

# Áfangaskýrsla um flutning hergagna með íslenskum loftförum á árunum 2008-2017



SAMGÖNGU- OG  
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

13. apríl 2018

## **Inngangur:**

Að beiðni forsætisráðherra hefur samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið hafið greiningu á veitingu undanþáguheimilda til flutninga á hergögnum með loftförum frá árinu 2008. Annars vegar er um að ræða undanþágur til handa flugrekendum, hvar sem þeir eru skráðir í heiminum, vegna flutninga um íslenskt yfirráðasvæði og hins vegar undanþágur sem veittar hafa verið vegna flutninga íslenskra flugrekenda erlendis. Greiningin nær ekki til viðkomu eða yfirflugs svokallaðra ríkisfara en heimildir til handa slíkum loftförum hafa verið veittar af utanríkisráðuneytinu. Afmarkast þessi könnun því við flutninga með borgaralegum loftförum.

Fengin hafa verið gögn frá Samgöngustofu um veitingu framangreindra undanþáguheimilda til flutninga á hergögnum með loftförum frá árinu 2008. Þar sem um trúnaðargögn er að ræða er ráðuneytinu ekki heimilt að greina frá einstaka áfangastöðum, sendingum eða búnaði umfram það sem fram kemur í þessari samantekt, sbr. 3. mgr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

Sérfræðingar Landhelgisgæslunnar sem veittu ráðuneytinu aðstoð við greiningu á búnaði og jafnframt upplýsingar um notkun hans. Þar sem þessir sérfræðingar voru á leið til tímabundinna verkefna erlendis var ákveðið að beina fyrst sjónum að flutningum íslenskra flugrekenda utan Íslands. Eru niðurstöður þess hluta könnunarinnar teknar saman í þessari áfangaskýrslu.

## **Lagaumhverfi:**

Samkvæmt 78. gr. loftferðalaga nr. 60/1998 er óheimilt að flytja hergögn með loftförum án heimildar ráðherra eða þess sem hann felur veitingu slíkra undanþága. Ákvæðið er efnislega samhljóða 92. gr. eldri loftferðarlaga nr. 34/1964 að því undanskildu að felld var út samráðsskylda vegna veitingar slíkra undanþága sem fólst í því að ráðherra flugmála var einungis heimilt að veita undanþágu að höfðu samráði við dómsmálaráðherra. Ekki verður ráðið af greinargerð frumvarps nügildandi loftferðalaga hvaða ástæður lágu að baki þessari breytingu.

Eldri reglugerð nr. 348/1983, um flutning hergagna með loftförum, gildi bæði um flutninga um íslenskt yfirráðasvæði sem og starfsemi íslenskra flugrekenda erlendis. Voru undanþágur á grundvelli hennar veittar af hálfu samgönguráðherra. Í gildandi reglugerð nr. 937/2005 um sama efni var Flugmálastjórn Íslands falin afgreiðsla undanþágubeiðna vegna flutninga hergagna um íslenskt yfirráðasvæði en í framkvæmd veitti Flugmálastjórn heimildir vegna bæði flutninga um íslenskt yfirráðasvæði og starfsemi íslenskra flugrekenda erlendis.

## **Könnun undanþáguheimilda sem veittar hafa verið af Samgöngustofu og Flugmálastjórn Íslands:**

Eins og áður segir óskaði samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið gagna frá Samgöngustofu um veitingu undanþága til flutninga hergagna með íslenskum loftförum.

Endanleg gögn bárust ráðuneytinu 9. apríl sl. Ráðuneytið hefur farið yfir þessi gögn, greint farmskrár, sundurliðað þann búnað sem þar er tilgreindur og borið saman við yfirlýsingar endanlegs notanda ef slíkar yfirlýsingar fylgdu beiðnum. Ráðuneytið óskaði eftir mati Landhelgisgæslunnar á umræddum flutningum, eðli búnaðar skv. farmskjöllum o.fl. og í kjölfarið var óskað frekari gagna og upplýsinga frá Samgöngustofu og öðrum aðilum og helstu niðurstöður kynntar fyrir Samgöngustofu og Landhelgisgæslu.

