Ísland unnið að þróun og innleiðingu staðlaðra stafrænna kjarnaþjónusta og tækniinnviða sem nýtast ríkisstofnunum við veitingu stafrænnar þjónustu. Sameiginlegar og samræmdar lausnir bæta þjónustu hins opinbera, stuðla að bættu netöryggi, aukinni skilvirkni, hagkvæmni og hagræðingu í opinberum rekstri. Stafrænt Ísland starfar samkvæmt stafrænni stefnu hins opinbera, sem gefin var út í júlí 2021. Netöryggi og verndun gagna er á meðal áherslna stefnunnar. Stafrænt Íslands hefur, á þeim árum sem verkefnastofnan hefur verið starfrækt í núverandi mynd, hlotið ýmis verðlaun sem stafræn opinber þjónusta. Þá hefur Ísland farið upp lista stafrænt þroskaðra þjóða á heimsvísu og Stafrænt Ísland hlotið ýmis verðlaun og viðurkenningar fyrir góðan árangur.

Stafrænt Ísland og Defend Iceland gerðu samning um samstarf á sviði netöryggis í ágúst 2024. Tilgangur samningsins er að nýta villuveiðigátt Defend Iceland til að finna öryggisveikleika í kerfum Stafræns Íslands og auka þannig og styrkja varnir gegn netárásam. Markmið Defend Iceland er

²⁰ Sjá frétt á vef þáv. háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis dags. 7. maí 2024. .

²¹ Stefna Íslands um gervigreind var samþykkt og gefin út af forsætisráðuneyti í apríl 2021.

að nýta forvirkar öryggisaðgerðir til að skapa öruggara stafrænt samfélag. Aukin þekking á tilvist og eðli öryggisveikleika í kerfum fyrirtækja og stofnana er forsenda þess að ná markmiðinu á tímum þegar netárásur fjölga hratt. Til viðbótar við samninginn við Defend Iceland er Stafrænt Ísland með þjónustusamning við netöryggisfyrirtækið Syndis sem gerir reglulegar öryggisúttektir á stafrænum kjarnaþjónustum Stafræns Íslands. Öryggisúttektir tæknilausna eru hluti af þróunar- og útgáfuferli Stafræns Íslands.

Ný innskráningarpjónusta Stafræns Íslands fyrir opinbera aðila var að fullu innleidd á árinu (september). Markmiðið með endurnýjun innskráningarþjónustunnar er fyrst og fremst að tryggja gagnaöryggi, gagnsæi í þjónustu við viðkvæma hópa og þann skalanleika tækniþjónustu sem þarf í nútíma umhverfi.

Á árinu 2024 vann fjármála- og efnahagsráðuneytið að undirbúningi löggjafar um skipan upplýsingatækni í rekstri ríkisins (sjá m.a. mál nr. S-142/2024 í samráðsgátt stjórnvalda). Frumvarp til laga um skipan upplýsingatækni í rekstri ríkisins var lagt fram til þinglegrar meðferðar (141. mál) og ætlað að gilda um ríkisaðila í A1- og A2-hluta ríkissjóðs. Markmið frumvarpsins er að tryggja samræmda, hagkvæma, örugga og vandaða skipan upplýsingatækni ríkisins ásamt því að auka skilvirkni og gagnsæi opinberrar þjónustu. Verði frumvarpið að lögum er sterkari stoðum rennt undir áður útgefnar stefnur og leiðbeiningar af hálfu ráðuneytisins um upplýsingatækni og gögn. Þá var á árinu lagður grunnur að ráðningu gagnastjóra (e. Chief Data Officer), sem ætlað er að verða ríkisaðilum leiðbeinandi við bestu mögulega skipan og högun gagna. Sú ráðning kom til framkvæmda snemma árs 2025.

Umbra, þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins, gerði á árinu samning við CERT-ÍS um vöktun skýjageira Stjórnarráðsins, sem ætlað er að gefa CERT-ÍS betri yfirsýn yfir mögulega netvá.

Þá má þess geta að fjármála- og efnahagsráðuneytið (Stafrænt Ísland) er forgönguaðili af hálfu Íslands í tilraunaverkefninu NOBID Consortium, sem byggir á stafrænu auðkenningarveski „EU Digital Identity Wallet“, sem byggir á eIDAS2-reglugerð ESB. Aðrir þátttakendur eru Greiðsluveitan, Auðkenni, Landsbankinn, Reiknistofa bankanna, Þjóðskrá, Háskóli Íslands (HÍ) og Hagar. Auk Íslands taka Danmörk, Noregur, Lettland, Ítalía og Þýskaland þátt í verkefninu. Verkefnið gengur út á að tengja einstaka bankareikninga í stafræn veski, sem njóta eiga gagnkvæmrar viðurkenningar á EES. Sá þáttur tilraunaverkefnisins sem Ísland á aðild að lýtur að tengingu bankareiknings inn í stafræn veski og framkvæmd greiðslna. Útgáfu stafrænna veskja á að koma á fót í öllum ríkjum á EES og útnefna eftirlitsaðila, en innviðaráðuneytið fer með mál er varða rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti. eIDAS2 verður innleidd með breytingum á lögum um rafræna

auðkenningu og traustþjónustu, nr. 55/2019 (eða lögum sem leysa þau af hólmi).²² Fleiri notendatilvik koma til framkvæmda sem skýrir t.d. aðkomu HÍ.

