

Desember 2025



Áfallapol á grundvelli viðmiðða Atlantshafs- bandalagsins

Áfangaskýrsla

Útgefandi

Dómsmálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið.

Áfallapol á grundvelli viðmiða Atlantshafsbandalagsins. Áfangaskýrsla.

Desember 2025

dmr@dmr.is dmr.is

utn@utn.is utn.is

©2025 Dómsmálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið.

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
Verkefnið	5
1. Inngangur	6
2. Áfallapol	8
2.1 Áfallapol á Íslandi	9
2.1.1 Vinna ýmissa stjórnvalda að uppbyggingu áfallapols	10
2.2 Atlantshafsbandalagið	12
2.3 Evrópusambandið	14
2.3.1 Regluverk Evrópusambandsins	14
2.3.2 Samstarf Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins	16
2.4 Vinna annarra ríkja við aukið áfallapol	17
2.4.1 Noregur	17
2.4.2 Svíþjóð	18
2.4.3 Spánn	18
3. Sjö grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins	20
4. Að tryggja samfellu í stjórnsýslu og lykilþjónustu stjórnvalda	22
4.1 Almennt um stofnana- og lagaumhverfið	22
4.1.1 Almannavarnakerfið á Íslandi	23
4.1.2 Hlutverk embættis ríkislögreglustjóra	24
4.2 Helstu álitæfni	26
4.2.1 Öryggi æðstu stjórnar/stjórnvalda	26
4.2.2 Mikilvægir innviðir	28
4.2.3 Samstarf stjórnvalda og einkaaðila	33
4.2.4 Fjölpáttaógnir	35
5. Niðurstöður	37
5.1 Tillögur	38
6. Lokaorð	41

Útdráttur

Gjörbreytt öryggisumhverfi í Evrópu í kjölfar innrásar Rússa í Úkraínu og vaxandi spenna í alþjóðamálum hafa aukið áherslu ríkja á öryggis- og varnarmál í víðu samhengi. Innan Atlantshafsbandalagsins er lögð rík áhersla á að bandalagsríkin efli eigið áfallapol og tryggji þannig að hvert aðildarríki sé betur í stakk búið til að takast á við hvers kyns áföll. Hefur bandalagið mótað sjö grunnviðmið um áfallapol sem ríkin eru hvött til að vinna eftir.

Skýrsla þessi markar einn áfanga í heildstæðri kortlagningu, stefnumótun og tillögu að aðgerðum til að efla samfélagslegt áfallapol Íslands með vísan til grunnviðmiða Atlantshafsbandalagsins (e. NATO Seven Baseline Requirements). Skýrslan er unnin af stýrihópi á vegum dómsmálaráðuneytis, utanríkisráðuneytis og forsætisráðuneytis og byggist á því að aukið áfallapol sé nauðsynleg forsenda fyrir virkni samfélagsins og öryggi almennings. Vinna við kortlagningu á grunnviðmiðum tvö til sjö og tillögum þeim tengdum stendur nú yfir í samstarfi við viðeigandi ráðuneyti.

Áfallapol snýst um getu samfélags til að halda uppi mikilvægri samfélagslegri þjónustu og tryggja starfsemi mikilvægra innviða í gegnum áföll með fyrirbyggjandi aðgerðum og viðbrögðum ásamt getu til að endurheimta eða bæta lífsskilyrði í samfélagi sem hefur orðið fyrir áfalli. Skýrslan greinir frá helstu innviðum og stjórnkerfum sem þurfa að vera undir það búin að mæta hamförum, hernaðarógn, netárásum, farsóttum, orkuskorti sem og annars konar áföllum. Áhersla er lögð á heildræna nálgun með samhæfingu og samstarfi ríkis, sveitarfélaga, atvinnulífs og almennings.

Atlantshafsbandalagið leggur ríka áherslu á að aðildarríki þess tryggji að samfélagsleg röskun verði sem minnst sama hvað á dynur og birtist það í grunnviðmiðum bandalagsins um áfallapol. Í þeim felst til dæmis að hægt verði að halda uppi samfélagslega mikilvægri starfsemi, svo sem orkuaðgengi, fjarskiptum, samgöngum og nauðsynlegri þjónustu t.d. á sviði heilbrigðismála.

Mikilvægt er því að horfa til heildrænnar nálgunar á uppbyggingu áfallapols, með það að markmiði að virkja stjórnvöld og stofnanir ásamt almenningi og fyrirtækjum (e. whole of government – whole of society). Mikilvægt er að efla bæði þekkingu og vitund á þessum málefnum, þannig að allir geti verið þátttakendur, hver á sínu sviði með tilliti til sviðsábyrgðar. Um samfélagslegt verkefni er að ræða sem hvorki verður leyst af stjórnvöldum einum né einkaaðilum.

Megintillögur skýrslunnar lúta að því að komið verði á heildrænni nálgun stjórnvalda með skýrri samhæfingu og auknum slagkrafti stjórnvalda, atvinnulífs og almennings. Markmiðið er að efla áfallapol og viðnámsþrótt samfélagsins gagnvart fjölbreyttum ógnum og tryggja virkni samfélagsins við krefjandi aðstæður. Tillögur skýrslunnar taka mið af þeirri þróun sem átt hefur sér stað hér á landi undanfarin misseri, til að mynda með stofnun sérstakrar ráðherranefndar um öryggis- og varnarmál. Þá hefur utanríkisráðherra lagt fram tillögu til þingsályktunar um stefnu í varnar- og öryggismálum, sem m.a. er byggð á skýrslu samráðshóps þingmanna um inntak og áherslur slíkrar stefnu.

Verkefnið

Í desember 2024 skipuðu dómsmálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið stýrihóp til að kanna áfallapol í íslensku samfélagi með hliðsjón af sjö grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins um áfallapol. Verkefnið er samstarfsverkefni dómsmálaráðuneytis, utanríkisráðuneytis, forsætisráðuneytis og embættis ríkislögreglustjóra. Hlutverk stýrihópsins er að kortleggja stöðuna hér á landi út frá sjö grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins og móta áætlun um hvernig stjórnvöld eigi að mæta þeim með tilliti til aðstæðna hér á landi. Áætlunin á að byggjast á heildrænni nálgun stjórnvalda og stofnana, þar sem einnig verður tryggð þátttaka almannavarna og annarra hagsmunaaðila.

Dómsmálaráðherra skipaði vinnuhóp snemma árs 2025 en hlutverk hans var að kortleggja stöðu landsins er kemur að grunnviðmiði eitt um áfallapol. Unnið var eftir áfallapolsleiðbeiningum og matsviðmiðum Atlantshafsbandalagsins en hugað var að íslenskum aðstæðum og þau því metin út frá stöðu mála hér á landi og stofnanauppbyggingu.

Í kjölfarið af þeirri vinnu var ákveðið að gefa út áfangaskýrslu til að ná heildstætt utan um verkefnið og þau álitæfni sem það kallar á. Er skýrslunni ætlað að veita yfirlit yfir stöðu mála og viðfangsefnið í heild sinni, bæði fyrir áhugasama og einnig sem verkfæri inn í vinnu vegna mats á grunnviðmiðum tvö til sjö. Vinna við kortlagningu á grunnviðmiðum tvö til sjö og tillögum þeim tengdum stendur nú yfir í samstarfi við viðeigandi ráðuneyti.

Í skýrslunni er fjallað um áfallapol miðað við íslenskar aðstæður, en einnig út frá sjónarhorni Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins. Að auki er vinna annarra ríkja hvað varðar aukið áfallapol skoðuð auk þess sem fjallað er um skýrslur og frekari gögn á málefnasviðinu.

1. Inngangur

Í kjölfar vaxandi spennu í alþjóðasamskiptum hefur áhersla á áfallapol samfélaga aukist til muna. Atlantshafsbandalagið (NATO) hefur brugðist við þessari stöðu með því að styrkja sameiginlega fælingar- og varnargetu ásamt því að leggja áherslu á aukið áfallapol bandalagsríkjanna með vísan til 3. gr. Atlantshafssáttmálans. Með því móti er tryggt að viðbúnaður og áfallapol bandalagsríkja sé fullnægjandi til að takast á við spennuástand og átök.

Samkvæmt 3. gr. Atlantshafssáttmálans ber öllum bandalagsríkjum að tryggja eigin varnir og áfallapol. Ísland er þar engin undantekning. Áhersla hefur verið á að bandalagsríkin auki enn frekar áfallapol sitt með því að vinna að hinum sjö grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins (e. NATO Seven Baseline Requirements for National Resilience) sem samþykkt voru á leiðtogafundi bandalagsins árið 2016. Á grundvelli þessara viðmiða eru ríkin hvött til að móta eigin stefnu með markmiðum og aðgerðum sem stuðli að auknu áfallapoli samfélaga sinna.

Á undanförunum árum hefur Evrópusambandið (ESB) einnig lagt aukna áherslu á að ríki efla áfallapolsviðbúnað innan ýmissa geira samfélagsins, svo sem í starfsemi mikilvægra innviða, innan fjarskiptamarkaðarins, fjármálamarkaðar o.fl. Hluti af regluverki Evrópusambandsins fellur undir EES-samninginn og mun því koma til innleiðingar hér á landi á næstu árum. Mikilvægt er því að ná utan um viðfangsefnið á sem víðtækastan hátt og í samræmi við markmið hinna sjö grunnviðmiða.

Hvað varðar áfallapolsviðbúnað á Íslandi hefur ekki verið gerð kerfisbundin úttekt út frá grunnviðmiðunum. Verkefni sem þetta varðar málefnasvið margra aðila innan stjórnkerfisins, þar sem sviðsábyrgð ræður að mestu um uppbyggingu áfallapols. Dómsmálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið ákváðu því á grundvelli samráðs við embætti ríkislögreglustjóra, sem fer með málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra, að ráðast í úttekt á því hvernig íslensk stjórnvöld mæta viðmiðum Atlantshafsbandalagsins á þessu sviði. Er það gert með því að móta tillögur til úrbóta á grundvelli viðmiðanna í þétu samstarfi við önnur ráðuneyti, stofnanir og einkaaðila.

Meginmarkmið verkefnisins hefur verið að skoða þau svið samfélagsins þar sem þörf er á úrbótum, en einnig að ná heildrænt yfir þau svið þar sem vinna hefur nú þegar átt sér stað, ásamt því að kortleggja regluverk Evrópusambandsins um aukið áfallapol sem mun falla undir EES-samninginn og því koma til innleiðingar hér á landi.

Frá því að verkefnið hófst í ársbyrjun 2025 hafa öryggis- og varnarmál fengið meira vægi í umræðunni samfara þeirri breyttu heimsmynd sem hefur teiknast upp á síðustu misserum. Skipuð hefur verið ráðherranefnd um öryggis- og varnarmál sem er ætlað að vera vettvangur upplýsingaskipta um öryggismál innan Stjórnarráðsins, samræma upplýsingagjöf ríkisstjórnarinnar við stærri atburði sem varða öryggismál og, þegar við á, undirbúa framlagningu mála sem varða öryggismál í ríkisstjórn. Samhliða þessu hefur verið unnið að mótun stefnu í varnar- og öryggismálum í samstarfi við samráðshóp þingmanna en hann skilaði skýrslu í byrjun september sl. þar sem fram koma megináherslur sem ætlað er að verða grunnur að stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum. Á grundvelli hennar lagði utanríkisráðherra fram tillögu til þingsályktunar um stefnu í varnar- og öryggismálum þann 23. október sl. sem er

nú til þinglegrar meðferðar. Þá lagði dómsmálaráðherra fram frumvarp til nýrra heildarlaga um almannavarnir sem er til meðferðar á þinginu.

Innan Atlantshafsbandalagsins er vaxandi krafa gerð til aðildarríkja bandalagsins um að leggja meira af mörkum jafnt til eigin varna sem sameiginlegra varna og mikilvægt er að skilgreina vel hvernig Ísland sem herlaust ríki geti brugðist við þeirri kröfu. Í því samhengi er mikilvægt að horfa til hvers þess sem getur nýst til þess að styrkja varnir og áfallapol samfélagsins. Á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Haag þann 24.–25. júní 2025 voru samþykkt ný viðmið um aukin framlög til varnarmála. Leiðtogar bandalagsins sammæltust um að auka bein fjárframlög til varnarmála úr 2% í 3,5% af vergri landsframleiðslu (VLF), og að því markmiði yrði náð árið 2035 og helst skilgreiningin á því sem þar fellur undir óbreytt frá því sem stuðst er við í dag. Þessu til viðbótar var samþykkt að verja 1,5% af VLF til varnartengdra verkefna og framlaga sem styðja við áfallapol, öryggi og varnir. Undir 1,5% geta því fallið ýmiss konar varnartengd verkefni sem stuðla að uppbyggingu áfallapols, s.s. vegna áætlanagerðar, getu, uppbyggingu innviða og eflingar almannavarna og áfallapols sem eykur varnargetu landsins. Vinna við frekari útfærslur á þessu er nú yfirstandandi.

Uppbygging áfangaskýrslunnar er eftirfarandi: Í 1. kafla er inngangur þar sem viðfangsefni skýrslunnar er kynnt. Í 2. kafla er gerð almenn grein fyrir hugtakinu áfallapoli, þar sem það verður fyrst skoðað miðað við íslenskar aðstæður og síðan hvernig það er skilgreint af Atlantshafsbandalaginu og Evrópusambandinu, auk þess sem fjallað verður um samstarf þeirra á milli. Því næst verður fjallað um vinnu annarra ríkja í tengslum við aukið áfallapol. Í 3. kafla er fjallað um hin sjö grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins um áfallapol og í 4. kafla verður farið yfir fyrsta grunnviðmiðið er snýr að því að tryggja samfellu í stjórnsýslu og lykilþjónustu stjórnvalda. Byrjað verður á að fjalla almennt um stofnana- og lagaumhverfið áður en helstu álitaeefni eru sett fram. Í 5. kafla verða niðurstöður kynntar ásamt tillögum og í 6. kafla er skýrslan dregin saman í stuttum lokaorðum.

2. Áfallapol

Hugtakið áfallapol (e. resilience) hefur í gegnum tíðina verið skilgreint á ýmsa vegu en einnig hefur verið talað um viðnámsþol og/eða viðnámsþrótt í þessu samhengi. Í skýrslu þessari var ákveðið að notast við hugtakið áfallapol, þar sem það hugtak er notað í lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, og í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum frá árinu 2021. Þá er lögð til sérstök skilgreining á hugtakinu í nýju frumvarpi til heildarlaga um almannavarnir.

Flestar skilgreiningar á hugtakinu áfallapol eiga það sammerkt að með hugtakinu er því lýst hversu fljótt og vel starfsemi eða samfélög vinna sig út úr áföllum og ná fyrri styrk. Þá hefur verið talið mikilvægt að ákveðnir þættir hafi mikið áfallapol sem tryggja órofna starfsemi ef áföll verða. Mikilvægt getur verið að tiltekin grundvallarstarfsemi samfélagsins hafi mikið áfallapol en rofni hún getur það haft alvarlegar afleiðingar fyrir lykilþjónustu samfélagsins og leitt til tjóns fyrir almenning, stjórnvöld og/eða einkaaðila.

Hugtakið áfallapol hefur á síðustu árum verið notað sem stefnumarkandi áhersla á ýmsum sviðum og verið grundvallarhugtak margvíslegrar stefnumörkunar alþjóða-bandalaga svo sem Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins. Hugtakið er ekki skilgreint í lögum hér á landi, en það kemur fyrir í lögum um almannavarnir nr. 82/2008 og lögum um fjarskipti nr. 70/2022, þó í ólíku samhengi sé.

Í nýju frumvarpi til heildarlaga um almannavarnir er sett fram eftirfarandi skilgreining á hugtakinu áfallapol:

„Geta kerfis eða samfélags til að forðast, draga úr eða yfirstíga hættuástand með fyrirbyggjandi aðgerðum og viðbrögðum.“

Á grundvelli 3. gr. Atlantshafssáttmálans hefur verið litið svo á að áfallapol hvers ríkis og sameiginlegt áfallapol bandalagsríkjanna allra sé mikilvæg forsenda fyrir trúverðugum fælingarmætti og vörnum ríkjanna. Er það því mikilvægur liður í áherslum bandalagsins við að standa vörð um samfélög bandalagsríkja, íbúa þeirra og sameiginleg gildi.

Atlantshafsbandalagið hefur skilgreint áfallapol þannig:

„Geta til að búa sig undir, standast, bregðast við og ná endurheimt fljótt eftir áföll og til að tryggja samfellu í starfsemi bandalagsins.“¹

Evrópusambandið hefur einnig lagt áherslu á áfallapol innan sambandsins og hefur skilgreint áfallapol á eftirfarandi hátt:

„Hæfni til að standast og takast á við áskoranir ásamt því að gangast undir umskipti, á sjálfbærnan, sanngjarnan og lýðræðislegan hátt.“²

1 Sjá: <https://nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3>

2 Sjá: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities/resilience_en

Ýmislegt er líkt með fyrrnefndum skilgreiningum og þær eiga það sameiginlegt að snúast að miklu leyti um að vera undirbúin fyrir áföll, efla viðbragðsgetu og huga að endurheimt í kjölfar áfalla.

Á síðustu árum hefur verið lögð aukin áhersla á að ríki hugi að áfallapoli samfélaga, enda er það grundvallarþáttur í að tryggja öryggi hvers ríkis að samfélagið sé í stakk búið til að bregðast við hvers kyns áföllum, hvort sem þau eru af völdum manna eða náttúrunnar eða vegna bresta í innviðum.