Hvorki fundust í málaskrá ráðuneytisins gögn um að haft hefði verið samráð við það um afgreiðslu mála af þessu tagi á því tímabili sem hér um ræðir né aðrar upplýsingar sem bentu til þess að slík erindi hefðu verið tekin til meðferðar. Við ítarlega könnun í tölvupósti starfsmanna fundust þó tveir tölvupóstar sem tengjast veitingu undanþága til hergagnaflutninga með borgaralegum loftförum, annars vegar yfirlit yfir veittar heimildir árið 2008 og hins vegar erindi frá Flugmálastjórn Íslands frá árinu 2011 þar sem óskað er eftir samráði. Engin gögn finnast hins vegar um meðferð þessara mála í ráðuneytinu. Samkvæmt upplýsingum frá Samgöngustofu tjáði ráðuneytið í öðru tilvikinu símleiddis að það myndi ekki veita umsögn og í hinu tilvikinu var sendur stuttur tölvupóstur þar sem fram kom að ráðuneytið myndi ekki veita umsögn vegna flutninga. Eins og áður greinir voru ekki tekin saman minnisblöð eða önnur gögn sem varpað geta ljósi á þessa afgreiðslu.

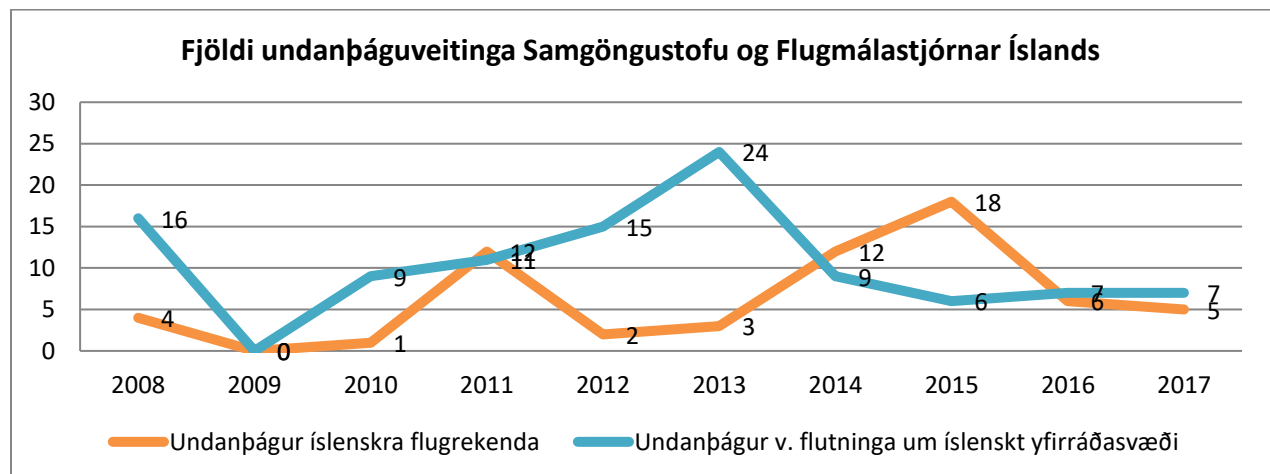
Beiðni um heimild til vopnaflutninga kom svo til kasta ráðuneytisins síðastliðið haust er Samgöngustofa bar í fyrsta sinn formlega upp við ráðuneytið beiðni flugrekenda um veitingu undanþágu til flutnings hergagna. Var þeirri beiðni synjað á grundvelli neikvæðrar afstöðu ráðuneytisins. Var jafnframt haft samráð við utanríkisráðuneytið áður en ákvörðunin var tekin.

### Tíðni flutninga:

Eins og sjá má í eftirfarandi línuriti er fjöldi veittra undanþága nokkuð breytilegur milli ára, bæði að því er varðar flutninga um íslenskt yfirráðasvæði og einnig undanþágur til handa íslenskum flugrekendum utan þess.

Hafa þarf í huga varðandi flutninga um íslenskt yfirráðasvæði að í flestum tilvikum er um að ræða minniháttar magn, allt niður í eina byssu. Nánar verður gerð grein fyrir þeim flutningum í lokaskýrslu.

Að því er varðar undanþágur íslenskra flugrekenda til flutninga á hergögnum erlendis eru tvö tímabil þar sem fjöldi undanþága var umtalsvert hærri en önnur ár, árið 2011 og árin 2014 til 2015. Þær undanþágur sem veittar voru á árinu 2011 sneru að miklu leyti að flutningi hergagna á vegum aðildarríkja NATO annars vegar og flutningi búnaðar til notkunar fyrir önnur ríki víðs vegar um heiminn. Þær heimildir sem veittar voru frá árinu 2014, og náðu hámarki á árinu 2015, sneru að undanþágum vegna flutnings til eins ríkis. Slíkar undanþágur voru áfram veittar en í minna mæli á árunum 2016 og 2017.