Ríkissjóður á og rekur ýmsa mikilvægustu innviði samfélagsins, sem allur almenningur, atvinnulíf og stofnanir reiða sig á að virki frá degi til dags. Sem dæmi má nefna eftirtalin fyrirtæki sem, ásamt orkuinnviðum þjóðarinnar, eru kjarni stafrænnar birgjakeðju á Íslandi: Íslenska ríkið á 100% af hlutafé FARICE ehf., sem á og rekur fjarskiptasambönd til útlanda (sæstrengi). Farice er fjarskiptafyrirtæki, háð ströngu regluverki sem slíkt og eftirliti Fjarskiptastofu. Undanfarin misseri hefur félagið m.a. unnið að nýrri varaleið um gervihnetti. Íslenska ríkið á jafnframt 100% af hlutafé Auðkennis ehf., sem á og rekur rafræna auðkenningar- og traustþjónustu. Auðkenni er fullgildur traustþjónustuveitandi, háð ströngu regluverki sem slíkur og eftirliti Fjarskiptastofu. Fjölmargir þjónustuveitendur, þ. á m. ríkis- og fjármálastofnanir, reiða sig á þjónustu Auðkennis. Öryggismál eru í forgrunni hjá félaginu.

5. Lokaorð

Stefnumörkun í opinberum fjármálum hefur það að meginmarkmiði að styrkja viðnámsþrótt samfélagsins gagnvart áföllum. Stefnt er að því að snúa halla í afgang árið 2028 og lækka skuldahlutfall hins opinbera úr 39% í 37% á tímabili fjármálaáætlunar. Verðbólga hefur hjaðnað eftir að hafa náð hámarki árið 2023 og stýrivextir hafa lækkað úr 9,25% í 7,50%. Fjármálakerfið er traust og vanskil lítil. Ytri staða þjóðarbúsins hefur styrkst verulega og nam 43% af VLF í lok árs 2024. Uppgjör ÍL-sjóðs mun draga úr ríkisábyrgðum og bæta skuldastöðu ríkissjóðs. Lánshæfiseinkunn ríkisins er nú á svipuðum slóðum og fyrir fjármálakreppuna og hefur verið staðfest með stöðugum horfum.

Stafrænt áfallapol er ekki síst í brennidepli í nútímanum. Reynslan sýnir mikilvægi þess að ríki tryggi raunverulegan viðbúnað og endurreisnaráætlanir vegna samfélagslega mikilvægrar þjónustu, þar á meðal fjármálaþjónustu. Virk og fagleg samhæfing viðbúnaðar þvert á geira er lykilatriði. Hlutverk stjórnvalda er ekki síst að tryggja viðeigandi regluverk á hverjum tíma, skilgreina grundvallarkröfur til starfsemi/rekstraraðila, skapa hvata til að lágmarka áhættu, byggja upp getu og þekkingu, svo og að vakta áhættu. Opinberan viðbúnað þarf að skipuleggja með þeim hætti að aðferðafræði og forgangsroðun við æðstu samhæfingu liggi fyrir, ef á reynir. Aðilar á fjármálamarkaði og aðrir rekstraraðilar samfélagslega mikilvægra innviða verða að axla ábyrgð á eigin öryggi og ráðstöfunum til að tryggja samfelldan rekstur og viðbúnað. Loks verður að gera kröfur til notenda/almennings um ábyrga notkun tækni.

²² Uptaka af kynningarfundum um verkefnið, sem haldinn var 16. apríl 2024, er aðgengileg á vef ráðuneytisins.

Viðbúnaður vegna innlendrar smágreiðslumiðlunar, sem enn á sér að mestu leyti stað í gegnum erlend kortakerfi, verður fyrirsjáanlega í deigluinni á komandi misserum þar sem miðlægur innviður Seðlabankans fyrir greiðslubeiðnir er enn í undirbúningi. Evrópskar staðgönguleiðir kunna að verða fáanlegar er fram líða stundir, en Seðlabankinn vinnur t.d. að hagkvæmnismati fyrir mögulega notkun á TARGET-þjónustum evrukerfisins hér á landi. Ef á þyrfti að halda er brýnt að almenningi verði tryggður aðgangur að nauðsynjum á borð við mat, lyf og eldsneyti. Reiðufé er enn nærtækasta varaleið í greiðslumiðlun, a.m.k. til skemmri tíma, en styrkja þarf innviði fyrir dreifingu og móttöku þess.

Af öðrum fyrirséðum áherslumálum á sviði fjármálamarkaðar á komandi misserum má nefna frekari styrkingu varna gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Á árunum 2025–2028 verður áfram lögð rík áhersla á samræmda tækni-innviði og þróun hagkvæmari stjórnsýslu með sjálfvirknivæðingu og notkun stafrænna lausna. Áætluð verkefni á þessu tímabili snúa að frekari uppbyggingu öruggra og nútímalegra tækniinnviða. Þar undir fellur meðal annars útleiðing úreltra kerfa, öryggisúttektir, endurbætur á núverandi kerfum og uppfærslur á aðgangsstýringu fyrir bæði innri þróunarkerfi og ytri þjónustulausnir. Með þessum aðgerðum bætir hið opinbera þjónustu sína og verður betur í stakk búið til að standast utanaðkomandi (net)ógnir.