Í stefnumarkandi áherslum, m.a. hjá Atlantshafsbandalaginu, Evrópusambandinu og einstökum ríkjum, sést að uppbygging áfallapols er hluti af stefnumörkun stjórnvalda til að auka öryggi og öryggisvitund samfélagsins í heild. Mikilvægt er því að horfa til heildrænnar nálgunar á uppbyggingu áfallapols, með það að markmiði að virkja stjórnvöld og stofnanir ásamt almenningi og fyrirtækjum (e. whole of government – whole of society). Einnig þarf í auknum mæli að horfa til samstarfs stjórnvalda og einkaaðila á mismunandi sviðum samfélagsins, þar sem ljóst er að um samfélagslegt verkefni er að ræða sem hvorki verður leyst af stjórnvöldum einum né einkaaðilum.

Eins og fram hefur komið þá hefur staðið yfir heildarendurskoðun laga um almannavarnir nr. 82/2008 en við þá vinnu hefur m.a. verið lögð aukin áhersla á áfallapol þar sem eitt meginmarkmið frumvarpsins er að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða til þess að auka getu samfélagsins til að bregðast við áföllum. Þá er ein af lykiláherslum í skýrslu þingmannahóps um inntak og áherslur í varnar- og öryggismálum er kemur að innlendum varnarviðbúnaði, þekkingu og getu að: „Efla áfallapol íslensks samfélags, almannavarnir og vernd borgara gagnvart hernaðarógnum.“³

2.1 Áfallapol á Íslandi

Á grundvelli laga um almannavarnir nr. 82/2008 annast ríkislögreglustjóri málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra. Í því felst m.a. að samhæfa almannavarnaviðbrögð til að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum. Almennavarnarvið ríkislögreglustjóra samhæfir almannavarnaáætlanir sveitarfélaga og stofnana ásamt því að hafa eftirlit með endurskoðun og viðhaldi þeirra. Verkefni ríkislögreglustjóra fela m.a. í sér víðtækt samstarf við stofnanir varðandi neyðarskipulag með það að markmiði að tryggja öryggi almennings og vinna að gerð og endurskoðun viðbragðsáætlana.

Á grundvelli 15. og 16. gr. laga um almannavarnir nr. 82/2008 er það hlutverk ríkislögreglustjóra að vinna með ráðuneytum, stofnunum, sveitarfélögum og öðrum aðilum að greiningu áfallapols á mismunandi sviðum samfélagsins. Umtalsverð vinna hefur verið unnin af hálfu almennavarnarviðs ríkislögreglustjóra við greiningu á áhættu og áfallapoli á síðastliðnum árum og má þar einna helst horfa til þeirra áskorana sem komið hafa upp í tengslum við eldsumbrot á Reykjanesskaga.

3 Sjá: <https://stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2025/09/12/Inntak-og-aherslur-stefnu-i-varnar-og-oryggismalum/>

Það er grundvöllur almannavarnakerfisins að tryggja að viðeigandi viðbragð sé skilgreint, ásamt fullnægjandi greiningu á áhættu og áfallapoli. Á þeim grunni er hægt að vinna að gerð og undirbúningi viðbragðsáætlaða og æfa viðbrögð. Mikilvægur hluti almannavarnakerfisins er því að vinna að fyrirbyggjandi aðgerðum til að tryggja að samfélagið sé í stakk búið að til að takast á við hvers konar áföll.

Á árunum 2008 - 2011 fór fram áhættuskoðun á vegum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra í öllum lögregluumdæmum landsins í samvinnu við íbúa, viðbragðsaðila og sveitarstjórnir. Í kjölfarið var gefin út skýrslan *Áhættuskoðun almannavarna: helstu niðurstöður*.⁴ Ekki hafði áður farið fram jafn umfangsmikil og skipulögð greining á fjölþættum viðfangsefnum almannavarna um land allt.

Lögð var áhersla á að endurmeta og uppfæra þá áhættuskoðun í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum sem kom út árið 2021, ásamt því að leiða vinnu við heildarskoðun áfallapols í íslensku samfélagi. Hefur sú vinna verið í gangi síðan og er skýrsla þessi m.a. liður í þeirri heildarskoðun. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hóf einnig verkefni árið 2021 sem gekk út á samræmda greiningu á áhættu og áfallapoli hjá ráðuneytum, sveitarfélögum og stofnunum ásamt stærri einingum. Útbúin var vefgátt með það að markmiði að halda utan um samræmda greiningu fyrir fyrrnefnda aðila en þar er að finna ýmsar leiðbeiningar ásamt frekara efni, svo sem skýrsluna *Mikilvæg verkefni í samfélaginu*.⁵

Í kjölfar fárviðris sem gekk yfir Ísland í desember 2019 og olli miklu tjóni var ákveðið að setja á laggirnar átakshóp sex ráðuneyta um úrbætur á innviðum. Hópurinn réðst í umfangsmikla vinnu við kortlagningu og mat á þörfum á aðgerðum og uppbyggingu innviða hér á landi og skilaði af sér aðgerðaáætlun um innviði, sem var ætlað að vera grunnur í frekari stefnumótun um innviðauppbyggingu næstu árin. Á grundvelli þessarar vinnu hafa umtalsverðar umbætur verið unnar á grunninnviðum samfélagsins síðastliðin ár.⁶

Mikilvægt er að almannavarnir greini umfang og eðli þeirrar áhættu sem getur steðjað að íslensku samfélagi. Greining á áhættu og áfallapoli veitir stjórnvöldum yfirsýn og auðveldar undirbúning fyrir forvarnir, viðbúnað og viðbrögð. Auk þess nýtist greiningarvinnan við stefnumótun stjórnvalda á málefnasviðinu.

Á undanförunum árum hafa orðið breytingar á þeim ógnum sem stafa að samfélögum. Á það við um ógnir vegna loftslagsbreytinga og fjölþættar ógnir af mannavöldum. Það er því nauðsynlegt að efla áfallapol mikilvægra samfélagslegra verkefna svo að stjórnvöld og samfélagslega mikilvægir aðilar séu betur í stakk búnir til að standast þá áraun sem slík áföll geta haft í för með sér.

2.1.1 Vinna ýmissa stjórnvalda að uppbyggingu áfallapols

Á síðastliðnum árum hafa stjórnvöld unnið margs konar starf er varðar áfallapol en hér verður gerð grein fyrir hvernig fjallað er um áfallapol í skýrslum á vegum þjóðaröryggisráðs, netöryggisstefnu Íslands og í skýrslu forsætisráðuneytis um neyðarbirgðir.

4 Sjá: <https://almannavarnir.is/wp-content/uploads/2016/05/Inngangur-%C3%81h%C3%A6ttusko%C3%B0un-og-umd%C3%A6min.pdf>

5 Sjá: https://almannavarnir.is/wp-content/uploads/2022/01/Mikilv_verkefni_151221.pdf

6 Sjá: <https://stjornarradid.is/innvidir/>

Þjóðaröryggisráð

Í skýrslu þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland á árinu 2023 er fjallað um virkni mikilvægra innviða og styrkingu áfallapols en eitt meginverkefna þjóðaröryggisráðs er að hafa eftirlit með að þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland sé framkvæmd í samræmi við ályktun Alþingis nr. 26/145. Þar segir meðal annars: „Að stuðlað verði að vernd og órofa virkni 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.“⁷

Þjóðaröryggisráð hefur einnig gefið út matsskýrslur um ástand og horfur í þjóðaröryggismálum. Í skýrslu ráðsins frá 2021, var m.a. lögð áhersla á að æfa þyrfti ferla um ákvarðanatöku stjórnvalda til að bregðast við hættuástandi af völdum hernaðar, fjölþáttaógna og annarra áhættuþátta og styrkja innlendan viðbúnað.⁸

Í skýrslu ráðsins frá 2022, var sett fram ábending um að treysta þyrfti lagaumgjörð um rekstur mikilvægra innviða samfélagsins, þ.m.t. að skilgreina hvaða innviðir samfélagsins eða hlutar þeirra teldust mikilvægir með tilliti til þjóðaröryggishagsmuna. Annars vegar þyrfti að mæla skýrar fyrir um skyldur þeirra sem sjá um rekstur slíkra innviða og öryggiskröfur sem gera verður til þeirra. Hins vegar þyrfti að útfæra og skilgreina betur valdheimildir stjórnvalda gagnvart þessum aðilum við sérstakar neyðaraðstæður, þar sem virkni mikilvægra innviða væri stefnt í hættu.⁹ Þessi upptalning er ekki tæmandi en frekari tillögur sem snerta áfallapol er að finna í skýrslum þjóðaröryggisráðs.

Netöryggisstefna Íslands

Í netöryggisstefnu Íslands fyrir árin 2022 til 2037 er horft til þess að skilgreina framtíðarsýn og markmið stjórnvalda er kemur að netöryggi í íslensku samfélagi.¹⁰ Minnst er á áfallapol í stefnunni en þar er m.a. horft til viðbragðsgetu og viðbragðs-tíma þegar kemur að því að vinna gegn alvarlegum afleiðingum netöryggisatvika. Fjallað er um mikilvægi þess að auka áfallapol mikilvægra innviða og kerfa hins opinbera og atvinnulífsins í samhengi við löggæslu á netinu, öflugt öryggisskipulag og aukið eftirlit.

Skýrsla um neyðarbirgðir

Forsætisráðuneytið gaf út skýrslu starfshóps um neyðarbirgðir í ágúst 2022.¹¹ Skýrslan fjallar um nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum en í henni er bent á að neyðarbirgðahald sé veigamikil aðgerð er kemur að áfallapoli samfélagsins. Í skýrslunni var til að mynda lagt upp með að könnuð yrði staðan á söfnun upplýsinga um birgðastöðu, hvernig bregðast mætti við ófullnægjandi birgðastöðu á mikilvægum þáttum ásamt því hvernig stýringu við úthlutun á mikilvægum birgðum yrði háttað. Mat starfshópsins var að efla þyrfti samvinnu milli opinberra aðila og einkaaðila þegar kæmi að þessum málum. Auk

7 Sjá: <https://stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2025/09/12/Inntak-og-aherslur-stefnu-i-varnar-og-oryggismalum/>

8 Sjá: [https://stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Matsskyrsla\(INT\)_07.05.21.pdf](https://stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Matsskyrsla(INT)_07.05.21.pdf)

9 Sjá: https://stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Skyrsla_TH.OR_des22.pdf

10 Sjá: https://stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/20221_HVIN_Netoryggisstefna_2022_V2.pdf

11 Sjá: <https://stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Skyrsla%20starfshops%20um%20neydarbirgdir%2018%20-08.pdf>

Þess þyrfti að kanna nánari afmörkun á birgðahaldi innan ólíkra geira, koma á laggirnar miðlægum upplýsingagrunni með rauntímaupplýsingum um birgðahald og útnefna miðlægna aðila með yfirumsjón og eftirlit með neyðarbirgðum í landinu.

2.2 Atlantshafsbandalagið

Öryggisumhverfi Evrópu breyttist mikið til verri vegar í kjölfar allsherjarinnrásar Rússa í Úkraínu og má segja að ný heimsmynd hafi tekið við. Atlantshafsbandalagið lagði í kjölfarið aukna áherslu á sameiginlegan fælingarmátt og varnargetu bandalagsríkja í samræmi við 5. gr. Atlantshafssáttmálans um gagnkvæmar varnar-skuldbindingar. Á sama tíma hafði stóruáhrif áherslan á áfallapol bandalagsríkja, á grundvelli 3. gr. sáttmálans, um að ríkjunum beri að tryggja eigin varnir. Með því móti væri tryggt að viðbúnaður og áfallapol bandalagsríkja væri fullnægjandi til að takast á við spennuástand og átök.

Það má segja að frá árinu 2014 hafi áfallapol verið á dagskrá Atlantshafsbandalagsins, eða allt frá innlimun Rússlands á Krímskaga. Það var svo árið 2016 sem leiðtogar bandalagsins samþykktu fyrst að styrkja áfallapol með þeim hætti að ná fram sjö grunnviðmiðum um borgaralegan viðbúnað samfélaga sinna. Þau endurspeglu þrjú grundvallaratriði almannavarna líkt og Atlantshafsbandalagið hefur skilgreint, en þau eru að tryggja samfellu í stjórn ríkisins, tryggja grundvallarþjónustu við borgarana og stuðla að borgaralegum stuðningi við aðgerðir hersins.

Á leiðtogafundi bandalagsins í Brussel árið 2021 skuldbundu leiðtogar bandalagsríkjanna sig til að efla áfallapol enn frekar með því að vinna að hinum sjö grunnviðmiðum um áfallapol, en þau eru eftirfarandi:

1. Tryggja samfellu í stjórnsýslu og opinberri lykilþjónustu.
2. Áfallapol orkuaðgengis.
3. Geta til að takast á við ófyrirséða fólksflutninga.
4. Aukið áfallapol matar- og vatnsaðfanga.
5. Geta til að meðhöndla fjölda slasaðra og heilbrigðisvá.
6. Áfallapolið borgaralegt fjarskiptakerfi.
7. Áfallapolið borgaralegt samgöngukerfi.

Samhliða þróun á ofangreindum grunnviðmiðum var ákveðið að stofna til nýrrar háttsettrar og þverfaglegrar áfallapolsnefndar innan Atlantshafsbandalagsins (e. Resilience Committee). Nefndin fer með yfirumsjón málaflokksins og hafa utanríkisráðuneytið og dómsmálaráðuneytið sótt fundi á vegum hennar frá stofnun. Undir nefndinni starfa sex vinnuhópar sérfræðinga á meginsviðum grunnviðmiðanna.

Á framangreindum leiðtogafundi bandalagsins árið 2021, var lögð áhersla á að auka áfallapol og stilla saman áttak hjá bandalagsríkjum til að draga úr varnarleysi, sér í lagi í ljósi fjölþáttaógna, netógna og annarra ógna sem ekki væru af hernaðarlegum toga.¹² Á leiðtogafundinum í Madrid árið 2022 var að finna tengdar áherslur ásamt því að þörfin fyrir samvinnu milli Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins var enn fremur undirstrikuð.¹³ Einnig má nefna útgáfu skýrslu sem sameiginleg verkefnastjórn Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins (e. NATO-EU Task

12 Sjá: https://nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm

13 Sjá: <https://nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/strategic-concepts>

Force) gaf út árið 2023 um áfallapol mikilvægra innviða. Í henni var lögð áhersla á núverandi öryggisáskoranir sem einkennast af hærra áhættustigi ásamt því að kanna mikilvægi áfallapols er kemur að orku, flutningum, stafrænum innviðum og geimnum.¹⁴

Á leiðtogafundinum í Vilnius 2023 voru meginmarkmið um áfallapol sett fram, en þau eru víðtæk og almennt orðuð, styðja við kjarnastarfsemi bandalagsins og taka mið af fælingarmætti og varnarhlutverki þess.¹⁵ Þeim er ætlað að taka á sameiginlegum veikleikum sem hafa áhrif á getu bandalagsríkja til að tryggja nauðsynlega opinbera þjónustu, samfellda þjónustu við íbúa og stuðning við aðgerðir bandalagsins, hvort sem það er á tímum friðar, hættuástands eða átaka. Á leiðtogafundinum í Washington árið 2024 hétu bandalagsríki því að byggja á viðleitni til að efla áfallapol með frekara samspili hins opinbera og einkageirans á tímum friðar, hættuástands og átaka. Einnig var lögð áhersla á að auka samstarf við Evrópusambandið, m.a. í tengslum við regluverk sambandsins er snertir áfallapol.

Líkt og fram hefur komið voru ný viðmið um aukin framlög til varnarmála samþykkt á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Haag þann 24.–25. júní 2025. Leiðtogar bandalagsins sammæltust um að auka bein fjárframlög til varnarmála úr 2% í 3,5% af vergri landsframleiðslu (VLF) og því til viðbótar var samþykkt að verja 1,5% af VLF til varnartengdra verkefna og framlaga sem styðja við áfallapol, öryggi og varnir.

Ljóst er að áhersla á áfallapol hefur verið viðvarandi hluti af yfirlýsingum leiðtoga Atlantshafsbandalagsins og sýnir hversu mikilvægt áfallapol er fyrir sameiginlegan varnarþrótt bandalagsins. Það er undir hverju bandalagsríki komið að tryggja eigið áfallapol en mikilvægt er fyrir bandalagið í heild að áfallapol hvers ríkis fyrir sig sé sterkt.

Á grundvelli þessara áherslna hafa bandalagsríkin verið hvött til að móta eigin stefnu með markmiðum og aðgerðum sem stuðla að eflingu áfallapols innan sinna samfélaga. Þá er jafnframt lagt til að bandalagsríkin tileinki sér óskuldbindandi fjögurra ára ferli innleiðingar, sjálfsmats og endurskoðunar ásamt því að skila reglulega skýrslum til bandalagsins um stöðu mála innanlands.

Ekki hefur farið fram kerfisbundið, heildrænt mat á áfallapolsviðbúnaði á Íslandi út frá viðmiðum Atlantshafsbandalagsins en áætla má að umtalsverð geta sé til staðar á vissum stöðum, á meðan kerfinu sé ábótavant á öðrum. Skýrsla þessi er því liður í að greina og meta stöðuna hér á landi með tilliti til viðmiða Atlantshafsbandalagsins.