Greinargerð háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins (nú innviðaráðuneytisins)

Alþingi ályktaði 15. desember 2023 að fela háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra að vinna stefnumótandi aðgerðir til ársins 2025 til eflingar þekkingarsamfélagsi á Íslandi (þingsályktun nr. 6/154). Aðgerðirnar byggist á sýn um Ísland sem þekkingarsamfélag.

Í kafla 4 um markmið til árangurs í fjarskiptum, upplýsingatækni og netöryggi er greint frá stöðu og framtíðaráskorunum í málaflokknum er varða m.a. slíkar ógnir, beint og óbeint. Þá eru taldar upp og útlistaðar aðgerðir sem styðja við markmið í fjarskiptum, upplýsingatækni og netöryggi til ársins 2025:

1. Uppbygging öflugs upplýsingasamfélags í alþjóðlegu samstarfi

Hæfnisetur Íslands í netöryggi fékk nafnið Eyvör, en áður var þetta kallað samstarfsvettvangur fræðslu, menntunar og rannsókna á sviði netöryggis. Áfram var unnið að því að gera Eyvöru starfhæfa og áhersla var lögð á góðan undirbúning verkefna sem síðar átti að skila inn sem afurðum og vörðum skv. styrkjasamningi við DIGITAL Europe áætlunina. Vinnan fólst m.a. í aðild að vinnuhópum Hæfniseturs Evrópu í netöryggi (ECCC) sem eru sjö talsins og átti Eyvör áheyrnarfulltrúa í þeim öllum. Þá sat fulltrúi Eyvarar

tvo stjórnarfundir ECCC. Gerður var samningur um samvinnu (consortium agreement) við alla aðila innan Eyvarar og hafist var handa við að skila inn afurðum á grundvelli styrks frá DIGITAL EUROPE.

Eyvör hélt kynningu á tveimur viðburðum í október, annars vegar „Framtíð upplýsingaöryggis“ á vegum Skýrslutæknifélags Íslands og hins vegar „Gögn í gíslingu“ sem var sameiginleg ráðstefna HVIN og CERT-IS. Á kynningunum var farið yfir fyrirhuguð verkefni Eyvarar ásamt stöðu aðgerðaáætlunar stjórnvalda í netöryggi.

2. Varafjarskiptaleið um gervihnetti

Á árinu 2024 var unnið ötullega að því að styrkja samfélagslegt áfallapol með því að koma á varafjarskiptaleið um gervihnetti fyrir mikilvæga aðila.

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið (nú innviðaráðuneytið) og Farice ehf. („Farice“) ásamt fleirum tóku þátt í samráðshópi á vegum þjóðaröryggisráðs um viðbúnað komi til þess að rof verði á fjarskiptatenginum við útlönd. Ákvað hópurinn leggja til að sett yrði í forgang að þróa varaleið fjarskipta um gervihnetti. Var fjallað um málið á vettvangi þjóðaröryggisráð og ákveðið að setja verkefnið í forgang. Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra tók sæti í ráðinu þegar fjallað var um málið.

Verkefnið er sérstakt þróunar- og nýsköpunarverkefni sem Farice hefur lagði mikla vinnu í og Fjarskiptasjóður kostaði. Tilgangur varaleiðarinnar er að tryggja viðunandi fjarskiptasamband á Íslandi ef til þess kæmi að allt fjarskiptasamband landsins um sæstrengi myndi rofna. Fram hefur komið að ef kæmi til slíks allsherjar rofs myndu stafrænir ferlar sömu mikilvægu aðila brotna vegna hæði við erlendar skýjaþjónustur að hluta eða í heild. Gagnasöfn, auðkenningar, traustþjónustur, nafnaþjónusta og skeytamiðlun svo dæmi séu nefnd af netþjónustum. Almennar grunnþjónustur samfélagsins eins og greiðslumiðlun, lyfjaafgreiða, flutningamiðlun, pósthjónustur og fjarskiptaþjónusta reiðir sig á slíka undirliggjandi virkni. Um er að ræða samfélagslega mikilvæga þjónustu sem varðar þjóðaröryggi Íslands.

Vinna Farice við þróun á varaleið fjarskipta yfir gervihnetti fyrir mikilvæg fyrirtæki og stofnanir hefur gengið eftir áætlun. Prófunum lauk á árinu 2024 og fór í kynningu frá Farice í upphafi árs 2025. Kynningin fór fram með fjölda funda með fjarskiptafyrirtækjum og á opinberum vettvangi svo sem Ský ráðstefnu, Iðnþingi, Ísland Ótengt og ráðstefnu þjóðaröryggisráðs um öryggis hafsins.

Þetta verkefni fellur vel að þátttöku Íslands í áætlun Evrópusambandsins um öryggisfjarskiptakerfi um gervihnetti sem til stendur að taka í gagnið að hluta í lok árs 2025. Það kerfi mun krefjast samskonar miðlægrar stjórnunar og er þegar innbyggð í varaleið Farice, sem tekin hefur verið í gagnið.

3. Ísland verði gígabitaland

Með aðgerðinni er horft til eftirfarandi þátta:

- Að uppbygging háhraðaneta til heimila og fyrirtækja verði á þeim svæðum sem enn hafa ekki verið tengd slíkum netum.
- Að þróun, framboð og áfallapól stofnneta fjarskipta uppfylli þarfir markaðarins á hverjum tíma, svo sem með aðskildum lagnaleiðum.
- Að uppbygging fimmtu kynslóðar farneta eigi sér stað um allt land.
- Að nýrri farnet leysi af hólmi eldri kerfi eins og GSM, þriðju kynslóð farneta (3G) og TETRA.
- Að hugað verði sérstaklega að áfallapóli mikilvægra fjarskiptastaða.
- Að farnet á helstu þjóðvegum og ferðamannastöðum verði óháð því hjá hvaða fjarskiptafyrirtæki áskriftin er.