14 Sjá: https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/EU-NATO_Final%20Assessment%20Report%20Digital.pdf

15 Sjá: <https://nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2023/07/11/vilnius-summit-communicue>

2.3 Evrópusambandið

Á síðastliðnum árum hefur Evrópusambandið ákveðið að leggja til alhliða og heildræna nálgun með það að markmiði að efla áfallaþol ríkja sambandsins. Hefur það verið gert í gegnum stefnumótun þvert á málefnasvið innri markaðarins sem hefur svo m.a. endurspeglast í regluverki sambandsins sem að hluta til hefur verið tekið upp í EES-samninginn eða er til skoðunar að taka upp í samninginn.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hvetur einnig leiðtoga ESB til að samþætta stefnumótandi sýn með skilvirkum pólitískum viðbrögðum við bæði fyrirsjáanlegum og ófyrirsjáanlegum áskorunum. Áfallaþol er því ekki aðeins skilgreint sem hæfni til að standast áskoranir heldur einnig til að komast í gegnum breytingar á ábyrgan hátt.

2.3.1 Regluverk Evrópusambandsins

Ýmsar tilskipanir Evrópusambandsins koma inn á áfallaþol en þar má einna helst nefna CER-tilskipunina (e. Critical Entities Resilience Directive)¹⁶ en hún var samþykkt á vettvangi Evrópusambandsins í desember 2022. Til skoðunar hefur verið hjá EFTA-ríkjunum að taka gerðina upp í EES-samninginn og hefur hún verið til rýni í dómsmálaráðuneytinu. Tilgangur CER-gerðarinnar er að skylda aðildarríkin til að grípa til sértækra ráðstafana til að tryggja þjónustu á innri markaði með það að markmiði að viðhalda mikilvægri samfélagsstarfsemi.¹⁷ Tilskipunin skyldar aðildarríkin til að tilgreina mikilvægar rekstrareiningar og til að styðja þær við að uppfylla skyldur sem lagðar eru á þær.¹⁸ Þá er einnig kveðið á um að aðildarríki tilgreini mikilvægar rekstrareiningar sem hafa sérstaka þýðingu fyrir Evrópu.

Meginmarkmið CER-tilskipunarinnar er því að efla áfallaþol mikilvægra rekstrar-eininga til að tryggja nauðsynlega þjónustu á innri markaðnum. Á grundvelli tilskipunarinnar mun framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í samstarfi við aðildarríkin þróa tilmæli og viðmiðunarreglur við að tilgreina mikilvægar rekstrareiningar. Í viðauka með gerðinni eru tilgreindir í ellefu liðum þeir geirar sem falla undir gerðina, þ.e. orka (raforka, fjarhitun/kæling, olía, gas, vetni), flutningar (loft, járnbrautir, vatn, vegir, almenningssamgöngur), bankaþjónusta, innviðir fjármálamarkaða, heilbrigði, drykkjarvatn, skolp, stafræn grunnvirki, opinber stjórnsýsla, geimur, framleiðsla, vinnsla og dreifing matvæla.

CER er hluti af nokkrum tilskipunum Evrópusambandsins sem er ætlað að tryggja áfallaþol mikilvægra innviða á innri markaðnum. Það má segja að CER-tilskipunin sé að ákveðnu leyti grunnurinn og svo séu í öðrum tilskipunum settar skýrari reglur á tilteknum sviðum innri markaðarins, svo sem NIS 2-gerðin, sem nær yfir fjarskiptamarkaðinn og DORA-gerðin sem fjallar um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðarins.

¹⁶ Sjá: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj>

¹⁷ Sjá: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/protection/critical-infrastructure-resilience-eu-level_en

¹⁸ Þá hefur verið samþykkt viðbótargerð tengd CER, eins konar systurgerð sem fjallar nánar um tilgreiningu mikilvægra rekstrareininga. Sjá: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/2450/oj/eng

NIS 2-gerðin (e. Network and Information Systems Directive 2)¹⁹ er ný netöryggistilskipun sem leysir af hólmi NIS 1, sem hefur verið innleidd hér á landi með lögum nr. 78/2019 um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða. NIS 2 er ætlað að tryggja netöryggi mikilvægra innviða enn frekar. Gildissvið NIS 2 felur í sér verulega útvíkkun á gildissviði NIS 1 og nær því til fleiri sviða atvinnulífsins og greinarmunur er gerður á ómissandi og mikilvægum innviðum. Sérstök áhersla er lögð á sameiginlegt netöryggisstig í aðildarríkjunum og mikilvægi þess að öll ríki beiti sér til að ná áfallapoli á þessu sviði þvert yfir aðildarríkin.

Tengt þessum tveimur gerðum er svo hin svokallaða DORA-gerð (e. Digital Operational Resilience Act)²⁰ sem fjallar um stafrænan viðnámsþrótt fjármála-markaðarins, en sú gerð heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið og var frumvarp til nýrra heildarlaga um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar samþykkt á yfirstandandi þingi. Þá er búið að samþykkja á vettvangi Evrópusambandsins Cyber Resilience Act²¹ sem miðar að því að styrkja reglur um netöryggi til að tryggja öruggari vél- og hugbúnaðarvörur og er til skoðunar að taka hana upp í EES-samninginn.

Að auki má nefna tilmæli framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá byrjun árs 2023 um markmið sambandsins um áfallapol gagnvart hamförum.²² Voru þau gefin út í þeim tilgangi að bæta forvarnir, viðbúnað og viðbragð við náttúruhamförum eða hamförum af mannavöldum í evrópska almannavarnakerfinu. Ísland tekur þátt í þessu starfi í gegnum EES-samninginn. Þá eru ýmsar aðrar gerðir eða kerfi innan ESB sem hafa það að markmiði að efla áfallapol á ýmsum sviðum samfélagsins.

Skýrsla um borgaralegan viðbúnað og varnarviðbúnað í Evrópu

Árið 2024 kom út skýrsla um hvernig hægt væri að efla borgaralegan og hernaðarlegan viðbúnað í Evrópu sem Sauli Niinistö, fyrrverandi forseti Finnlands, skrifaði að beiðni forseta framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.²³ Niinistö tekur fram í upphafi skýrslunnar að Evrópusambandið sé betur undirbúið til að takast á við hvers konar vá en það var fyrir fimm árum. Þó vanti skýrari áætlun um hvað ESB myndi gera ef ráðist yrði gegn aðildarríki. Auk þess sé enn erfitt að tengja saman allar nauðsynlegar bjargir Evrópusambandsins á samræmdan hátt til að bregðast við hvers konar hættuástandi.

Í samhengi við áfallapol ítrekar Niinistö mikilvægi þess að byggja upp sameiginlegan styrk með samstarfsaðilum, á grundvelli sameiginlegra hagsmuna og í samræmi við reglur og gildi. Fjallað er um að Evrópusambandið ætti að vera samstillt við grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins en þó er bent á að Evrópusambandið sé með breiðara svið þegar kemur að áfallapoli. Áhersla er því lögð á að efla samstarf Evrópusambandsins og Atlantshafsbandalagsins á þessu sviði.

19 Sjá: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/nis2-directive>, sjá einnig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2555>

20 Sjá: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj/eng>

21 Sjá: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R2847>

22 Sjá: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-disaster-risk-management/european-disaster-resilience-goals_en

23 Sjá: https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf

Stefna Evrópusambandsins um viðbúnað

Í lok mars 2025 kom út stefna á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um nýja viðbúnaðarstefnu (e. EU Preparedness Union Strategy) sem byggðist m.a. á niðurstöðum í skýrslu Niinistö um að auka þyrfti borgaralegan og hernaðarlegan viðbúnað í Evrópu og að gera þyrfti ráðstafanir til að tryggja að hægt væri að takast á við vaxandi öryggisógnir með skilvirkum hætti.²⁴ Stefnunni er ætlað að styðja við viðbúnað bandalagsríkja Evrópusambandsins og að auka getu Evrópu til að koma í veg fyrir og bregðast við nýjum ógnum. Í stefnunni eru tilgreindar 30 lykilaðgerðir ásamt aðgerðaáætlun til að stuðla að því að markmiðum stefnunnar verði náð. Aðgerðirnar fela m.a. í sér að efla viðbúnað íbúa og að auka samstarf hins opinbera og einkaaðila ásamt því að efla samhæfingu viðbragða við hættuástandi.

Í viðbúnaðaráætluninni er m.a. fjallað um samfélagslega mikilvæga starfsemi, sem tryggir grundvallarvirkni samfélagsins samhliða því að standa vörð um hagkerfið, menningu og lýðræðislegar stofnanir. Þessar aðgerðir fela fyrst og fremst í sér að tryggja öryggi íbúa ESB gegn hvers konar vá. Þá er vísað til þess að regluverk ESB nái yfir flesta þá grundvallarþætti sem tryggja samfélagslega mikilvæga starfsemi og er í því samhengi m.a. vísað til CER-, NIS 2- og DORA-gerðanna.

Stefna Evrópusambandsins um innri öryggismál

Hinn 1. apríl 2025 birti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins nýja stefnu um innri öryggismál sambandsins (e. ProtectEU: a new European Internal Security Strategy).²⁵ Stefnan er hugsuð sem eins konar viðbót við viðbúnaðarstefnu Evrópusambandsins og nýja stefnumörkun sambandsins á sviði varnarmála. Í stefnunni er sett fram metnaðarfull framtíðarsýn og starfsáætlun til komandi ára, með tillögum að lagalegum umbótum, aukinni upplýsingamiðlun og frekari samvinnu. Lögð er áhersla á að í ljósi vaxandi og fjölbreyttra ógna þurfi að efla innra öryggi Evrópusambandsins en þar megi til að mynda nefna háttsemi óvinveittra ríkja, skipulagðá glæpastarfsemi, hryðjuverkaógnir og netglæpi.

Í stefnunni er lögð áhersla á heildstæða nálgun sem felur í sér þátttöku allra, m.a. almennings, fyrirtækja, félagasamtaka, stjórnvalda o.s.frv. Þeir þættir sem lögð er áhersla á í stefnuáætluninni eru m.a. bætt upplýsingamiðlun milli aðildarríkja um stöðumat og áhættugreiningar, efling löggæslustofnana og stofnana á sviði dóms- og innanríkismála, m.a. EUROPOL og EUROJUST, áform um aukið áfallapól er kemur að fjölþáttaógnum, m.a. með aukinni vernd mikilvægra innviða og auknu netöryggi, baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi og auknu alþjóðlegu öryggissamstarfi.

2.3.2 Samstarf Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins

Samstarf og samvinna Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins er lýtur að áfallapóli á sér langa sögu, sér í lagi við að auka sameiginlega getu gagnvart ýmiss konar öryggisáskorunum. Samstarfið hefur einungis aukist á síðastliðnum árum og áhersla verið lögð á mikilvægi svokallaðrar *all hands on deck*-nálgunar (allir þurfa að leggjast á árarar) til að takast á við óvissu í öryggisumhverfinu.

24 Sjá: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_856

25 Sjá: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_920

Samstarfið er til að mynda stofnanabundið sbr. Berlín plús-samninginn sem undirritaður var árið 2003. Auk þess gáfu Evrópusambandið og Atlantshafsbandalagið út sameiginlega yfirlýsingu árið 2016 þar sem dregnir voru fram sameiginlegir hagsmunir bandalaganna sem sneru að ólíkum málefnum, þar á meðal áfallapoli. Yfirlýsingin var svo uppfærð árið 2018 og aftur árið 2023.²⁶

Árið 2022 var stofnuð samráðsnefnd um skipulagt samráð milli Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins um áfallapol, en nefndinni er ætlað að tryggja samræmdar áherslur bandalaganna tveggja. Á fundum nefndarinnar hefur verið fjallað um mikilvæga innviði, fjölþáttaógnir og sértækt samráð um heilbrigðis- og borgaralegan viðbúnað.

Í stuttu máli snýr samstarf Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins um áfallapol að því að takast á við margvíslegar öryggisógnir á samræmdan hátt. Þetta felur m.a. í sér netvarnir, vernd mikilvægra innviða og samvinnu gegn upplýsinga-óreiðu. Allt er þetta unnið með það að markmiði að auka getu aðildarríkja til að standast áföll ásamt því að geta tryggt uppbyggingu í kjölfarið.

2.4 Vinna annarra ríkja við aukið áfallapol

Þegar horft er til vinnu annarra ríkja við að auka áfallapol er ljóst að ríki eru komin mislangt í vegferð sinni, en þar getur allt frá landfræðilegri legu þeirra til sögu haft áhrif. Hér á eftir verður kynnt vinna annarra ríkja er kemur að uppbyggingu áfallapols í víðu samhengi. Ákveðið var að líta til nágrannaríkja okkar, Noregs og Svíþjóðar, þar sem er sambærilegt almannavarnakerfi og hér, ásamt því að horfa til Spánar sem var með fyrstu ríkjum til að leggja áherslu á áfallapol í þjóðaröryggisstefnu sinni.

2.4.1 Noregur

Snemma árs 2025 kom út hvítbók um heildarviðbúnað Noregs sem gefin var út af dómsmála- og almannaoöryggisráðuneytinu þar í landi.²⁷ Þriðji kafli hvítbókarinnar fjallar um samræmdar fyrirbyggjandi aðgerðir og neyðarviðbúnað. Þar er m.a. fjallað um sameiginlega skipan á vettvangi ráðuneyta um neyðarskipulag en ráðuneytum ber að gera árlega úttekt á ástandi síns samfélagssviðs. Fram kemur að gera þurfi langtímaáætlun um borgaralegan viðbúnað þar sem markmiðið er að tryggja samfellu, samræmingu og langtímahugsun. Gerð er sameiginleg krafa um grunnöryggi og er nú unnið að löggjöf um grunnöryggi í samfélagslega mikilvægum fyrirtækjum.²⁸ Þá verður ráðist í endurskoðun á leiðbeiningum almannavarna með tilliti til samráðs þvert á stofnanir og lykilaðila. Auk þess kom fram að kynna ætti alhliða þjóðaröryggisstefnu fyrir Noreg og kom hún út í maí 2025. Í henni er lögð áhersla á eflingu varnarmála, samfélagslegt áfallapol og efnahagslegt öryggi í ljósi vaxandi spennu í heiminum, sérstaklega frá Rússlandi og Kína. Kallað er eftir heildrænni nálgun samfélagsins, dýpra samstarfi við Atlantshafsbandalagið og ESB auk fyrirbyggjandi aðgerða til að vernda lýðræðið, mikilvæga innviði og atvinnulífið.

26 Sjá: [https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739333/EPRS_ATA\(2023\)739333_EN.pdf](https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739333/EPRS_ATA(2023)739333_EN.pdf)

27 Sjá: <https://regjeringen.no/en/aktuelt/white-paper-on-total-preparedness-prepared-for-crisis-or-war/id3082581/>

28 Með þeim lögum er m.a. ætlað að innleiða CER- og NIS 2 - gerðirnar.

Þá er fjallað um aðkomu einkageirans en talið er vert að formfesta aðkomu einkafyrirtækja og sjálfbóðaliðasamtaka í neyðarskipulagi og ástandsmati. Heildarmarkmið aðgerðanna er að stuðla að betri samhæfingu, skipulagningu og samvinnu á öllum sviðum samfélagsins þegar kemur að fyrirbyggjandi aðgerðum og neyðarviðbúnaði.

Í hvítbókinni er einnig gerð grein fyrir áformum ríkisstjórnarinnar um stofnun svokallaðra ráða eða nefnda sem starfa á landinu öllu, eða afmörkuðum svæðum við að bæta samhæfingu í neyðarviðbúnaði. Í nefndunum er gert ráð fyrir að saman komi aðilar frá hinu opinbera, úr atvinnulífinu og sjálfbóðaliðar. Á landsvísu verður áhersla á að gera veikleikamat og viðbúnaðaraðgerðir undir forystu viðkomandi ráðuneyta í samræmi við sviðsábyrgð þeirra. Auk þess verður sveitarfélögum gert að tengjast neyðarviðbúnaðarráðum.

Dagana 26.–27. maí 2025 hélt stýrihópur þessa verkefnis í fræðsluferð til Oslóar í Noregi. Fengu aðilar í hópnum þar kynningar frá dómsmála- og almannaoðryggisráðuneytinu, þjóðaröryggisstofnuninni, almannavarnastofnun Noregs og viðskipta- og fiskveiðiráðuneytinu um málefni sem tengjast áfallapoli og hvernig norsk stjórnvöld vinna að þeim innan stjórnkerfisins m.a. með tilliti til EES-gerða tengdra áfallapoli. Hópurinn fékk kynningar á fyrstu þjóðaröryggisstefnu Noregs, á hvítbók Norðmanna um heildarviðbúnað, borgaralegum viðbúnaði sem unnið er að, samstarfi hins opinbera og einkaaðila, hættumati stjórnvalda, alþjóðasamstarfi og öðru því tengdu. Afar gagnlegt var að fræðast um vegferð Norðmanna varðandi þessi málefni og sá lærdómur mun án efa nýtast í vinnu íslenskra stjórnvalda á þessu sviði.

2.4.2 Svíþjóð

Áfallapól er hornsteinninn í skýrslu um heildarvarnir í Svíþjóð fyrir árin 2025–2030 (s. Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030) sem kom út í september 2025.²⁹ Í skýrslunni er áhersla lögð á mikilvægi þess að allt samfélagið sé búið undir hættuástand og jafnvel stríð. Felur það í sér að ríki, sveitarfélög, fyrirtæki og einstaklingar séu færir um að standast áföll ásamt því að ná endurheimt í kjölfar þeirra. Lögð er áhersla á borgaralegar varnir og mikilvægi þess að tryggja grundvallarþjónustu samfélagsins líkt og heilbrigðisþjónustu, orkuöryggi, fjarskipti og samgöngur.