Í tengslum við UT messuna sem fram fór í febrúar opnaði FST nýja vefsíðu fyrir almenning. Vefsíðan er hugsuð til upplýsingar fyrir alla sem vilja kynna sér stöðu og þróun fjarskiptauppbýggingar á Íslandi hvort sem um er að ræða tengingar heimila og fyrirtækja við ljósleiðara eða uppbyggingu farneta á landsvísu. Meðal þess sem skoða má í vefsíðunni er:

- Fjarskiptaaðgengi staðfanga (heimila og fyrirtækja) um fastanet þar sem þekja sýnir staðföng landsins í punktaformi lituð eftir hversu gott aðgengi þau hafa að fastaneti.
- Fjarskiptaaðgengi um farnet þar sem sjá má þekju sem sýnir gæði farnetssambands á staðföngum landsins.
- Útbreiðsla 2G, 3G, 4G og 5G sem sýnir áætlaða útbreiðslu farnetsmerkis allra fyrirtækja.
- Samband á stofnvegum þar sem sjá má alla vegakafla sem samband næst frá einhverjum markaðsaðila.
- Farnetsmælingagögn úr mælingum á 4G. Hægt að skoða alla mælipunkta á korti.

Þá eru í fyrsta sinn birtir mælikvarðar sem háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið ákvað fyrir uppbyggingu ljósleiðara í byggð og uppbygging farneta á stofnvegum landsins.

- Þéttbýlisstaðir og byggðarkjarnar landsins sýndir sem flákar á korti. Þeir sem náð hafa 80% ljósleiðaraútbreiðslu eru litaðir grænir og þeir sem ekki hafa náð því markmiði eru litaðir á litaskala eftir stöðu.

- Sýnir stofnvegi landsins sem línur á korti. Þeir kaflar stofnvega sem ekki eru dekkadír af 10 Mb/s farneti eru litaðir rauðir. Þeir kaflar sem bæst hafa við vegna samnýtingar eru litaðir í einkennandi lit.

4. Samfelldt háhraðafarnet á öllum stofnvegum

FST gaf á árinu 2023 út endurnýjaðar tíðniheimildir fyrir farnet hérlandis til 20 ára. Með þessu er lagður grundvöllur að þróun farneta næstu 2 áratugina hérlandis. Uppbygging 5G farneta er nú í fullum gangi og nær þjónustan þegar til nær alls þéttbýlis. Í tíðniheimildunum eru gerðar kröfur um að útbreiðsla háhraða farneta (4G og 5G) verði ekki lakari en útbreiðsla GSM og 3G er í dag. Jafnframt eru gerðar kröfur um slitlausu þjónustu á stofnvegakerfinu. Slík uppbygging er nokkuð kostnaðarsöm og verða 9 úrbætur innleiddar í áföngum. Með þessu verður öryggi vegfar enda enn aukið og þjónusta við þá bætt. Einnig er rétt að rifja upp hér að ráðgert er að loka fyrir þjónustu GSM og 3G fyrir lok árs 2025. Með því næst fram einföldun og sparnaður, en gera má ráð fyrir að ýmsir aðilar sem styðjist við þessa gömlu tækni þurfi að uppfæra búnað sinn vegna þessa.

FST hóf á árinu 2024 samráð um breytingar á skilyrðum ofan nefndra tíðniheimilda Nova, Símans og Sýnar ásamt tíðniheimild Öryggisfjarskipta á 700 MHz tíðnisviði fyrir neyðar og öryggisfjarskiptakerfi sem gefin var út árið 2022.

Í nefndum tíðniheimildum voru ýmis skilyrði varðandi nýtingu tíðnanna og útbreiðslu þjónustu. Þau skilyrði sem nú eru til skoðunar lúta að slitlausu háhraða farnetssambandi á stofnvegum og tímaramma fyrir uppbyggingu neyðar- og öryggiskerfis.

Tilfni samráðsins er að fjármögnun á þætti Öryggisfjarskipta í stofnvega-verkefninu og uppbyggingu neyðar- og öryggiskerfis liggur ekki fyrir. Öryggisfjarskiptum hefur því reynst ókleift að standa við skilyrði í tíðniheimild sinni. Skilyrði um þátttöku Öryggisfjarskipta í stofnvegaverkefninu snertir alla tíðnirétthafana þar sem ætlunin var að Öryggisfjarskipti leggðu til óvirka innviði við stofnvegi, sem hin félögin myndu síðan nýta til að koma upp sendabúnaði.

Töluverður árangur hefur náðst nú þegar varðandi útbreiðslu á stofnvegum, en fyrirséð er að skortur á fjármögnun á verkefnum Öryggisfjarskipta mun leiða til tafa á frekari uppbyggingu. Ljóst er orðið að verulegur dráttur verður á því að Öryggisfjarskipti geti byggt upp nýtt neyðar- og öryggiskerfi. FST telur mikilvægt að 700 MHz tíðnisviðið verði til reiðu þegar ráðist verður í uppbyggingu nýs neyðar- og öryggiskerfis og telur því æskilegt að fyrirtækið haldi heimildinni að svo stöddu en fái tilslakanir á skilyrðum.

FST hyggst af ofangreindum orsökum seinka hluta tímaramma stofnvega-verkefnis gagnvart farnetsfyrirtækjum. Lagt verður mat á stöðu verkefnisins að nýju að ári liðnu og ef ekkert fjármagn verður þá í auglýsni fyrir hluta Öryggisfjarskipta, þá er viðbúið að ráðast þurfi í efnislegar breytingar á umfangi verkefnisins, sem getur leitt til þess að þjónusta á stofnvegum verði ekki eins góð og að var stefnt.

5. Geta til viðbragða við netöryggisógnum og -atvikum betur tryggð

Innviðasvið FST sinnir hlutverki samræmingaraðila fjarskiptageirans þegar atvik verða vegna náttúruhamfara, bilana eða svikastarfsemi í íslenskum fjarskiptakerfum. Sviðið rekur sérstaka rafræna viðbragðsrás geirans sem gengt hefur lykilhlutverki í samræmingu geirans undanfarin ár á tímum bæði Covid-19 og mikilla náttúrhamfara.

Mikil aukning varð á árinu á svikasímtölum úr íslenskum farnetsnúmerum sem berast frá útlöndum en einnig hefur orðið mikil aukning á svikaþilraunum með smáskilaboðum.

FST lét gera neytendakönnun um algengi og reynslu neytenda af svika-skilaboðum eða netsvikum. Könnunin var framkvæmd af Gallup í lok árs 2023 í kjölfar hrinu svikasímtala sem íslenskir símnötendur fengu í miklum mæli um nokkurra daga skeið fyrr í sama mánuði. Niðurstöður könnunarinnar voru birtar í byrjun maí.

Innviðasvið FST hefur í kjölfarið unnið mikið starf með fjarskiptafélögunum vegna samræmingar aðgerða fjarskiptafélaganna vegna svikasímtala og smáskilaboða.

Innviðasviðið tekur jafnframt þátt í auknu samstarfi Norðurlandanna á sviði netöryggis. Bæði sækja fulltrúar sviðsins Nordic NIS-samstarf fjarskiptaeftirlitsstofnanna sem og að komið var á samstarfi milli sérfræðinga og lögfræðinga þeirra stofnanna. Annars vegar samstarf sem lítur að atvikum sem snúa að rekstraröryggis fjarskiptakerfa sem hófst árið 2010 og hins vegar sem lítur að auknu samstarfi við Nató.

6. Lykilaðgerðum í netöryggisstefnu komið í framkvæmd.

- Í kjölfar þess að ný aðgerðaáætlun stjórnvalda í netöryggismálum var kynnt í lok árs 2022 fór af stað framkvæmd fjölda aðgerða á sviði netöryggis. Aðgerðaáætlunin samanstendur af 64 fjölbreyttum aðgerðum, sem byggja annars vegar á markmiðum og áherslum netöryggisstefnu Íslands og hins vegar á víðtæku samráði þvert á ráðuneyti og stofnanir. Á ábyrgð HVIN voru 20 aðgerðir, sem ýmist voru framkvæmdar af HVIN, FST eða CERT-ÍS.
- Fjölbreyttar aðgerðir studdu m.a. við netöryggivitund og aukið aðgengi að netöryggismenntun og þjálfun. Þar ber hæst

skipulagning netöryggismánaðarins, netöryggiskeppni Íslands (Gagnaglíman) og vefráðstefna um netöryggi hlutaneta, nýtt masters-nám í tölvuöryggi, þýðing á stöðlum og stofnun Eyvarar NCC-IS.

- Mikil áhersla var á framkvæmd aðgerða með það að markmiði að tryggja skilvirk viðbrögð við netöryggisatvikum sem ógnað geta réttindum einstaklinga, mikilvægum innviðum og samfélaginu í heild. Lokið var við framkvæmd netöryggisúttektar á völdum opinberum stofnunum. Einnig var unnið að endurskoðun stjórnskipulags netöryggismála hjá stjórnvöldum, en í þeim efnum var m.a. gefin út ný reglugerð um netöryggisráð, nr. 1720/2023 og unnið að mótun nýs vettvangs stjórnvalda auk hagsmunaaðila atvinnulífs á sviði netöryggis. Einnig var unnið að endurmati viðbragðsáætlana sem stuðla að áfallaþoli samfélagsins á sviði fjarskipta, greiningu á ávinningi þess að setja upp miðlæga vöktunarmiðstöð fyrir netöryggi, undirbúningi allsherjar viðbragðsæfingu netöryggis á Íslandi, mati á framkvæmd netöryggislaganna og stuðlað að vörnum gegn innlendum dreifðum álagsárásam.
- Vinna hófst við að samræma viðbrögð stjórnvalda við mikilli aukningu netsvika í samstarfi HVIN og FST.

Greinargerð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins

1. Jarðefnaeldsneytisbirgðir

Orkustefna Íslands til ársins 2050, skýrsla þjóðaröryggisráðs frá 2021 og aðgerðir sem átakshópur um úrbætur á innviðum skilgreindi í kjölfar fárveðursins 2019, kalla eftir að sett verði lágmarksviðmið fyrir öryggisbirgðir eldsneytis á Íslandi.