Í skýrslunni er einnig lögð áhersla á heildræna nálgun, þar sem öll hafa hlutverki að gegna, allt frá stjórnvöldum til fyrirtækja og almennings. Áhersla er lögð á undirbúning, þjálfun og aðlögun byggða á lærdómi úr nýlegum átökum, sérstaklega frá allsherjarinnrás Rússa í Úkraínu. Auk þess er áhersla á að byggja upp áfallapól gegn fjölþáttaðgnum á borð við netárásir og upplýsingaóreiðu.

2.4.3 Spánn

Skýrslan *Resilience in the Context of a National Security* var gefin út af spænskum stjórnvöldum árið 2024 og byggist á atriðum er komu fram í þjóðaröryggisstefnu Spánnar frá árinu 2021.³⁰ Skýrslan varpar ljósi á hvernig spænskri stjórnsýslu miðar í

29 Sjá: <https://msb.se/siteassets/dokument/om-msb/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/besvarade-regeringsuppdrag/2025/utgangspunkter-for-totalforsvaret-2025-2030.pdf>

30 Sjá: <https://dsn.gob.es/sites/default/files/2025-01/Resilience%20in%20the%20context%20of%20National%20Security.pdf>

því að auka áfallapol innan þjóðaröryggiskerfisins, en í henni er lagt mat á aukningu áfallapols út frá pólitískum og stefnumótandi sjónarmiðum.

Í skýrslunni kemur fram að Spánn hafi verið á meðal fyrstu ríkja til að leggja áherslu á áfallapol í þjóðaröryggisstefnu sinni, en hugtakið kom fyrst fram í þjóðaröryggisstefnu landsins árið 2011. Í skýrslunni, sem greinir frá því að áhersla á áfallapol hafi aukist á undanförunum árum, kemur einnig fram að þrátt fyrir að hvert ríki Atlantshafsbandalagsins beri ábyrgð á eigin þjóðaröryggi leiki enginn vafi á að því áfallapolnari sem hvert bandalagsríki sé, því sterkari sé bandalagið í heild sinni.

Settar eru fram sextán ráðstafanir í skýrslunni til að auka áfallapol gagnvart hættu og ógnum sem komu fram í þjóðaröryggisstefnu Spánnar árið 2021. Þar má til dæmis nefna ógnir er steðja að mikilvægum innviðum, netöryggi, orkuiðnaði, efnahags- og fjármálastöðugleika, upplýsingaóreiðuherferðir, áhrif loftslagsbreytinga og umhverfishednunar auk öðru því tengt. Einnig eru settar fram aðrar ráðstafanir til að styrkja áfallapol, s.s. með því að tryggja fæðuöryggi, samgöngur, samskipti, virkni stjórnvalda, öryggi viðkvæmra gagna, virkni mikilvægrar tækni og birgðakeðjur.

3. Sjö grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins

*Viðvarandi áherslur á áfallapol í yfirlýsingum leiðtoga
Atlantshafsbandalagsins endurspeglar mikilvægi þess fyrir
sameiginlegan varnarþrótt bandalagsins.*

Grunnviðmiðin sjö eru meginundirstaða þeirrar vinnu sem Atlantshafsbandalagið hefur lagt til að hvert bandalagsríki ráðist í. Viðmiðin eru sett fram í áfallapóls-leiðbeiningum en þeim er best lýst sem „staðli“ sem styður við samræmt mat á áfallapoli og nýttist til greiningar á þeim álitaefnum sem þurfa að vera fyrir hendi til að mæta grunnviðmiðunum. Staðallinn er að einhverju leyti óhefðbundinn og eru aðildarríkin ekki skuldbundin af því að innleiða hann. Staðallinn er aftur á móti mjög gagnlegur sem leiðarvísir sem bandalagsríki geta nýtt til stuðnings mótunar á eigin stefnu og aðgerðaáætlun og stuðla þar með að öflugra áfallapoli samfélaga sinna með tilliti til eigin aðstæðna. Í því samhengi er mikilvægt að taka tillit til íslenskra aðstæðna og þeirrar sérstöðu sem er hér á landi, enda Ísland eina bandalagsríkið sem hefur ekki yfir að ráða eigin her.

Aðgerðir í aðgerðaáætlun eiga eftir því sem við á að endurspeglar heildræna nálgun stjórnvalda og stofnana ásamt því að tryggja þátttöku almannavarna og annarra hagsmunaaðila eftir því sem þörf krefur. Þeirri nálgun hefur verið lýst sem margþættri hættunálgun, sem er í anda norrænna almannavarnakerfa, svokallaðra *all-hazards*- eða *total defence*-kerfa, líkt og þeim sem íslenska almannavarnakerfið hefur verið byggt á. Hér á eftir verður fjallað stuttlega um inntak og áherslur í hverju grunnviðmiði fyrir sig.

GRUNNVIÐMIÐ EITT

Tryggja samfellu í stjórnsýslu og lykilþjónustu stjórnvalda

Fyrsta grunnviðmiðið um áfallapol snýr að því að tryggja getu stjórnvalda til að taka ákvarðanir, miðla þeim á réttan hátt og framfylgja í hættuástandi. Til að tryggja samfellu innan stjórnsýslu í hættuástandi, þarf samræmt átak þvert á framkvæmdavaldið til að ganga úr skugga um að stjórnun og kjarnastarfsemi ríkisins gangi, bæði meðan á hættuástandi stendur og þegar það er yfirstaðið.

GRUNNVIÐMIÐ TVÖ

Áfallapol orkuaðgengis

Annað grunnviðmiðið fjallar um getu ríkja til að vernda orkuinnviði sína og nauðsyn þess að tryggja aðgengi að þeim en á sama tíma er einn viðkvæmasti hluti mikilvægra innviða aðgangur að stöðugum orkugjöfum. Efnahagur nútímans byggir á stöðugu framboði á orku þar sem hvers kyns röskun getur haft skaðlegar afleiðingar fyrir samfélagið, efnahag og þjóðaröryggi hvers ríkis.

GRUNNVIÐMIÐ ÞRIJÚ

Geta til að takast á við ófyrirséðar fólksflutninga

Þriðja grunnviðmiðið snýr að því að hættuástand, líkt og náttúruhamfarir eða vopnuð átök, geta stuðlað að ófyrirséðum fólksflutningum. Á tímum vopnaðra átaka

er sérlega mikilvægt að uppi sé vitund um hvernig takast eigi á við afgerandi hættuaðstæður til að byggja upp áfallapol, öryggi hvers ríkis og borgara þess.

Mikilvægt er að til séu áætlanir um það hvernig brugðist sé við ef um ófyrirséða fólksflutninga er að ræða, í tilvikum þar sem fjöldi einstaklinga þarf að flýja vegna hamfara eða annarrar hættu og hvaða hlutverkum ólíkir aðilar gegna í þeim efnum.

GRUNNVIÐMIÐ FJÖGUR

Áfallapol matar- og vatnsaðfanga

Fjórða grunnviðmiðið fjallar um mikilvægi þess að tryggja að birgðir matar- og vatnsaðfanga séu öruggar til að koma í veg fyrir eyðileggingu þeirra ásamt því að greina áhættu sem getur stafað að matar- og vatnsaðföngum, s.s. með tilliti til aðfangakeðja og fleiri þátta. Aukin spennan á alþjóðavettvangi, loftslagsbreytingar, fjölgun íbúa og fleiri álíka þættir hafa aukið áhættu þess að aðgengi að mat og vatni geti orðið torsótt.

GRUNNVIÐMIÐ FIMM

Geta til að meðhöndla fjölda slasaðra og heilbrigðisvá

Hópslys geta valdið gífurlegu álagi á heilbrigðiskerfið og aðra innviði, sem er oft langt umfram þau viðmið sem unnið er eftir. Fimmta grunnviðmiðið fjallar um aukna hæfni til að bregðast við slíkum atvikum en felst það meðal annars í að tryggja getu hins opinbera heilbrigðiskerfis til að bregðast við meiriháttar atvikum.

GRUNNVIÐMIÐ SEX

Áfallapolið borgaralegt fjarskiptakerfi

Hröð og áreiðanleg fjarskipti eru grunnurinn að stafrænum heimi nútímans. Sem stendur hafa flestir íbúar hér á landi aðgang að fjarskiptanetum eða þráðlausu interneti. Netið rennir stoðum undir rekstur margra stjórnsýslukerfa, mikilvægra innviða og annars konar grundvallarþjónustu en grunnviðmið sex fjallar um áfallapol borgaralegra fjarskiptakerfa.

GRUNNVIÐMIÐ SJÖ

Áfallapolið borgaralegt samgöngukerfi

Grunnviðmið sjö snýr að áfallapolnu borgaralegu samgöngukerfi en þegar hættu-ástand skapast er afar mikilvægt að samgöngukerfi sem ríki búa yfir virki sem skyldi. Þetta felst til að mynda í að herafli Atlantshafsbandalagsins geti nýtt samgönguleiðir innan yfirráðasvæðis bandalagsins og að borgaralegir þjónustu-veitendur geti reitt sig á samgöngukerfin. Er þetta mikilvægt til að tryggja samfelli í nauðsynlegri þjónustu fyrir ríkið og íbúa þess, ásamt virkni samfélagsins í heild.

4. Að tryggja samfellu í stjórnsýslu og lykilþjónustu stjórnvalda

Fyrsta grunnviðmið um áfallapol snýr að því að tryggja órofna getu stjórnvalda til að taka ákvarðanir, miðla þeim á réttan hátt og framfylgja í hættuástandi. Til að tryggja samfellu innan stjórnsýslu í hættuástandi þarf samræmt átak þvert á framkvæmdavaldið til að ganga úr skugga um að stjórnun og kjarnastarfsemi ríkisins gangi, bæði meðan á hættuástandi stendur og þegar það er yfirstaðið.

Í skýrslu þessari er leitast við að skilgreina stöðuna hér á landi, þ.m.t. stofnana- og lagaumhverfið á þessu sviði með tilliti til matsviðmiðanna. Farið er yfir gildandi lagaumhverfi á málefnasviðinu og því næst matsviðmiðin metin út frá stöðunni hér á landi og reynt að greina þau göt í kerfinu og álitaefni sem til staðar eru.

4.1 Almennt um stofnana- og lagaumhverfið

Í upphafi þarf að horfa til þess að grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins um áfallapol taka að ákveðnu leyti mið af því hvernig stjórnvöld og hermálafyrirvöld vinna saman. Þar sem Ísland er herlaust ríki sem tryggir ytra öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana nýtur það ákveðinnar sérstöðu í þeim efnum. Grunnstöðir varna Íslands hafa verið byggðar á aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu ásamt varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna frá 1951. Í tillögu til þingsályktunar um stefnu í varnar- og öryggismálum, sem byggð er á skýrslu samráðshóps þingmanna, er lögð áhersla á að Ísland tryggi öryggi sitt gagnvart hernaðarlegri ógn með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana. Jafnframt er lögð áhersla á uppbyggingu innlands, borgaralegs viðbúnaðar og getu. Þar séu meginstöðir stefnunnar aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningurinn við Bandaríkin. Til viðbótar eru skilgreindar þrettán megináherslur stefnunnar, og er þar m.a. lögð áhersla á að tryggja getu innanlands, mannauð, áætlanir, varnarmannvirki og búnað til að mæta öryggisáskorunum og uppfylla skuldbindingar, ásamt því að efla áfallapol íslensks samfélags, almannavarnir og vernd borgara gagnvart hernaðarógnum.³¹

Við yfirferð á matsviðmiðum Atlantshafsbandalagsins undir viðmiði eitt, um að tryggja samfellu í stjórn ríkisins og opinberri lykilþjónustu, þurfti að taka mið af því að hér á landi er ekki starfræktur her og því hafa borgaralegum stofnunum að einhverju leyti verið falin verkefni sem her eða hermálafyrirvöld sinna almennt í aðildarríkjum bandalagsins. Grunnviðmiðin byggja þó í miklum mæli á að tryggja samþættingu milli borgaralegra og hernaðarlegra áætlanagerða ásamt því að leggja áherslu á heildræna nálgun stjórnvalda, sem hér á landi fer fram innan borgaralegra stofnana. Þetta samspil varnartengdra og borgaralegra verkefna er því ef til vill ekki jafn skýrt hér á landi og það er í öðrum bandalagsríkjum og af því þarf að taka mið við yfirferð matsviðmiðanna.

31 Sjá: <https://stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2025/09/12/Inntak-og-aherslur-stefnu-i-varnar-og-oryggismalum/> og einnig tillögu til þingsályktunar: <https://althingi.is/altext/pdf/157/s/0251.pdf>

4.1.1 Almannavarnakerfið á Íslandi

Hér á landi hefur verið byggt upp öflugt almannavarnakerfi í líkingu við hin norrænu kerfi sem styðjast við heildræna nálgun eða það sem kallast hefur *total forsvor* (e. total defence) en með því er átt við samhæðar borgaralegar- og hernaðarvarnir. Á íslensku hefur verið talað um hugtakið heildrænar varnir í þessu samhengi. Mörg nágrannaríki okkar hafa innleitt slíkar heildrænar varnir, þ.m.t. Danmörk,³² Noregur,³³ Svíþjóð³⁴ og Finnland.³⁵

Almannavarnakerfið hefur staðið af sér fjölbreyttar og viðamiklar áskoranir undanfarin ár. Þannig hafa áföllin leitt í ljós styrk almannavarnakerfisins, en jafnframt varpað ljósi á ákveðna veikleika er varða viðbúnað samfélagsins við áföllum og viðbrögðum við þeim. Heildarendurskoðun almannavarnalaga hefur staðið yfir undanfarin tvö ár, en markmiðið var að taka til skoðunar hvaða laga-breytingar væru nauðsynlegar til að markmiðum almannavarna verði betur náð. Frumvarp til nýrra heildarlaga um almannavarnir var síðan lagt fram á haustþingi 2025. Eitt meginmarkmiða frumvarpsins er að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða, í þeim tilgangi að efla viðbúnað samfélagsins til þess að bregðast við áföllum og gera skyldur og ábyrgð þeirra sem bera sviðsábyrgð skýrari, þ.m.t. ríkis, sveitarfélaga, viðbragðsaðila og ómissandi innviða, hvort sem um er að ræða fyrirbyggjandi aðgerðir, aðgerðir sem gripið er til í á hættustundu eða við endurreisn. Hér verður því í næstu köflum fjallað um hvernig kerfið er uppbyggt í dag og hvernig gildandi almannavarnalögum er ætlað að takast á við hvers kyns vá sem getur ógnað samfélaginu.

Almannavarnalög nr. 82/2008 taka til samhæðra viðbragða til þess að takast á við neyðarástand sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum. Skv. 2. mgr. 1. gr. laganna er markmið almannavarna að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- og heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið. Almannavarnakerfið hér á landi er því hugsað til þess að bregðast við hvers kyns vá, áföllum og hamförum sem geta ógnað lífi almennings.

Meginskipulag almannavarna hér á landi er áréttað í 2. gr. almannavarnalaga. Umsjón almannavarna er í höndum ríkisins, hvort heldur sem er á landi, í lofti eða á sjó. Þá fara sveitarfélög með almannavarnir í héraði í samvinnu við ríkið. Meginreglur almannavarnakerfisins eru sviðsábyrgðarreglan,³⁶ grenndarreglan,³⁷ samkvæmnisreglan³⁸ og samræmingarreglan.³⁹ Það má segja að sviðsábyrgðarreglan sé grundvallarreglan í almannavarnaskipulaginu en í henni felst að sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekens sviðs samfélagsins eða tiltekens svæðis eða

32 Sjá: <https://forsvaret.dk/da/opgaver/nationale-opgaver/Totalforsvaret/>

33 Sjá: <https://statsforvalteren.no/portal/samfunnssikkerhet-og-beredskap/totalforsvaret>.

34 Sjá: <https://forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/totalforsvaret/>

35 Sjá: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/277ab3c9-ebfe-40a7-89af-4a2faa60c042/content>

36 Sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekens sviðs samfélagsins eða tiltekens svæðis eða umdæmis skal skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði.

37 Staðbundin stjórnvöld undirbúa fyrirbyggjandi ráðstafanir og viðbragðsáætlanir.

38 Yfirvald eða stofnun sér á hættustundu um björgunarskörf á verkswiði sínu.

39 Allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða vegna hættuástands þannig að búnaður og mannaflí sé nýttur á skilvirkan hátt.

umdæmis skuli skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði.

Dómsmálaráðherra er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu og ríkislögreglustjóri annast almannavarnir í umboði hans. Það er í hlutverki ríkislögreglustjóra að lýsa yfir almannavarnastigi, í samráði við viðkomandi lögreglustjóra ef unnt er, og tilkynna það ráðherra. Almannavarnastigin eru þrjú og þau eru flokkuð í óvissustig, hættustig og neyðarstig.⁴⁰ Þau lýsa alvarleika atburðar eða ástands, umfangi viðbúnaðar almannavarna og hversu brýn þörf er á að bregðast við í ljósi þess hversu alvarlegt eða umfangsmikið viðfangsefnið er. Við heildarendurskoðun laga um almannavarnir var ákveðið að bæta við fjórða almannavarnastiginu sem ber heitið *þjóðarvá*.⁴¹ Þegar alvarlegustu hamfarir síðustu áratuga voru rýndar þótti tilefni til að leggja til að við ákveðnar aðstæður gæti forsætisráðherra lýst yfir þjóðarvá. Almannavarnastig sem er sambærilegt þjóðarvá er til staðar í flest öllum löndum með sambærileg almannavarnakerfi og er hér á landi.

Á hættustundu virkjast enn fremur valdheimildir VII. og VIII. kafla almannavarnalaga. Í lögunum má finna skilgreiningu á hættustundu, sem hefst þegar hættustigi eða neyðarstigi almannavarna er lýst yfir og lýkur þegar því er aflýst. Eins og rakið verður hér á eftir er almannavarnakerfið það kerfi sem virkjast hér á landi á hættustundu og er ekki til að dreifa öðru kerfi eða regluverki.

4.1.2 Hlutverk embættis ríkislögreglustjóra

Embætti ríkislögreglustjóra gegnir í raun tvíþættu hlutverki innan almannavarna. Annars vegar hlutverki og ábyrgð í tengslum við þátttöku, skipulag og eftirlit með undirbúningi að viðbrögðum við hættuástandi. Hins vegar hefur embættið mikilvægu hlutverki að gegna þegar hættuástand vofir yfir eða er yfirstandandi. Ríkislögreglustjóri ber þannig ríka ábyrgð á yfirsýn og skipulagi almannavarna-aðgerða og samhæfingu þeirra á landsvísi, sbr. 5. og 12. gr. almannavarnalaga. Jafnframt virkjast á hættustundu tiltekna valdheimildir ríkislögreglustjóra í samræmi við VII. og VIII. kafla almannavarnalaga.

Valdheimildir stjórnvalda á hættustundu

Á grundvelli VIII. kafla almannavarnalaga eru lögreglustjórum, ríkislögreglustjóra, dómsmálaráðherra og ríkisstjórn færðar tiltekna valdheimildir sem heimilt er að grípa til á hættustundu og er um að ræða fimm tegundir valdheimilda. Í fyrsta lagi heimild lögreglustjóra til að gefa almenn fyrirmæli á hættustundu sem teljast vægar heimildir, t.d. umferðarstjórn eða takmörkun á umferð og bann við dvöl á tilteknum svæðum. Í öðru lagi heimild til að flytja fólk af hættusvæðum eftir fyrirmælum ríkislögreglustjóra. Í þriðja lagi heimild til að taka leigunámi fasteignir eða lausafé í eigu einkaaðila í þágu almannavarna að viðlögðum bótum á grundvelli samkomulags eða laga, sem dómsmálaráðherra getur ákveðið. Í fjórða lagi heimild til að skylda eiganda eða umráðamann húsnæðis til að taka við fólki sem flutt hefur verið af hættusvæði samkvæmt fyrirmælum ríkislögreglustjóra. Í fimmta lagi er

40 Við heildarendurskoðun almannavarnalaga hafa almannavarnastigin verið endurskoðuð og er í drögum að frumvarpinu m.a. lagt til að bæta við stigi um þjóðarvá.

41 Í frumvarpi til nýrra heildarlaga um almannavarnir er þjóðarvá skilgreind á þann veg að það taki til þess þegar umfang neyðarástands er þannig að viðbragðsaðilar sjá sér ekki fært að bregðast við í samræmi við skyldur sínar og lög þessi og þegar annað eftirfarandi skilyrða er uppfyllt: a) neyðarástand hefur áhrif á mörg umdæmi eða allt landið á sama tíma, b) fyrir séð er að neyðarástand hefur umfangsmikil neikvæð samfélagsleg og efnahagsleg áhrif sem taka til alls samfélagsins.

ríkisstjórn heimilt, ef almannaeill krefur vegna hættu á náttúruhamförum, farsóttum, hernaðaraðgerðum, hryðjuverkum eða annarri hættu, að gefa út fyrirmæli um sölu og dreifingu nauðsynja sem til eru í landinu eða taka eignarnámi matvæli, eldsneyti, varahluti, lyf og aðrar nauðsynjar sem hætta er á að gangi fljótt til þurrðar.

Þessum heimildum til viðbótar er lögreglu heimilt í samræmi við 15. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, að hafa afskipti af borgurunum til að halda uppi almannafriði og allsherjarreglu eða koma í veg fyrir yfirvofandi röskun til að gæta öryggis einstaklinga eða almennings. Þá er lögreglu enn fremur heimilt að taka í sínar hendur umferðarstjórn, banna dvöl á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, taka í sínar vörslur hættulega muni, vísa á brott eða fjarlægja fólk, fyrirskipa stöðvun eða breytingu á aðgerðum eða starfsemi, fara inn á svæði í einkaeign og fyrirskipa brottflutning fólks af þeim. Heimildir lögreglulaga geta því bæði komið til viðbótar eða fyllingar heimildum almannavarnalaga.

Þá er í VII. kafla almannavarnalaga fjallað um borgaralegar skyldur á hættustundu og skv. 19. gr. laganna getur lögreglustjóri, að fengnum tillögum almannavarnanefndar eða ríkislögreglustjóra, gefið fyrirmæli um að kveða til starfa einstaklinga á aldrinum 18–65 ára, án endurgjalds, til að gegna á hættustundu störfum í þágu almannavarna í umdæminu sem þeir dvelja í. Þá er að finna sérstaka meðalhöfsreglu í ákvæðinu, en samkvæmt henni skal ekki beita ákvæðinu nema brýna nauðsyn beri til og önnur vægari úrræði dugi ekki. Þá er nánar fjallað um frekari skilyrði borgaralegrar skyldu og þátttöku í námskeiðum og æfingum í VII. kafla laganna. Ákvæði sambærileg þessum hafa verið í almannavarnalögum allt frá upphafi og var þannig að finna sambærileg ákvæði í fyrstu almannavarnalögunum frá árinu 1962. Þessi ákvæði hafa þó ekki komið til beitingar á síðustu áratugum og ekki að finna nýlega framkvæmd í þeim efnum og ljóst er að þessari heimild verður ekki beitt nema þegar brýna nauðsyn ber til og þegar engin önnur úrræði standa til boða.⁴²

Það má að ákveðnu leyti segja að á grundvelli almannavarnalaga séu stjórnvöldum í raun færðar ríkar valdheimildir gagnvart borgurunum á hættustundu til að koma í veg fyrir tjón eða mannskaða. Annarri löggjöf er ekki til að dreifa hér á landi sem veitir rétt til jafn ríks inngrips í réttindi almennings vegna neyðarástands. Atburðir hafa komið upp hér á landi þar sem þessar heimildir hafa ekki talist fullnægjandi til að koma í veg fyrir tjón. Í því samhengi má horfa til þess að talið var mikilvægt að setja lög um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga, nr. 84/2023, til þess að unnt væri að grípa til fyrirbyggjandi framkvæmda til að forða eða draga úr tjóni á innviðum og mannvirkjum vegna yfirstandandi eða yfirvofandi náttúruhamfara á Reykjanesskaga. Með þeim lögum var jafnframt vikið frá skyldum annarra laga um undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar um nauðsynlegar framkvæmdir á grundvelli laganna.

Annars staðar á Norðurlöndunum er að jafnaði til sérstök öryggislöggjöf til viðbótar almannavarnalögum sem veitir stjórnvöldum heimildir til að tryggja ákveðna þjóðaröryggishagsmuni ríkisins og grundvallarstarfsemi þess. Þá eru enn fremur í öllum ríkjum, þar sem starfandi er her, í gildi sérstök lög um her og hermálafyrirvöld, þar sem fjallað er um heimildir og hlutverk hersins og samspil hans við

42 Í þessu samhengi er vert að hafa í huga að á meðan á heimsfaraldri COVID-19 stóð var samþykkt bráðabirgðaákvæði við almannavarnalögin sem fjallaði um borgaralega skyldu opinberra starfsmanna. Talin var þörf á að setja slíkt ákvæði til að opinberir aðilar hefðu skýra heimild og svigrúm til að nýta mannauð sinn í þau verkefni sem njóta forgangs hverju sinni á hættustundu. Sjá: <https://althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/150/697>

borgaralega starfsemi. Hér á landi eru það almannavarnalögin sem teljast vera sá öryggisventill sem virkjast í neyðarástandi. Ekki er neinum sérstökum valdheimildum til að dreifa í varnarmálalögum, nr. 34/2008, en þau fjalla fyrst og fremst um stjórnsýslu varnarmála innanlands á friðartímum, til að mynda loftrýmisgæslu, rekstur öryggissvæða og loftvarnakerfis, öryggisvottanir, meðferð upplýsinga og fleira. Lögjöfin snýr því fyrst og fremst að rekstri varnartengdra verkefna á friðartímum og er þar því lítið fjallað um heimildir, viðbúnað og viðbragð í hættuástandi.

Á undanförnum árum hefur reynt verulega á almannavarnakerfið sem hefur verið virkjað margsinnis vegna eðlisólíkra atburða. Sem dæmi má nefna snjóflóð, landris, eldgos, COVID19-faraldurinn, tölvuárásir, aurskriður og alvarleg slys, sem allt eru fjölbreytt og krefjandi verkefni fyrir samfélagið. Eldsumbrot á Reykjanesskaga hafa eflaust verið með stærstu og umfangsmestu áskorunum almannavarnakerfisins á síðari tímum og á sama tíma hafa fleiri eldstöðvar landsins sýnt merki um undanfara umbrota. Þá fylgja nýrri og breyttir heimsmynd nýjar og fjölbreyttar áskoranir, m.a. vegna fjölþáttaógna, hernaðarógna og loftslagsbreytinga.

Eins og fram hefur komið er almannavarnalögunum ætlað að taka til samhæfðra almannavarnaviðbragða til að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings og er kerfinu ætlað að bregðast við hvers konar vö og þar á meðal hernaðarlegri. Í lögunum er þó hvergi fjallað um samspil almannavarna við erlendan liðsafla og hvernig slíku samstarfi eigi að vera háttað, komi til þess. Heildarendurskoðun almannavarnalaga hefur staðið yfir og var frumvarp til nýrra heildarlaga um almannavarnir á Alþingi lagt fram á haustþingi 2025.

4.2 Helstu álitæfni

Helstu álitæfni sem komu upp við yfirferð á grunnviðmiði eitt um samfellu í stjórn ríkisins og lykilstjórnvalda eru eftirfarandi: 1) öryggi æðstu stjórnar/stjórnvalda, 2) mikilvægir innviðir, 3) samstarf stjórnvalda og einkaaðila og 4) fjölþáttaógnir. Í næstu köflum verður fjallað um hvernig viðmiðið fellur að stjórnkerfinu hér á landi og greint frá álitæfnum.

4.2.1 Öryggi æðstu stjórnar/stjórnvalda

Eins og rakið var í kafla 4.1.1. hefur verið byggt upp öflugt almannavarnakerfi hér á landi í líkingu við hin norrænu kerfi sem styðjast við heildrænar varnir. Kerfið hefur margsinnis verið virkjað vegna eðlisólíkra atburða á undanförunum árum og hægt er að segja að almannavarnalögin hafi staðist tímans tönn í gegnum þá atburði. Má í því samhengi sérstaklega nefna þær náttúruhamfarir sem gengið hafa yfir á síðustu árum. Á hinn bóginn hefur að sama skapi einnig reynt á ýmis þolmörk kerfisins og valdmörk stjórnvalda innan þess, þá einkum á tímum COVID19-faraldursins.⁴³ Það er því ýmislegt sem skýra má betur hvað kerfið varðar, sér í lagi þegar kemur að nýjum og fjölbreyttum áskorunum eða áföllum sem hingað til hefur ekki reynt á við virkjun kerfisins. Verður sérstaklega að horfa til breyttrar heimsmyndar og þeirra áskorana sem hún mun að líkindum valda hér á landi á komandi árum.

43 Sjá: <https://stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%c3%81fallastj%c3%b3rnun%20stj%c3%b3rnvalda%20c%3ad%20Covid-19.pdf>

Eins og fram hefur komið þá eru almannavarnalögin sú réttarheimild sem kemur til beitingar í hættuástandi hér á landi, sama hvaða vá steðjar að samfélaginu. Ekki er til að dreifa annarri löggjöf sem veitir heimildir til jafn ríks inngrips í réttindi almennings vegna neyðarástands. Á Norðurlöndunum eru að jafnaði sérstök öryggislög⁴⁴ sem veita stjórnvöldum heimildir til að tryggja ákveðna þjóðaröryggishagsmuni og grundvallarstarfsemi ríkisins. Sambærilega löggjöf er ekki að finna hér á landi og því má í raun segja að í gildandi lagaumhverfi séu almannavarnalögin sá öryggisventill sem virkjust í neyðarástandi.

Almannavarnakerfið er það öryggiskerfi sem byggt hefur verið upp til að takast á við hvers kyns vá sem stafað getur að samfélaginu. Kerfið er þó ekki að fullu leyti hannað til að bregðast við þeim fjölbreyttu áskorunum sem komið geta upp á næstu árum. Þá taka almannavarnalögin eins og þau eru ekki á öllum þeim atriðum sem talin eru upp undir grunnviðmiði eitt um samfellu í stjórn ríkisins og lykilstjórnvalda sem og hvernig tryggja eigi samfélagslega mikilvæga þjónustu. Þá ná þau ekki utan um öll þau öryggisatriði sem stjórnvöld þurfa að huga að með tilliti til öryggis- og þjóðaröryggishagsmuna ríkisins, enda almannavarnakerfið frekar hugsað sem kerfi til að virkja þegar hættuástand skapast. Í nýju frumvarpi til heildarlaga um almannavarnir verður þó lögð aukin áhersla á fyrirbyggjandi aðgerðir.

Í Noregi gilda til að mynda sérstök öryggislög (n. lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)), en það má segja að þau séu einskonar heildarlög um þjóðaröryggi. Lögin fjalla m.a. um öryggi ríkisins, hlutverk mismunandi stjórnvalda í þeim efnum, vernd mikilvægra innviða og fjárfestingarárni auk verndar mikilvægra upplýsinga fyrir ríkið.⁴⁵ Í lögunum er m.a. fjallað um hugtakið ómissandi samfélagsleg starfsemi (n. grunnleggende nasjonale funksjoner) en það nær til þjónustu, framleiðslu og annarrar starfsemi sem er svo þýðingarmikil að stöðvun eða brottfall hennar í heild eða hluta hefur afleiðingar fyrir getu ríkisins til að tryggja þjóðaröryggishagsmuni. Öryggislögin í Noregi gilda einnig um fyrirtæki sem meðhöndla öryggisflokkaðar upplýsingar eða búa yfir upplýsingum, upplýsingakerfum, hlutum eða innviðum sem hafa verulega þýðingu fyrir grunnstarfsemi samfélagsins eða stunda annars konar starfsemi sem svo háttar til um. Þá fjalla lögin einnig um fyrirtæki sem á annan hátt gegna mikilvægu hlutverki með tilliti til þjóðaröryggis og um rýni fjárfestinga í atvinnustarfsemi sem fellur undir lögin.

Í Svíþjóð eru einnig í gildi sérstök lög um öryggisvernd (s. säkerhetsskyddslag) sem eru að vissu marki svipuð norsku öryggislöggjöfinni. Í þeim er settur ákveðinn rammi um vernd viðkvæmrar starfsemi og þjóðaröryggishagsmuna ríkisins. Lögin ná til allra aðila, hvort sem þeir eru opinberir eða einkaaðilar, sem á einhvern hátt stunda starfsemi sem hefur þýðingu fyrir öryggi eða alþjóðlegar skuldbindingar um öryggis- og varnarmál sem ríkið hefur undirgengist. Þá er í lögunum kveðið á um vernd gegn njósnum, skemmdarverkum og hryðjuverkum, auk verndar trúnaðarupplýsinga og annarrar starfsemi sem gæti haft áhrif á þjóðaröryggi. Þrátt fyrir ýmis líkindi eru norsku og sænsku lögin einnig ólík í ákveðnum atriðum. Norsku lögin eru efnislega víðtækari og má líta á þau sem nokkurs konar heildarlöggjöf um þjóðaröryggi sem sameina borgaralega og hernaðarlega þætti öryggis- og varnarkerfisins undir einum lagaramma. Aftur á móti beinast sænsku lögin fyrst og

44 Að frátöldum herlögum sem virkjust á hættutímum, komi til stríðsögnar og herinn virkjust.

45 Sjá: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-01-24>

fremst að borgaralegri öryggisvernd og stjórnsýslulegum skyldum þeirra aðila sem stunda skilgreinda viðkvæma starfsemi.

Eins og fram hefur komið er í lögum hér á landi hvergi fjallað um ákveðna þjóðaröryggishagsmuni ríkisins líkt og norska og sænska löggjöfin ná yfir. Þá er enn fremur ekki skilgreind mikilvæg samfélagsleg starfsemi sem telst svo þýðingarmikil að stöðvun eða brottfall hennar í heild eða hluta hefur afleiðingar fyrir getu ríkisins til að tryggja þjóðaröryggishagsmuni. Það er einna helst á sviði fjarskiptamála sem finna má eitthvað í líkingu við slíkar heimildir eða kröfur til slíkrar starfsemi, og er þá hægt að vísa til hlutverks Fjarskiptastofu skv. 8. gr. laga um fjarskiptastofu, nr. 75/2021, og tiltekinna heimilda fjarskiptalaga, nr. 70/2022, og laga um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, nr. 78/2019.