Í skýrslu Alþjóðaorkuráðsins (World Energy Council) frá árinu 2021 er bent á að Ísland er með einkunnina C á sviði orkuöryggis sem kemur aðallega til vegna skorts á neyðarbirgðum eldsneytis. Ísland skorar 56 stig af 100 mögulegum er varðar orkuöryggi og situr í 52. sæti af 100 löndum innan Alþjóðaorkuráðsins, fyrir neðan flest lönd Evrópu.

Starfshópur á vegum forsætisráðuneytisins sem falið var að gera skýrslu um nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum skilaði skýrslu í ágúst 2022

Evrópusambandið og Alþjóðaorkumálastofnunin (International Energy Agency, IEA) gera kröfu til aðildarríkja sinna um 90 daga neyðarbirgðir eldsneytis miðað við innflutning næstliðins árs. Eldsneyti notað til millilandasiglinga er ekki innifalið í þessum kröfum. Sem eyland ótengt

orkukerfum annarra ríkja, sem er háð innflutningi jarðefnaeldsneytis enn sem komið er, telur starfshópurinn ekki rök fyrir því að viðmið neyðarbirgða eldsneytis sé lægra en það sem er lagt er upp með í nágrannaríkjum og víðar.

Á vegum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins er unnið að breytingu á lögum á grunni tillagna starfshópsins þannig að lögfest verði 90 daga lágmarksviðmið jarðefnaeldsneytisbirgða.

2. Raforka og hiti

Í orkustefnu Íslands er orkuöryggi eitt af meginstoðum stefnunnar. Þar er sett fram að það markmið að orkuþörf samfélagsins verði ávallt uppfyllt. Þar segir „Orkuöryggi miðast við að tryggja nægilegt og öruggt framboð á orkugjöfum, rafmagni, heitu vatni og jarðefnaeldsneyti fyrir heimili, grunnþjónustu og atvinnulíf, sem og að vernda innviði orkuiðnaðarins fyrir truflunum vegna náttúruvár, skemmdarverka eða af öðrum orsökum. Tryggja þarf að hitaveitur hafi öruggt aðgengi að jarðhitasvæðum svo að þær anní framtíðareftirspurn á sama tíma og vinnsla jarðvarmans er sjálfbær. Ábyrgð á orkuöryggi liggur hjá stjórnvöldum, ráðherra, ráðuneyti og undirstofnunum. Lögum samkvæmt gegna fyrirtæki á orkumarkaði einnig mikilvægu hlutverki þegar kemur að orkuöryggi. Regluverk mælir fyrir um skýra ábyrgð, yfirsýn og hlutverk þessara aðila. Ástand orkuöryggis þarf að vakta og nota rétt útfærða öryggisvísa sem sýni fram á stöðu mála og þróun.“

Stjórnvöld hafa stutt við jarðhitaleit að nýju eftir langt hlé. Þá er unnið að jarðvarmamati fyrir Ísland á vegum ÍSOR.

Starfshópar á vegum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis hafa unnið að því að tryggja orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir almenning og minni fyrirtæki, sér í lagi vegna takmarkaðrar uppbyggingar orkukosta undanfarin ár sem og erfiðrar stöðu í vatnsbúskap lóna á Suðurlandi.“

XI

Friðlýsing fyrir kjarnavopnum að teknu tilliti til alþjóðaskuldbindinga

Ellefti áhersluþáttur:

„Að Ísland og íslensk landhelgi sé friðlýst fyrir kjarnavopnum, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, í því augnamiði að stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu.“

Greinargerð utanríkisráðuneytisins

Þrír kjarnorkuknúnir kafbátar bandaríska sjóhersins komu í stuttar þjónustuheimsóknir á liðnu ári til að skipta um áhafnarmeðlimi, taka kost og fá aðra þjónustu. Um er að ræða orrustukafbáta af Virginia-gerð en slíkir kafbátar bera ekki kjarnavopn. Landhelgisgæsla Íslands leiðir framkvæmd heimsóknanna í nánú samstarfi við embætti ríkislögreglustjóra, Geislavarnir ríkisins og utanríkisráðuneytið í samræmi við settar verklagsreglur. Alls hafa bandarískir kjarnorkuknúnir kafbátar komið fimm sinnum í þjónustuheimsóknir í íslenska landhelgi frá því að utanríkisráðherra heimilaði slíkar heimsóknir í apríl 2023.

Fjallað var nánar um afvopnunarmál í kafla 1.3. hér að ofan.

XII

Þjóðaröryggisráð

Tólfti áhersluþáttur:

„Að þjóðaröryggisráð, er starfi á grundvelli sérstakra laga, meti ástand og horfur í þjóðaröryggismálum með reglulegum hætti, hafi eftirlit með framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar, endurspegli þá breiðu sýn á þjóðaröryggi sem birtist í stefnunni og standi fyrir endurskoðun hennar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.“

Greinargerð forsætisráðherra og formanns þjóðaröryggisráðs

Forsætisráðuneytið fer með mál er varða þjóðaröryggisráð sbr. a. lið 7. tl. 1.gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022. Forsætisráðherra er formaður þjóðaröryggisráðs og leiðir starf ráðsins. Í lögum um þjóðaröryggisráð kveðið á um að forsætisráðuneytið skuli veita ráðinu nauðsynlega starfsaðstöðu og aðstoð við störf þess.