Í skýrslu þjóðaröryggisráðs um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum frá desember 2022 var bent á að tryggja þyrfti lagalega og skipulagslega umgjörð og forgangsroðun verkefna sem miðuðu að því að tryggja öryggi æðstu stjórnar og samfellda starfsemi æðstu stjórnar ríkisins til skemmri og lengri tíma. Í áðurnefndri skýrslu þingmannahóps um inntak og áherslur í varnar- og öryggismálum, auk þingsályktunartillögu um stefnu í varnar- og öryggismálum, kemur fram mikilvægi þess að skoða setningu sérstakrar öryggislöggjafar hér á landi samhliða endurskoðun á varnarmálalögum og stofnanaumgjörð varnartengdra verkefna. Í því samhengi mætti koma á fót íslenskri öryggisvottun og trúnaðarflokkun skjala en slíka vottun mætti til að mynda nota fyrir aðila sem hafa aðgengi að rýmum þar sem innlend trúnaðarskjöl eru geymd.

Með vísan til framangreinds og matsviðmiða Atlantshafsbandalagsins undir grunnviðmiði eitt, er mikilvægt að hugað sé að því hvernig eigi að takast á við fyrrnefnd álitaefni. Í þeim efnum væri mögulegt að setja öryggislöggjöf til viðbótar við almannavarnalögin, líkt og þekkist í nágrannaríkjum okkar. Þau atriði sem þyrfti að huga að væru þá m.a. skilgreining á æðstu stjórn og samfélaglega mikilvægri starfsemi, sem myndi ná utan um þá þjónustu og/eða starfsemi sem er svo þýðingarmikil að stöðvun eða brottfall hennar í heild eða hluta hefur afleiðingar fyrir getu ríkisins til að tryggja þjóðaröryggi. Einnig mætti skoða að tryggja betur vernd mikilvægra upplýsinga fyrir ríkið, ásamt annarri grunnstarfsemi.

4.2.2 Mikilvægir innviðir

Í öllum grunnviðmiðunum um áfallapol er komið inn á hlutverk, samhæfingu og samspil stjórnvalda við rekstraraðila mikilvægra innviða, en segja má að það sé ákveðið leiðarstef sem fer í gegnum öll áfallapolsviðmiðin.

Til mikilvægra innviða samfélagsins geta talist aðstaða, kerfi, staðir, fólk og/eða verkefni sem eru nauðsynleg til þess að tryggja virkni samfélagsins. Ómissandi staðir teljast þeir sem tryggja daglegan rekstur samfélagsins, hvort heldur þeir eru í opinberri eigu eða einkaeigu. Mikilvægir innviðir eru oft á tíðum háðir hver öðrum sem gerir röskun þeirra enn skaðlegri þar sem truflun á einum getur haft áhrif á marga aðra. Alvarleg röskun getur því haft ýmsar samfélagslegar afleiðingar.

Hvað varðar lagaumhverfið hér á landi þegar kemur að málefnum tengdum mikilvægum innviðum þá er ákveðið lagalegt tómarúm til staðar, og á síðustu árum hefur verið bent á það í margs konar vinnu stjórnvalda.

Í niðurstöðum átakshóps um úrbætur á innviðum, sem skipaður var í kjölfar fjarviðris í desember 2019, voru gerðar tillögur að aðgerðum sem lúta m.a. að

formlegri skilgreiningu mikilvægra innviða. Til að afla sjónarmiða um brýn umbótaverkefni í innviðum leitaði hópurinn til sveitarfélaga, innviðafyrirtækja og stofnana. Í tillögum átakshópsins var því tekið mið af mikilvægum innviðum eins og þeim er lýst í stefnu almannavarna- og öryggismála ríkisins fyrir árin 2015–2017. Þá var ítarlega farið yfir stöðu þessara mála í skýrslu forsætisráðherra um innviði og þjóðaröryggi frá 18. janúar 2021 (þskj. 751, 111. mál á 151. löggjafarþingi).

Í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum frá árinu 2021 var aðgerð þar sem lagt var til að heildstæð lagaumgjörð yrði sett um rekstur og vernd mikilvægra innviða, en sú aðgerð hefur enn ekki náð fram að ganga. Í skýrslu þjóðaröryggisráðs sem kom út árið 2022, sagði m.a.: „Treysta þarf lagaumgjörð um rekstur mikilvægra innviða samfélagsins, þ.m.t. að skilgreina hvaða innviðir samfélagsins eða hlutar þeirra teljast mikilvægir með tilliti til þjóðaröryggishagsmuna. Annars vegar þarf að mæla skýrar fyrir um skyldur þeirra sem sjá um rekstur slíkra innviða og öryggiskröfur sem gera verður til þeirra. Hins vegar þarf að útfæra og skilgreina betur valdheimildir stjórnvalda gagnvart þessum aðilum við sérstakar neyðaraðstæður, þar sem virkni mikilvægra innviða er stefnt í hættu.“⁴⁶

Þessu til viðbótar var hin svokallaða CER-gerð, sem getið var fyrr í þessari skýrslu, samþykkt á vettvangi Evrópusambandsins í desember 2022 og til skoðunar hefur verið hjá EFTA-ríkjunum að taka hana upp í EES-samninginn. Gerðin leysir af hólmi hina svokölluðu ECI-gerð⁴⁷ sem var hluti af EES-samningnum. Það hefur verið metið svo að efnissvið gerðarinnar falli undir ábyrgðarsvið dómsmálaráðuneytisins og hefur hún því verið til rýni þar. CER er hluti af nokkrum öðrum tilskipunum Evrópusambandsins sem varða það að tryggja áfallapol mikilvægra innviða á innri markaðnum. Segja má að CER-tilskipunin sé að ákveðnu leyti grunnurinn og svo séu í öðrum tilskipunum settar skýrari reglur á tilteknum sviðum innri markaðarins, t.d. NIS 2 sem tekur til fjarskiptamarkaðarins og DORA-gerðin sem tekur til stafræns viðnámspróttar fjármálamarkaðarins.

Tilgangur CER-gerðarinnar er að skylda aðildarríki til að grípa til sértækra ráðstafana til að tryggja þjónustu á innri markaðnum með það að markmiði að viðhalda mikilvægri samfélagsstarfsemi. Tilskipunin skyldar aðildarríkin til að tilgreina mikilvægar rekstrareiningar og til að styðja þær við að uppfylla skyldur sem lagðar eru á þær. Meginmarkmið tilskipunarinnar er því að efla áfallapol mikilvægra rekstrareininga til að tryggja nauðsynlega þjónustu á innri markaðnum. Á grundvelli tilskipunarinnar mun framkvæmdastjórn ESB í samstarfi við aðildarríkin þróa tilmæli og viðmiðunarreglur við að tilgreina mikilvægar rekstrareiningar. Í viðauka með gerðinni eru svo tilgreindir í 11 liðum þeir geirar sem falla undir gerðina.

Í þessu samhengi verður þó að hafa í huga að CER-gerðin takmarkar ekki svigrúm aðildarríkja til að setja reglur um grundvallaröryggishagsmuni sína, svo sem þjóðaröryggi og öryggis- og varnarmál. Slíkir þættir geta því verið útfærðir sjálfstætt í lögum og til viðbótar við lágmarksreglur sem settar eru fram í CER-gerðinni. Það sama á svo við um NIS 2-gerðina.

46 Sjá: https://stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Skyrsla_TH.OR_des22.pdf

47 Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection.

Þá verður að hafa í huga að virkni mikilvægra innviða samfélagsins byggist í auknum mæli á samvirkni skipulags, mannvirkja, net- og upplýsingakerfa og er háð raforku, fjarskiptum og netöryggi. Ljóst er að þróun á sviði stafrænnar tækni, gervigreindar og 5G-tækni mun hafa mikil áhrif á virkni mikilvægra samfélagsinnviða á komandi árum. Þannig getur virkni þessara innviða verið tengd innbyrðis á margvíslegan hátt og kerfisbrestur á einu sviði haft alvarleg áhrif á virkni annarra kerfa. Að sama skapi geta truflanir á mikilvægum innviðum í einum landshluta haft alvarlegar afleiðingar á öðrum svæðum og jafnvel um land allt. Loks geta truflanir annars staðar á hnettinum haft áhrif á virkni mikilvægra innviða hérlandis vegna mikils vaxtar í tölvutengingum milli landa.⁴⁸

Lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, nr. 78/2019, miða að því að stuðla að öryggi og viðnámsþrótti net- og upplýsingakerfa slíkra innviða. Samkvæmt þeim falla undir mikilvæga innviði rekstraraðilar nauðsynlegrar þjónustu og veitendur stafrænnar þjónustu. Með lögnum eru gerðar lágmarkskröfur um áhættustýringu og viðbúnað sem eiga að stuðla að því að koma í veg fyrir rof á nauðsynlegri þjónustu. Þessi lög eru nú til endurskoðunar vegna NIS 2-tilskipunarinnar sem leysir af hólmi hina upphaflegu NIS-tilskipun. Mikilvægt er að þeirri vinnu verði áframhaldið og forgangsraðað innan Stjórnarráðsins, sem lið í því að efla áfallapol mikilvægra innviða.

Ljóst er að með innleiðingu á NIS 2 verða verulegar breytingar á netöryggislögum, en tilskipunin miðar að því að efla og samhæfa öryggisstig og áfallapol net- og upplýsingakerfa innri markaðarins og aðlag regluverkið að nýju landslagi þegar kemur að netögnum. Gildissvið NIS 2 felur í sér verulega útvíkkun á gildissviði NIS 1 og nær til fleiri sviða atvinnulífisins. Þá er tilskipunin eins og áður segir nátengd CER-gerðinni en gildissvið gerðanna er að miklu leyti samræmt. Þá eru jafnframt tengsl milli CER, NIS 2 og hinnar svokölluðu DORA-gerðar sem fjallar um áfallapol stafræns fjármálamarkaðar, en lög til innleiðingar á henni hafa nú verið samþykkt á Alþingi.⁴⁹

Hvað varðar lagaumhverfið eins og það er í dag er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðuneyti og undirstofnanir þeirra skuli, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallapol, vinna hættumat og gera viðbragðsáætlanir sem taka til þeirra hluta samfélagsins sem falla undir starfssvið þeirra, sbr. 15. gr. laga um almannavarnir nr. 82/2008. Þá gerir almannavarnasvið ríkislögreglustjóra viðbragðsáætlanir fyrir þá hluta samfélagsins sem falla ekki undir starfssvið tiltekins ráðuneytis. Mat á áhættu og áfallapoli samkvæmt framansögðu lýtur einkum að mikilvægum innviðum samfélagsins en það er einnig á verksviði greiningardeildar ríkislögreglustjóra að veita ráðgjöf um viðbúnað sem hefur þýðingu fyrir hagsmuni ríkisins og þjóðhagslega mikilvæga starfsemi, sbr. e-lið 2. mgr. 4. gr. reglugerðar um greiningardeild ríkislögreglustjóra, nr. 404/2007.

Líkt og nefnt hefur verið hóf almannavarnasvið ríkislögreglustjóra verkefni árið 2021 þar sem lagt var upp með að greina áfallapol hjá ráðuneytum, sveitarfélögum og stofnunum. Þetta verkefni hefur verið til endurskoðunar hjá Almannavörnum. Hluti af þessu verkefni var útgáfa skýrslu um *Mikilvæg verkefni í samfélaginu* sem Almannavarnir gáfu út árið 2022 en þar eru mikilvægir innviðir skilgreindir sem þau

48 Sjá: <https://althingi.is/altext/pdf/151/s/0751.pdf>

49 Sjá: <https://althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/157/99>

kerfi og mannvirki sem eru nauðsynleg til að halda mikilvægum verkefnum í samfélaginu gangandi.⁵⁰

Þrátt fyrir að almenna lagalega skilgreiningu á mikilvægum innviðum sé ekki að finna í íslenskum lögum, þá er fjallað um mikilvæga innviði í ýmsum skýrslum stjórnvalda og gerðum Evrópusambandsins sem ber að taka upp í EES-samninginn.

Í töflunni má sjá hvernig mikilvægir innviðir hafa verið flokkaðir í skýrslum stjórnvalda og samanburður gerður við þá flokkun sem CER-gerðin setur fram. Það má sjá að margt er sameiginlegt með því hvernig þetta hefur verið metið hér og þeirri flokkun sem CER-gerðin tilgreinir.

Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins 2015-2017	Mikilvæg verkefni í samfélaginu (Almannavarnir, 2022)	CER Directive 2022/2577
Æðsta stjórn	Stjórnun og viðlagastjórnun	Opinber stjórnsýsla
Orkukerfi	Dreifing á heitu vatni og rafmagni	Orkukerfi
Fjarskipti, net og upplýsingakerfi	Gagnagrunnsöryggi, fjarskiptanet og -þjónusta	Stafræn grunnvirki
Heilbrigðisþjónusta	Heilsa og velferð	Heilbrigði
Matvæla-, fæðu-, neysluvatns- og fráveitukerfi	Vatn og frárennsli	Drykkjarvatn
Löggæsla, viðbúnaður og neyðarþjónusta	Lög, regla og björgunarþjónusta	Skólp
Samgöngukerfi	Samgöngur	Flutningar
Fjármálakerfi	Fjármálaþjónusta	Bankaþjónusta
	Gervihnattaþjónusta	Innviðir fjármálamarkaða
	Varnarmál	Geimur
	Náttúra og umhverfi	Framleiðsla, vinnsla og dreifing matvæla
	Afhendingaröryggi	

Í eftirfarandi töflu má svo sjá þá flokkun sem sett er fram í NIS 2-tilskipuninni um ómissandi og mikilvæga innviði, en greinarmunur er gerður á þeim í tilskipuninni og þeirra krafna sem gerðar eru til þeirra innviða. Í nýju frumvarpi til heildarlaga um almannavarnir eru svo ómissandi innviðir skilgreindir sem þau kerfi, eignir, búnaður, net, mannvirki eða þjónusta sem er nauðsynleg til að tryggja grunnþarfir samfélagsins og samfélagið getur ekki verið án í sólarhring eða skemur.

50 Sjá: https://almannavarnir.is/wp-content/uploads/2022/01/Mikilv_verkefni_151221.pdf

Ómissandi innviðir	Mikilvægir innviðir
Orkuveitur	Póstþjónusta
Flutningsþjónusta	Sorphirða
Bankastarfsemi	Kemísk efnaframleiðsla
Innviðir fjármálamarkaðarins	Matvælaframleiðsla
Heilbrigðisþjónusta	Önnur framleiðsla
Neysluvatn	Stafrænar veitur
Fráveitur	Rannsóknarstofnanir
Stafrænir innviðir	
Veitendur stafrænnar þjónustu	
Opinberar stofnanir	
Geimtengd þjónusta	

Með vísan til framangreinds er mikilvægt að hugað sé að því hvernig eigi að takast á við það lagalega tómarúm sem er á skilgreiningu á mikilvægum innviðum hér á landi og þar með þeirra krafna sem unnt er að gera til slíkrar starfsemi. Í þeim efnum er einnig mikilvægt að hugað sé að því hvernig ákjósanlegast sé að innleiða CER-gerðina í íslenskan rétt, sem hefur það að meginmarkmiði að efla áfallapol mikilvægra rekstrareininga til að tryggja nauðsynlega þjónustu á innri markaði EES-svæðisins.⁵¹

Þessu til viðbótar þarf einnig að gæta að því að til sé ferli til að áhættumeta og rýna fjárfestingar og eignarhald í mikilvægum innviðum líkt og fjallað er um í grunnviðmiðunum. Í skýrslu þingmannahóps um stefnu í varnar- og öryggismálum er fjallað um mikilvægi fjárfestingarrýni er kemur að vernd gegn óæskilegum áhrifum erlendra aðila í tengslum við mikilvæga innviði og viðkvæman iðnað innanlands. Á 154. löggjafarþingi lagði forsætisráðherra fram frumvarp um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu sem náði ekki fram að ganga en mikilvægt er að slíkt frumvarp verði endurflutt, þar sem það er liður í því að uppfylla hin sjö grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins um áfallapol og er frumvarp þess efnis á þingmálaskrá þessa þingvetrar og hefur verið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

Eins og rakið var í fyrri kafla um öryggi æðstu stjórnar/stjórnvalda hafa Norðmenn sett sérstök öryggislög, sem fjalla m.a. um öryggi ríkisins, hlutverk mismunandi stjórnvalda í þeim efnum, vernd mikilvægra innviða og fjárfestingarrýni og vernd upplýsinga sem eru mikilvægar fyrir ríkið.⁵² Öryggislögin ná einnig yfir fyrirtæki sem meðhöndla öryggisflokkaðar upplýsingar eða búa yfir upplýsingum, upplýsingakerfum, hlutum eða innviðum sem hafa verulega þýðingu fyrir grunnstarfsemi samfélagsins eða stunda annars konar starfsemi sem svo háttar til um. Þá fjalla lögin einnig um fyrirtæki sem á annan hátt gegna mikilvægu hlutverki með tilliti til þjóðaröryggis. Á grundvelli þeirra er því settur ákveðinn lagarammi um starfsemi mikilvægra innviða, þær kröfur og skyldur sem gerðar eru til slíkrar starfsemi og

51 Í hvítbók Norðmanna frá janúar 2025 kemur fram að norsk stjórnvöld hyggjast leggja fram lagafrumvarp um grunnöryggi mikilvægra rekstrareininga, sem verður ætlað að innleiða sameiginlega NIS 2 og CER – gerðirnar í heildstæðan lagabálk. Lögin munu því kveða á um grunnöryggi mikilvægra rekstrareininga sem teljast samfélagslega mikilvægar á friðar-, hættu- og stríðstímum.