Þjóðaröryggisráð hefur eftirlit með því að þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland sé framkvæmd í samræmi við ályktun Alþingis. Ráðið er jafnframt samráðsvettvangur um þjóðaröryggismál auk þess sem ráðið hefur tiltekin lögbundin verkefni. Þjóðaröryggisráð starfar á grundvelli sérstakra laga nr. 98/2016 um þjóðaröryggisráð.

Þjóðaröryggisráð er sjálfstæður lögbundinn stjórnsýsluaðili, sérstakt stjórnsýsluráð, en ráðið sem slíkt fer ekki með sérstakar valdheimildir að lögum. Ráðið hefur þó lagaheimild til að kalla á fund ráðsins embættismenn og aðra starfsmenn ráðuneyta og opinberra stofnana og hlutafélaga, sem og einstaklinga og fulltrúa lögaðila (þ.m.t. einkaaðila), sem hlutaðeigandi er skylt að verða við, og til að kalla eftir skýrslum eða gögnum um atriði er varða þjóðaröryggi frá ráðuneytum, opinberum stofnunum og opinberum hlutafélögum.

Á árinu 2016 samþykkti Alþingi þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland sbr. þingsályktun nr. 26/145. Var ríkisstjórninni falið að fylgja að fylgja þeirri stefnu, sem tryggja á sjálfstæði, fullveldi, lýðræðislegt stjórnarfar og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna, varnir landsins og vernd stjórnkerfis og mikilvægra innviða samfélagsins.

Stefnan byggir á víðtækri skilgreiningu á þjóðaröryggi og tekur til fjölmargra málefnasviða stjórnkerfisins. Þjóðaröryggisstefnan felur í sér 12 áherslur sem hafa jafnt vægi.

Framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar er á ábyrgð ráðuneyta og stofnana. Verkaskipting um framkvæmd stefnunnar er skýr og er ákveðin í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta.

1. Skipan þjóðaröryggisráðs 2024

Í þjóðaröryggisráði eiga fast sæti forsætisráðherra, sem er formaður ráðsins, ráðherra sem fer með utanríkis- og varnarmál, ráðherra sem fer með almannavarnir og ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytis, utanríkisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis. Enn fremur eiga fast sæti í ráðinu tveir alþingismenn, annar úr þingflokki sem skipar meirihluta á Alþingi en hinn úr þingflokki minnihluta. Þá sitja í ráðinu forstjóri Landhelgisgæslunnar, ríkislögreglustjóri og fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar.

Þjóðaröryggisráð getur kallað til fleiri ráðherra til setu í ráðinu varðandi einstök mál sem eru til umfjöllunar hjá ráðinu og tekur þá viðkomandi ráðuneytisstjóri einnig sæti í því, sbr. 2.mgr. 3.gr. laga um þjóðaröryggisráð.

Á árinu 2024 áttu sæti í þjóðaröryggisráði þau Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra og formaður þjóðaröryggisráðs til 9. apríl 2024, Bjarni Benediktsson utanríkisráðherra, sem tók við embætti forsætisráðherra og formennsku í þjóðaröryggisráði 9. apríl 2024, Þórdís Kolbrún Reykfjörð utanríkisráðherra Gylfadóttir frá 9. apríl 2024, Guðrún Hafsteinsdóttir dómsmálaráðherra, Oddný G. Harðardóttir alþingismaður, Jóhann Friðrik Friðriksson alþingismaður, Bryndís Hlökkversdóttir, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis til 15. apríl 2024, Benedikt Árnason ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis frá 15. apríl 2024, Martin Eyjólfsson ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytis, Haukur Guðmundsson ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytis, Sigríður Björk Guðjónsdóttir ríkislögreglustjóri, Georg Lárusson forstjóri Landhelgisgæslu Íslands, og Smári Sigurðsson fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar.

Á árinu 2024 kallaði þjóðaröryggisráð til setu í ráðinu Guðlaug Þór Þórðarson umhverfis- orku- og loftslagsráðherra, Áslaugu Örnú Sigurbjörnsdóttur háskóla- iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og Stefán Guðmundsson ráðuneytisstjóra umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytisins og Ásdísi Höllu Bragadóttur ráðuneytisstjóra háskóla- iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins vegna umfjöllunar um einstök mál á þeirra málefnasviðum.

2. Fundir þjóðaröryggisráðs 2024

Þjóðaröryggisráð starfar á fundum. Haldnir voru samtals 5 reglulegir fundir þjóðaröryggisráðs á árinu 2024 og hafði því alls fundað 35 sinnum á reglulegum fundum í árslok 2024 frá því að ráðið tók til starfa á árinu 2017 auk þriggja sérstakra funda vegna atburða sem ætla mætti að hafi áhrif á þjóðaröryggi. Auk umræðna um mál sem efst eru á baugi hverju sinni voru eftirtalin málefni til sérstakrar umræðu á fundum þjóðaröryggisráðs á árinu. Reykjanesskagi og Grindavík, staða og horfur og aðgerðir til þess að styrkja áfallapol samfélagsins og mikilvægra innviða á Reykjanesskaga, hryðjuverkaógn á Íslandi, öryggi gagna í póstkerfi Stjórnarráðsins, varafjarskiptaleið til útlanda, möguleg þátttaka Íslands í áætlun ESB um öryggisfjarskiptakerfi um gervihnetti, netöryggi, stuðningur Íslands við Úkraínu og stöðuyfirlit um vinnu ráðuneyta við uppbyggingu neyðarbirgða.

3. Ritari þjóðaröryggisráðs

Ritari þjóðaröryggisráðs er tilnefndur af forsætisráðherra í samræmi við ákvæði laga um þjóðaröryggisráð og hefur hann starfsaðstöðu í forsætisráðuneytinu. Er ritara þjóðaröryggisráðs m.a. ætlað að greina helstu áskoranir og verkefni sem framundan eru í ráðinu svo halda megu utanum og framfylgja eftirlitsskyldu ráðsins, halda utanum allt starf ráðsins og undirbúa fundi og leita til sérfræðinga varðandi einstök verkefni í nánú samráði við forsætisráðherra og ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins. Ritari þjóðaröryggisráðs á árinu 2024 var Þórunn J. Hafstein skrifstofustjóri

4. Samráðs- eða tengiliðahópar á vegum þjóðaröryggisráðs

Í því skyni að undirbúa umræður á vettvangi þjóðaröryggisráðs getur ráðið ákveðið að koma skuli á laggirnar sérstökum samráðs- eða tengiliðahópum sérfræðinga um tiltekin umfjöllunarefni sem ritari þjóðaröryggisráðs leiðir.

Á árinu 2024 voru starfandi eftirtaldir samráðshópar á vegum þjóðaröryggisráðs til undirbúnings umfjöllun á fundum ráðsins:

- **Viðbúnaður komi til rofs á fjarskiptatengingum við útlönd. - Varafjarskiptaleið um gervihnetti fyrir mikilvæga aðila.**

Í samráðhópnum eiga sæti tengiliðir frá forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, háskólaíðnaðar og nýsköpunarráðuneyti, Fjarskiptastofu, Netöryggissveit, FARICE, embætti ríkislögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands. Á árinu 2024 lagði samráðshópurinn megináherslu á að fullbúa tillögur að raunhæfri varafjarskiptaleið til útlanda fyrir mikilvæga starfsemi í landinu og voru þær tillögur samþykktar af þjóðaröryggisráði og af ríkisstjórn í árslok.

- **Rýni á mögulegri miðlun erlendra ríkja eða aðila þeim tengdum á „fölskum fréttum“, áróðri, lygum og undirróðri hér á landi, sem miðar að því að grafa undan samfélagslegu trausti og lýðræðislegum gildum.**

Tengiliðahópurinn skipa fulltrúar frá forsætisráðuneytinu, dómsmálaráðuneytinu, utanríkisráðuneytinu, menningar- og viðskiptaráðuneytinu, háskóla- iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu, Ríkislögreglustjóra, Fjölmiðlanefnd, Fjarskiptastofu, Háskóla Íslands og samstarfsnefnd háskólastigsins. Ritari þjóðaröryggisráðs leiðir starf tengiliðahópsins. Tengiliðahópurinn starfar með samráðshópi skipuðum fulltrúum sem tilnefndir hafa verið af formönnum þingflokka sem sæti eiga á Alþingi, í þeim tilgangi að tryggja gagnsæi og samráð milli þjóðaröryggisráðs og Alþingis á sviði þjóðaröryggismála og styrkja aðkomu Alþingis að þjóðaröryggismálum.

- **Öryggi gagna æðstu stjórnar vegna fyrirhugaðs flutnings á póstkerfi Stjórnarráðsins í skýjaþjónustu Microsoft.**

Samráðshópur er skipaður tengiliðum frá forsætisráðuneyti, Fjarskiptastofu, dómsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti, Landhelgisgæslu Íslands og ríkislögreglustjóra.

5. Opin og lýðræðisleg umræða um þjóðaröryggismál

Þjóðaröryggisráð skal í samvinnu við háskólasamfélagið, hugveitur og fjölmiðla beita sér fyrir opinni og lýðræðislegri umræðu um þjóðaröryggismál og eflingu fræðslu og upplýsingagjöf um þau mál.

Á árinu 2024 hófst undirbúningur að ráðstefnu þjóðaröryggisráðs um „Þjóðaröryggi: Íslendingar og hafið“ í samvinnu við tengiliði frá dómsmálaráðuneyti, Félagi skipstjórnarmanna, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnun, Geislavörnum ríkisins, IACN, innviðaráðuneyti, Landhelgisgæslu Íslands, matvælaráðuneyti, Ríkislögreglustjóra, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Veðurstofu Íslands, umhverfis-, orku-, loftslagsráðuneyti, Umhverfisstofnun og utanríkisráðuneyti. Sóley Kaldal sérfræðingur í málefnum hafsins hjá matvælaráðuneytinu starfaði sérstaklega að undirbúningi ráðstefnunnar fyrir þjóðaröryggisráð á grundvelli tímabundins vistaskiptasamnings í þágu þjóðaröryggisráðs. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands annaðist framkvæmdaatriði í tengslum ráðstefnuhaldið. Ritari þjóðaröryggisráðs leiddi undirbúningsstarfið. Ráðstefnan fór fram 2. apríl 2025.

Þjóðaröryggisráð heldur úti vefsvæði þar sem er að finna upplýsingar um ráðið og verkefni þess auk þess sem þar er að finna allt útgefið efni á vegum ráðsins.

Ritari þjóðaröryggisráðs á reglulega kynningar- og samráðsfundi með ráðuneytum og innlendum og erlendum stofnunum, félagasamtökum og sendiráðum erlendra ríkja um þjóðaröryggisstefnuna og starfsemi þjóðaröryggisráðs.