52 Sjá: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-01-24>

eftirlits. Þá er norsku öryggisstofnuninni (n. Nasjonal sikkerhetsmyndighet) á grundvelli laganna falin tiltekin verkefni. Að einhverju leyti fer greiningardeild ríkislögreglustjóra með sambærileg hlutverk, svo sem útgáfu öryggisvottana, sem eru á grundvelli þjónustusamnings við utanríkisráðuneytið um varnartengd verkefni í samræmi við 7. gr. a varnarmálalaga, nr. 34/2008.

Í fræðsluferð stýrihópsins til Noregs var farið ítarlega yfir öryggislöggjöfina og þá stefnumótun sem nú fer fram á grundvelli hvítbókar Norðmanna um heildarviðbúnað. Breytingar hafa nú þegar verið gerðar á norsku öryggislöggjöfinni og fyrirhugað er að leggja fram frumvarp um fjárfestingarárni í mikilvægum innviðum þar sem gildandi öryggislöggjöf nær ekki fyllilega yfir erlenda fjárfestingu sem getur haft áhrif á þjóðaröryggi. Þá er einnig unnið að frumvarpi til innleiðingar á CER- og NIS2-tilskipununum en því er ætlað að ná utan um grundvallaröryggi mikilvægrar samfélagslegrar starfsemi. Mikil stefnumótunarvinna fer nú fram í Noregi hvað þessi mál varðar, en munurinn þar og hér á landi er að þar er skýrara laga- og stofnanaumhverfi til að byggja á við þá stefnumótun. Norðmenn standa þó frammi fyrir sambærilegum áskorunum í þessum efnum og við hér á landi og því um eðlislík úrlausnarefni að ræða, sem vel er hægt að draga lærdóm af við stefnumótun á þessu sviði.

Málefni mikilvægra innviða hér á landi ganga eins og annars staðar þvert á stjórnkerfið og því má að einhverju leyti rekja þetta lagalega tómarúm til þess að málefnið sem slíkt heyrir ekki undir eitt tiltekið ráðuneyti heldur nær með einum eða öðrum hætti yfir efnissvið margra ráðuneyta. Það er mikilvægur liður í að gæta öryggis- og varnarhagsmuna hvers ríkis að tryggja starfsemi og áfallapol mikilvægra innviða samfélagsins. Það er því brýnt að tekin sé ákvörðun um hvernig haga eigi þessum málum hér á landi og hvar verkefni sem þessi eigi að vera. Eins og rakið hefur verið er ríkislögreglustjóra falin ákveðin verkefni í samvinnu við einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra við að kanna áfallapol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra, sbr. 15. gr. almannavarnalaga. Við heildarendurskoðun almannavarnalaga hefur verið lagt til að skerpa á þessu hlutverki án þess þó að gengið sé svo langt að innleiða CER-gerðina.

Með vísan til framangreinds og matsviðmiða Atlantshafsbandalagsins undir grunnviðmiði eitt, þá er mikilvægt að hugað sé að því hvernig eigi að takast á við þau álitæfni um mikilvæga innviði sem hér hafa verið rakin og að stuðst sé við sambærilega hugtakanotkun í þeim lagalegu umbótum sem unnið er að innan mismunandi ráðuneyta. Eins og tiltekið var í fyrri kafla um öryggi æðstu stjórnar/stjórnvalda væri ein leið í þeim efnum að setja sérstaka öryggislöggjöf til viðbótar við almannavarnalögin, líkt og þekkist í nágrannaríkjum okkar.

4.2.3 Samstarf stjórnvalda og einkaaðila

Í flestum grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins um áfallapol er komið inn á samstarf stjórnvalda og einkaaðila en það er talinn mikilvægur þáttur í því að tryggja samfellu í stjórn ríkisins og í opinberri lykilþjónustu. Áhersla er lögð á að stjórnvöld vinni með einkaaðilum og rekstraraðilum mikilvægrar samfélagslegrar þjónustu til þess að auka áfallapol samfélagsins, þetta sé liður í heildrænni nálgun enda geti ríkið eitt og sér ekki tryggt öryggi samfélagsins heldur gegni einkaaðilar einnig veigamiklu hlutverki.

Mikilvægt er að skapa vettvang stjórnvalda og einkaaðila til að tryggja að slíkt samstarf geti átt sér stað á skýrum grundvelli. Þá er einnig lögð áhersla á að

vettvangur fyrir slíkt samstarf sé til staðar áður en til hættutíma kemur. Hvernig þessu er háttað getur verið mismunandi eftir geirum og því er mikilvægt að samtöl á milli stjórnvalda og mismunandi geira fari fram þar sem farið er yfir stöðuvitund og sameiginlega snertifleti til undirbúnings fyrir hvers kyns áföll, svo sem með tilliti til neyðarbirgða, birgðahalds og birgðakeðja, og annarra samfélagslega mikilvægra þátta. Þá er enn fremur lögð áhersla á upplýsingamiðlun og að hugað sé að heimildum til að miðla trúnaðarupplýsingum til lykilaðila innan mikilvægra innviða og að skilgreindir séu aðilar sem séu öryggisvottaðir til að taka við slíkum upplýsingum.

Þá er vert að hafa í huga að eignarhald og rekstur á mikilvægum innviðum er oft í einkaeigu eða í blönduðu eignarhaldi, t.d. ríkis og sveitarfélaga. Af þeim sökum er enn fremur gagnlegt að samstarfsgrundvöllur sé skapaður milli stjórnvalda og einkaaðila.

Í nýútgefinni hvítbók Norðmanna um heildarviðbúnað er fjallað um samræmdan viðbúnað og undirbúning fyrir hættuástand. Þar er fjallað um mikilvægi samhæfingar og samstarfs á milli stjórnvalda og einkaaðila, til dæmis varðandi stöðuvitund og upplýsingamiðlun. Ríkisstjórn Noregs vinnur nú að því að koma á fót ráðgjafarnefnd á ráðuneytisstigi um neyðarskipulag og stöðuvitund þar sem atvinnulífið er virkur þátttakandi. Norsk stjórnvöld huga einnig að því að leggja fram lagafrumvarp um grunnöryggi mikilvægra rekstrareininga þar sem lagðar verða sameiginlegar kröfur á grunnöryggi fyrirtækja sem teljast mikilvæg fyrir starfsemi samfélagsins á friðar- og hættutímum. Lögunum er ætlað að innleiða bæði CER- og NIS 2-gerðir ESB. Markmið laganna er því að efla viðbúnað og áfallapol fyrirtækja og auka á sama tíma framlag þeirra til heildaráfallapols samfélagsins.

Ef horft er til Finnlands má segja að samstarf hins opinbera og einkaaðila þar í landi nái aftur til fimmta áratugarins og það eigi rætur sínar að rekja til hugmynda um heildarviðbúnað og síðar alhliða öryggis.⁵³ Í raun má segja að Finnar hafi stöðugt eftir forvarnir og viðbúnað við hvers kyns vá. Hugtakið alhliða öryggi þýðir að mikilvæg starfsemi samfélagsins er tryggð með samstarfi stjórnvalda, atvinnulífs, félagasamtaka og almennings. Landssamtök neyðarbirgja (e. the National Emergency Supply Organisation, NESO) eru eitt af sérkennum finnska kerfisins en þau starfa í 23 samstarfsnefndum sem ná yfir sjö geira, þ.e. matvæla-, orku-, flutninga-, heilbrigðismála-, fjármála- og trygginga-, iðnaðar- og netkerfa, og heyra samtökin undir ráðuneyti efnahagsmálefna og vinnumarkaðs. Þar er áhersla lögð á sameiginlega snertifleti, líkt og stöðuvitund, þjálfun og miðlun bestu starfsvenja. Þrátt fyrir að sögulega hafi verið lögð áhersla á efnislega þætti, hefur vinnunni á síðustu árum í auknum mæli verið forgangsraðað í átt að því að byggja upp áfallapol mikilvægra innviða og netöryggis.

Í Finnlandi er samstarf hins opinbera og atvinnulífsins einnig tryggt í gegnum hina svokölluðu öryggisnefnd⁵⁴ en hún styður við alhliða öryggissamhæfingu ríkisins og er fastmótaður samstarfsvettvangur með aðsetur í varnarmálaráðuneyti Finnlands þar sem saman koma fulltrúar frá ráðuneytum, stofnunum og atvinnulífinu. Í henni eru haldnir mánaðarlegir fundir þar sem ráðgjöf og stuðningur er veittur á milli

53 Sjá: <https://hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2024/05/20240527-Hybrid-CoE-Working-Paper-31-Building-resilience-to-hybrid-threats-WEB.pdf>

54 Sjá: <https://turvallisuuskomitea.fi/en/security-committee/>

aðila sem skapar ákveðna stöðuvitund og leggur grunn að samstarfi stjórnvalda og einkaaðila.

Í sumum geirum hér á landi er til samstarfsvettvangur stjórnvalda og einkaaðila en ekki er að finna neinn vettvang sambærilegan þeim sem Norðmenn og Finnar hafa sett upp. Mikilvægt er að hugað sé að því að styrkja samstarf stjórnvalda og einkaaðila ásamt því að bæta þekkingu á þessu sviði. Sem dæmi hafa varnarmála-skrifstofa utanríkisráðuneytisins og skrifstofa almanna- og réttaröryggis í dómsmálaráðuneytinu haldið námskeið um öryggis- og varnarmál, þar sem aðilar úr stjórnkerfinu, fjölmiðlum, fyrirtækjum og háskólasamfélaginu hafa fengið tækifæri til að fræðast um þessi málefni miðað við íslenskar aðstæður. Námskeiðið hefur verið haldið tvisvar á ári og hefur verið mikil ásókn í það bæði frá stjórnvöldum og einkaaðilum. Hefur þetta verið mikilvægur liður í að efla þekkingu á málaflökknum og skapa sameiginlega stöðuvitund á málefnasviðinu.

Hér á landi ætti að koma á fót áþekktum samstarfsvettvangi og þeim sem Norðmenn og Finnar hafa sett. Slíkur vettvangur þarf ekki endilega að vera lögbundinn en gott er þó að huga að ákveðinni formfestu í slíku samstarfi, þar sem markmið og sameiginleg sýn á hlutverk og tilgang liggur fyrir. Það er því mikilvægt að til staðar sé vettvangur stjórnvalda og einkaaðila þar sem ákveðinni stöðuvitund og upplýsingamiðlun er komið á framfæri og sameiginlegir snertifletir eru greindir með það að markmiði að efla áfallaból samfélagsins.

4.2.4 Fjölpáttáógnir

Í flestum grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins um áfallapol er komið inn á mikilvægi þess að hugað sé að fjölþáttaðgnum og hvaða áhrif þær geti haft á starfsemi sem fellur undir viðmiðin.

Í hinu sífellt breytilega öryggislandslagi hefur orðið aukin áhersla á fjölþáttaógnir og viðbúnað gegn slíkum ógnum. Ekki er hægt að segja að fyrir liggji einhlít skilgreining á hugtakinu, en reynt hefur verið að ná utan um það í víðu samhengi. Sem dæmi þá kom fram í matsskýrslu Þjóðaröryggisráðs árið 2022 að „hugtakið fjölþáttaógnir vísar til samhfðra og samstilltra aðgerða óvinveittra ríkja eða aðila tengdum ríkjum sem beita fjölbreyttum aðferðum, á skipulagðan hátt, til að nýta sér kerfislega veikleika ríkja og/eða stofnana þeirra.“⁵⁵

Í skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál frá árinu 2023 eru fjölþátta-
ógnir skilgreindar á eftirfarandi hátt: „Fjölþáttaógnir eru aðgerðir á vegum ríkja eða
annarra aðila sem hafa að markmiði að annaðhvort eða bæði veikja og skaða
lýðræðisríki í þeim tilgangi að hafa áhrif á eða hamla ákvarðanatöku sem og stuðli
að sundrunu.“⁵⁶ Þá segir í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá maí 2023
að hugtakið fjölþáttaógnir sé iðulega notað til að ná utan um samtengt eðli
áskorana (t.d. hryðjuverkaógn, kynþáttastríð, fólksflutninga, veikar stofnanir),
margbreytileika gerenda (hefðbundinn herafla, herflokka, glæpahópa) og fjölbreyti-
leika viðtekinna og óhefðbundinna aðferða sem beitt er (hernaði, alþjóðasam-
skiptum, tækni). Þannig megi segja að fjölþáttaógnir séu samsettar úr mismunandi
þáttum sem fléttist saman og myndi flóknar og marghliða ógnir. Hugtakið sé e.k.

55 Sjá: https://stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Skyrsla_TH.OR_des22.pdf

56 Sjä: <https://stjornarradid.is/library/02-Rit-Skygslun-og-Skjal/Skygslun-Wikinn-dec22.pdf>

myndlíking, sem beitt sé til að ná utan um ógnir, togstreitu og það flækjustig sem fylgir breyttu umhverfi alþjóðamála og tæknivæddri samfélagsgerð.⁵⁷ Sem dæmi um fjölþáttaógnir má nefna netárásir, upplýsingaóreiðu, ógnir gegn mikilvægum innviðum, njósnir, pólitíska og efnahagslega íhlutun og ýmislegt fleira.

Fjölþáttaógnir virða því hvorki landamæri, skil á milli hlutverka stofnana í samfélaginu, né mörk hins opinbera og einkaaðila. Þær geta verið marglaga og hannaðar á þann veg að afar auðvelt sé að neita sök og erfitt að draga aðila til ábyrgðar. Samhliða örum tæknibreytingum hafa fjölþáttaógnir orðið flóknari og erfiðari viðureignar og nokkuð ljóst að sú þróun mun halda áfram.

Það hefur verið talinn mikilvægur liður í að vinna gegn fjölþáttaógnum að tryggja samvinnu þvert á stofnanir. Mikilvægt er að engar lagalegar hindranir komi í veg fyrir að stofnanir geti miðlað upplýsingum sín á milli en það getur verið ákveðin forsenda fyrir því að uppgötva og greina fjölþáttaógnir og bregðast tímanlega við þeim. Að öðrum kosti er auðvelt að nýta ábyrgðarskiptingu stjórnvalda og annarra aðila sem lið í fjölþáttaógnum. Mikilvægt er að stofnanir og einkaaðilar geti deilt upplýsingum um mögulegar ógnir og hættur, hægt sé að vinna sameiginlega að uppgötvun og greiningum atvika sem og skipuleggja og framkvæma viðeigandi viðbragð. Það er því mikilvægt að tryggja víðtækt samráð og samhæfingu milli stjórnvalda sem og við einkaaðila til að vinna gegn fjölþáttaógnum.

Til að vinna gegn fjölþáttaógnum hefur verið talið mikilvægt að auka áfallapol ríkja, svo sem með því að styrkja og efla áfallapol mikilvægra innviða. Segja má að mikilvægir innviðir séu að ákveðnu leyti hryggjarstykkið í því að tryggja grunnvirkni samfélagsins. Með því að kortleggja og greina innviði í samfélaginu er hægt að bæta áfallapol þeirra, m.a. með því tryggja raunöryggi og netöryggi eða tryggja ákveðnar varaleiðir. Bætt reglusetning um starfsemi mikilvægra innviða og fjárfestingarárni í slíkum innviðum getur því allt verið liður í því að efla áfallapol gegn fjölþáttaógnum.

Enn fremur skiptir máli að tryggja samstarf milli stjórnvalda og rekstraraðila mikilvægra innviða sem lið í því ná fram sameiginlegri stöðuvitund um þær áskoranir og áhættur sem til staðar eru svo að unnt sé að byggja upp getu til að vinna gegn slíkum ógnum. Þá er jafnframt mikilvægt að fræða samfélagið og efla vitund um fjölþáttaógnir, bæði meðal almennings og innan atvinnulífisins.

Alþjóðlegt samstarf á sviði fjölþáttaógna er lykilatriði. Slíkt samstarf bætir upplýsingaskipti og byggir upp þekkingu og reynslu innanlands. Hægt er að draga lærdóm af viðbrögðum og atvikum erlendis og spegla þá reynslu hér á landi. Talsverður árangur hefur náðst í að auka erlent samráð meðal annars á vettvangi Atlantshafsbandalagsins og í samstarfi, til að mynda innan fjölþáttaógnasetursins í Helsinki.

57 Sjá: <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/1iHbsw5N9hs9YiBDUQxpwv/83edaa53e4ee53093eb3fc38c1651cce/Sk%C3%BDrsla%5Fgreiningardeildar%5Fum%5Ffj%C3%B6l%C3%BE%C3%A1tta%C3%B3gnir-0>

5. Niðurstöður

Gjörbreytt öryggisumhverfi í Evrópu, vaxandi spenna og óvissa í alþjóðamálum hafa aukið áherslu bandalagsríkja Atlantshafsbandalagsins á innra og ytra öryggi sitt, þar með talið að byggja upp áfallapol. Ísland er engin undantekning þar á. Ýmis vinna fer fram hjá stjórnvöldum enda hafa einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra og sveitarfélög í samvinnu við ríkislögreglustjóra skyldur til þess að kanna og styrkja áfallapol hvert á sínu sviði.

Grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins eru mikilvægur þáttur í þessari vegferð og nýttast stjórnvöldum við að byggja á markvissan hátt upp aukið áfallapol á breiðum grundvelli. Mat stýrihópsins, með tilliti til grunnviðmiðs eitt um að tryggja samfellu í stjórn ríkisins og opinberri lykilþjónustu, er að íslensk stjórnvöld séu komin skemur á veg en a.m.k. mörg nágranna- og bandalagsríki, hvað varðar að styrkja áfallapol samfélagsins með heildrænum hætti. Í því samhengi má m.a. horfa til Noregs þar sem nú fer fram mikil stefnumótunarvinna varðandi þessi mál. Þar er tekist á við sambærilegar áskoranir og verkefni, en munurinn þar og hér er að þar er til staðar skýrara laga- og stofnanaumhverfi til að byggja á við þá stefnumótun.

Ýmis og fjölbreytt umbótaverkefni hafa þó verið í vinnslu upp á síðkastið sem eru allt liður í því að efla áfallapol á mismunandi sviðum samfélagsins. Má þar m.a. nefna frumvarp til heildarlaga um almannavarnir, drög að frumvarpi um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu ásamt innleiðingu á DORA gerðinni með heildarlögum um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar. Þá má enn fremur nefna vinnu samráðshóps þingmanna við mótun stefnu í varnar- og öryggismálum.

Hér á landi er það dómsmálaráðherra sem ber ábyrgð á almannavörnum en grunnur að góðu almannavarnakerfi er áfallapolið samfélag, þar sem öll svið samfélagsins eru í stakk búin til að takast samræmt á við fjölbreyttar áskoranir. Hvert og eitt ráðuneyti ber svo sviðsábyrgð á sínu málefnasviði, þar á meðal á áfallapoli, en það er þó verkefni dómsmálaráðuneytisins, í samræmi við markmið almannavarna, að vinna heildrænt að styrkingu áfallapols. Ráðuneytið hefur því tekið virkan þátt í starfi Atlantshafsbandalagsins á þessu sviði í samstarfi við utanríkisráðuneytið.

Verkefni sem þetta er afar umfangsmikið og fer þvert á stjórnkerfið, þar sem sviðsábyrgð ræður að meginstefnu för um uppbyggingu áfallapols. Til að tryggja heildræna nálgun stjórnvalda er því mikilvægt að samræma og samhæfa vinnu við uppbyggingu áfallapols, m.a. með því að tryggja samhæfða lagasetningu og stefnumótun á þessu málefnasviði. Stýrihópur verkefnisins telur því mikilvægt að aðkoma forsætisráðuneytisins í þessu verkefni verði skýrari með tilliti til hlutverks forsætisráðherra, sbr. 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Lagt er til að í komandi vinnu við mat á grunnviðmiðum tvö til sjö, sem falla m.a. undir efnissvið atvinnuvegaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, innviðaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, og eftir atvikum fleiri ráðuneyta, verði aðkoma forsætisráðuneytisins að vinnunni tryggð með tilliti til samræmingarhlutverks þess. Verkefnið verður þó unnið með sama fyrirkomulagi og lagt var upp með í samstarfsverkefni dómsmálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis og ríkislögreglustjóra. Þá verður enn fremur lagt til að eftir að mati á grunnviðmiðum tvö til sjö verður lokið, verði unnið áfram að samstarfsverkefni ráðuneytanna við uppbyggingu áfallapols þvert á stjórnkerfið.

Einn þáttur í því hvað íslensk stjórnvöld eru komin skemur á veg í uppbyggingu áfallapols má rekja til þeirra lagalegu álitafna sem fjallað er um hér að framan. Í nágrannaríkjum okkar er skýrar kveðið á um þessi málefni í lögum og ein meginforsenda þess að unnt sé að vinna að uppbyggingu áfallapols er að skýrar verði kveðið á um tiltekin atriði og vísast þar til umfjöllunar um svokallaða öryggislöggjöf og álitafna því tengdu. Má þar m.a. nefna umfjöllun um æðstu stjórn ríkisins og samfélagslega mikilvæga starfsemi sem nær yfir þjónustu og/eða starfsemi sem er svo þýðingarmikil að stöðvun eða brottfall hennar í heild eða hluta hefur afleiðingar fyrir getu stjórnvalda við að tryggja þjóðaröryggi og öryggi almennings. Þá vísast til umfjöllunar á skilgreiningu á mikilvægum innviðum og þá þeim kröfum sem megi gera til slíkra innviða, í samhengi við innleiðingu á tilskipunum ESB um CER, NIS2 og DORA. Nauðsynlegt er að tryggja samstarf og samráð milli ráðuneyta við þá vinnu og samþætta þá vinnu stjórnvalda. Þá er mikilvægt að frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu verði endurflutt, þar sem það er liður í því að mæta hinum sjö grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins um áfallapol.

Það er mat stýrihópsins að þessum lagalegu álitafnum verði best fyrir komið í löggjöf sem taki til grunnöryggis ríkisins, þar sem fjallað yrði um öryggi æðstu stjórnar, samfélagslega mikilvæga starfsemi sem og skilgreiningu á mikilvægum innviðum og þá þeim kröfum sem gera megi til slíkrar starfsemi með vísan til fyrrnefndra tilskipana ESB. Mikilvægt er að sú löggjöf taki mið af og sé í samhengi við aðra öryggistengda löggjöf hér á landi, líkt og lög um almannavarnir, varnarmálalög, lögreglulög, fyrirhugað frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu og aðra tengda löggjöf. Þá mætti taka til skoðunar hvort önnur tengd atriði ættu jafnframt heima í slíkri löggjöf, s.s. meðferð trúnaðarupplýsinga ríkisins, eins og fjallað er um í hinni norsku og sænsku öryggislöggjöf.

5.1 Tillögur

Þar sem matsviðmiðin sem sett eru fram undir grunnviðmiði eitt, um að tryggja samfellu í stjórn ríkisins og opinberri lykilþjónustu, ná yfir vítt og breitt svið ákvað stýrihópurinn að forgangsraða þeim atriðum og álitafnum sem hann taldi brýnast að leysa úr í þessum fasa verkefnisins. Þau atriði hafa einnig áhrif á áframhaldandi vinnu við mat og yfirferð yfir grunnviðmið tvö til sjö. Ákveðnar tillögur stýrihópsins miða að því að ná betur utan um hvernig verkefnið verður unnið áfram innan stjórnkerfisins, við mat og kortlagningu á grunnviðmiðum tvö til sjö, en einnig til þess hvernig unnið verði áfram að því að styrkja áfallapol innan stjórnkerfisins þegar þeirri vinnu lýkur. Tillögur stýrihóps verkefnisins eru eftirfarandi:

Samstarfsvettvangur ráðuneyta um uppbyggingu áfallapols

Stýrihópurinn leggur til að koma á formlegum samstarfsvettvangi viðeigandi ráðuneyta um uppbyggingu áfallapols þvert á Stjórnarráðið, fast sæti ættu forsætisráðuneytið, utanríkisráðuneytið, dómsmálaráðuneytið og innviðaráðuneytið, og svo viðeigandi ráðuneyti eftir málefnum.

Uppbygging áfallapols er umfangsmikið verkefni sem fer þvert á stjórnkerfið, þar sem sviðsábyrgð ræður að meginstefnu för. Dómsmálaráðherra ber ábyrgð á almannavörnum en grunnur að góðu almannavarnakerfi er áfallapolið samfélag, þar sem öll svið samfélagsins eru í stakk búin til að takast samhæft á við

fjölbreyttar áskoranir. Því er mikilvægt að tryggja heildræna og samhæfða nálgun stjórnvalda að uppbyggingu áfallapols gagnvart fjölbreyttum ógnum og áskorunum í breyttu öryggisumhverfi með það að leiðarljósi að tryggja skilvirkni og hagkvæmni í vinnu stjórnvalda á þessu sviði.

Grunnviðmið Atlantshafsbandalagsins um áfallapol eru mikilvægur þáttur í þeirri vegferð og nýttast stjórnvöldum við að byggja markvisst upp aukið áfallapol á breiðum grundvelli. Samstarfsverkefni dómsmálaráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og ríkislögreglustjóra leggur ákveðinn grunn með kortlagningu og mati á sjö grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins. Áframhaldandi vinna stendur nú yfir og verður lokið með aðgerðaráætlun á hverju sviði. Sú vinna verður með sama fyrirkomulagi og lagt hefur verið upp með, nema með þeirri breytingu að forsætisráðuneytið mun einnig taka þátt í vinnunni með vísan til hlutverks forsætisráðherra við samræmingu og samhæfingu, sbr. 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

Hlutverk samráðsvettvangsins væri að tryggja skilvirka og samhæfða vinnu við uppbyggingu samfélagslegs áfallapols til framtíðar, hafa yfirsýn yfir verkefnið og halda utan um vinnuna og forgangsriðun hennar þvert á Stjórnarráðið. Undir þeim vettvangi myndu einnig falla tilfallandi vinnuhópar og samstarfsverkefni sem lagt er til að stofna í kjölfar mats á sjö grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins.

Með þessu fyrirkomulagi er hægt að stuðla að heildrænni og samhæfðri nálgun Stjórnarráðsins að uppbyggingu áfallapols með tilliti til sviðabyrgðar hvers ráðuneytis, með það að leiðarljósi að tryggja skilvirkni og hagkvæmni í vinnu stjórnvalda. Gert er ráð fyrir að samráðsvettvangurinn taki við í kjölfar þess að vinnunni við mat á sjö grunnviðmiðunum ljúki.

Þessu til viðbótar leggur stýrihópurinn til að ráðist verði í neðangreind verkefni, sem fara þvert á málefnasvið ráðuneyta, og myndu því falla undir fyrrnefndan samstarfsvettvang ráðuneyta um eflingu áfallapols:

Samstarfsvettvangur stjórnvalda og einkaaðila

Með hliðsjón af breyttu öryggisumhverfi og vaxandi fjölda flókinna álitaefna og fjölþáttaógna, þar á meðal netógna, orkuöryggis, röskunar á aðfangakeðjum og mikilvægi neyðarbirgða auk áhrifa náttúruhamfara og aukinnar óvissu í alþjóðamálum er brýnt að byggja upp vettvang þar sem stjórnvöld og einkaaðilar geta sameiginlega unnið að eflingu áfallapols íslensks samfélags. Lagt er til að stofnaður verði formfastur samstarfsvettvangur stjórnvalda og einkaaðila, undir forystu stjórnvalda, sem hefur m.a. það hlutverk að tryggja sameiginlega stöðuvitund og upplýsingamiðlun. Einnig að samræma forvarnir og viðbúnað, svo sem vegna neyðarbirgða, birgðakeðja og annarrar samfélagslega mikilvægrar þjónustu og starfsemi.

Samstarfið verði byggt á heildrænni nálgun þar sem hlutverk hvers og eins er skýrt og miðist að undirbúningi á friðar- sem hættutímum. Áhersla verði lögð á að móta sameiginleg viðmið og æfa samvirkni, sérstaklega á sviðum sem varða raforku, fjarskipti, samgöngur, heilbrigði og netöryggi. Horft verði til fyrirmýnda Norðmanna og Finna þar sem samstarf hins opinbera og einkageirans hefur skilað árangri í að efla áfallapol samfélaga í báðum löndum.

Gert er ráð fyrir að undirbúningur að samstarfsvettvangi stjórnvalda og einkaaðila hefjist sem fyrst í samstarfi ráðuneytanna og ríkislögreglustjóra.

Samhæfð lagasetning um styrkingu áfallapols

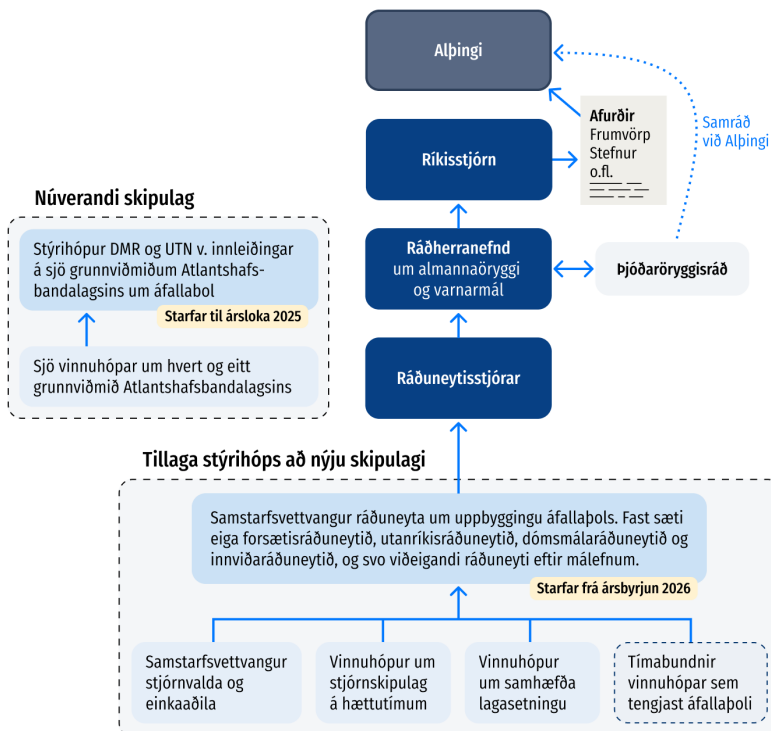
Lagt er til að komið verði á laggirnar sérstökum vinnuhópi um samhæfða lagasetningu sem styður við áfallapol samfélagsins og eflingu almannaöryggis og veitir jafnframt öðrum ráðuneytum og stofnunum ráðgjöf og stuðning við lagasetningu á sviði áfallapols. Dómsmálaráðuneytið myndi leiða hópinn en að auki ættu fast sæti fulltrúar forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins. Fulltrúar annarra ráðuneyta og stofnana kæmu að verkefninu eftir þörfum hverju sinni. Verkefni hópsins væri m.a. að meta þörf á sérstakri öryggislöggjöf, sbr. umfjöllun hér að framan, og eftir atvikum móta tillögur og útfærslur að slíkri löggjöf, ásamt því að leggja mat á þörf á breytingum á annarri öryggistengdri löggjöf. Vinnuhópnum yrði sérstaklega falið að rýna álitaefni tengd mikilvægum innviðum, samfélagslega mikilvægri þjónustu, neyðarbirgðum ásamt vernd trúnaðarupplýsinga ríkisins. Þá væri hægt að fela hópnum önnur tilfallandi verkefni á málefnasviðinu.

Stjórnskipulag á hættutímum og við uppbyggingu samfélaga í kjölfar áfalla

Sérstakur vinnuhópur verði skipaður um stjórnskipulag á hættutímum, einkum með tilliti til hlutverks æðstu stjórnar, undir forystu forsætisráðuneytisins en að auki verði fastir fulltrúar frá dómsmálaráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu. Fulltrúar annarra ráðuneyta og stofnana kæmu að verkefninu eftir þörfum hverju sinni. Verkefni hópsins verði að koma með tillögur að stjórnskipulagi sem taki mið af hættutímum og uppbyggingu samfélaga vegna atburða innanlands og utan sem hafa bein áhrif á landið. Í þeirri vinnu verði litið til þróunar í alþjóðamálum sem og reynslu af stjórnskipulagi hér á landi í kjölfar náttúruhamfara og farsóttar.

Skipulag samhæfingar innan Stjórnarráðsins um aukið áfallapol

Á þessari skýringamynd má sjá hvernig vinnan við mat á grunnviðmiðum Atlantshafsbandalagsins um áfallapol fer undir samráðsvettvang ráðuneytanna um uppbyggingu áfallapols og þá vinnuhópa sem munu falla þar undir, ásamt því að stilla þessu verkefni upp innan stjórnkerfisins.



6. Lokaorð

Eins og fram er komið hefur gjörbreytt öryggisumhverfi í Evrópu, vaxandi spenna og óvissa í alþjóðamálum aukið áherslu bandalagsríkja Atlantshafsbandalagsins á innra og ytra öryggi og þar með talið uppbyggingu áfallapols hvers ríkis fyrir sig. Mikilvægt er að unnið sé að þessum málum með heildrænum hætti, þar sem um samfélagslegt verkefni er að ræða sem hvorki verður leyst af stjórnvöldum einum né einkaaðilum.

Nú mun vinna við verkefnið halda áfram í samræmi við fyrrnefndar tillögur. Vinna við kortlagningu og mat á grunnviðmiðum tvö til sjö er nú þegar hafin og áætlað er að henni ljúki með aðgerðaáætlun á hverju sviði. Lögð verður áhersla á að fá aðila að borðinu sem hafa yfirgripsmikla þekkingu á málefnasviðum grunnviðmiðanna. Sú vinna verður með sama fyrirkomulagi og lagt hefur verið upp með, nema með þeirri breytingu að forsætisráðuneytið tekur þátt í henni með vísan til hlutverks þess við samræmingu og samhæfingu, sbr. 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

Áfram verður fylgst með áherslum og stefnumótun Atlantshafsbandalagsins varðandi áfallapol, sem og hjá Evrópusambandinu, á tímum örra breytinga í öryggisumhverfi alþjóðasamfélagsins. Auk þess verður litið til áframhaldandi vinnu annarra ríkja er kemur að áfallapoli.

Líkt og nefnt var í upphafi markar skýrsla þessi einn áfanga í heildstæðri kortlagningu, stefnumótun og tillögu að aðgerðum sem snúa að því að efla samfélagslegt áfallapol Íslands með vísan til grunnviðmiða Atlantshafsbandalagsins.

Ljóst er að Ísland stendur vel á ýmsum sviðum en þörf er á úrbótum á öðrum. Mikilvægt er að ná góðri stöðuvitund til að halda megi áfram vinnu við uppbyggingu áfallapols á heildrænan og skilvirknan hátt.