## **Hergögn sem flutt hafa verið:**

Könnun ráðuneytisins fólst í því að farmskrár og önnur gögn voru greind ítarlega og búnaður flokkaður eftir notkun og magni. Jafnframt voru skráðar aðrar upplýsingar og þau atriði sem snertu viðkomandi heimild til að taka saman heildstætt yfirlit yfir bæði þann búnað sem fluttur var, uppruna- og áfangastaði og dagsetningum. Var þessi könnun framkvæmd með fulltingi Landhelgisgæslu Íslands. Að mati sprengjusérfræðings Landhelgisgæslunnar gefa farmskýrslur og önnur gögn til kynna að um einfaldari hergögn hafi verið að ræða, oft eftirlíkingar af sovískum vopnum ásamt skotfærum sem framleidd eru í Austur-Evrópu. Jafnframt hafa verið flutt öflugri árásvopn, s.s. öflugar vélbyssur, sprengjukúlur, eldflaugavörpur o.fl. Samkvæmt sprengjusérfræðingi Landhelgisgæslunnar teljist sá búnaður sem fluttur var allur ætlaður til hefðbundins landhernaðar.

Ráðuneytið kannaði sérstaklega í ljósi umfjöllunar fjölmiðla um að íslenskir flugrekendur hafi flutt að minnsta kosti 170.000 jarðsprengjur hvort að slíkur búnaður hafi verið fluttur. Samkvæmt þeim gögnum sem könnuð hafa verið ítarlega finnast engin dæmi um flutning jarðsprengja með íslenskum flugrekendum en í umfjöllun fjölmiðla sást útflutningsleyfi útgefið af stjórnvöldum í Slóvakíu þar sem tilgreindar voru ákveðnar gerðir hleðslna í sprengjuvörpur, nánar tiltekið 60, 82 og 120mm. Í útflutningsleyfinu eru þessi hergögn kölluð „*mina*“. Ráðuneytið hefur fengið staðfestingu á því að orðið „*mina*“ geti þýtt jarðsprengja en nái jafnframt yfir annarskonar sprengjur og réttara hugtak fyrir jarðsprengjur væri líklega „*náslapná mina*“ eða „þrýstivirkjuð sprengja“ eða „*Pozemní mina*“, „jarðsprengja“. Ráðuneytið hefur þessu til staðfestingar meðal annars kynnt sér gögn frá framleiðendum þess búnaðar sem um ræðir skv. farmskjölum. Framangreindar stærðir eldflaugavörpusprengja eru algengar og eru þær nýttar í vopnabúrum flestra ríkja. Jafnframt er ljóst skv. þeim gögnum sem könnuð hafa verið að íslenskir flugrekendur hafi ekki flutt öll þau hergögn sem tilgreind eru í þessu útflutningsleyfi.

## **Endanlegur áfangastaður hergagna:**

Algennt er í viðskiptum með hergögn að framleiðandi eða seljandi óski svokallaðrar yfirlýsingar endanlegs notanda eða „*end user certificate*“ til að tryggja að hergögn rati ekki í hendur annara aðila en seljandi hafði fyrirhugað. Slík yfirlýsing lá fyrir í öllum tilvikum vegna flutninga til Sádi Arabíu utan eins en þar var um að ræða flutninga á æfingabúnaði.

Með vísan til 95. gr. laga um loftferðir verður að leggja sönnunargildi farmskýrslna og slíkra yfirlýsinga til grundvallar og telja að endanlegur viðtakandi hafi verið stjórnvöld í viðkomandi ríki. Af þessu leiðir að telja verður að sá varningur sem fluttur var hafi ekki verið fluttur áfram nema með samþykki viðkomandi útflutningsríkis eftir að íslensk stjórnvöld veittu umræddar undanþágur til flutninga.

## **Niðurstöður:**

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum frá Samgöngustofu var efnisleg skoðun framkvæmd á fyrirbyggjandi beiðnum. Í gögnunum kemur fram að í sumum tilfellum var óskað eftir frekari upplýsingum ef sérfræðingar Samgöngustofu töldu þörf á slíku. Slík eftirfylgni var þó í nær öllum tilvikum við afgreiðslu undanþágubeiðna til flutninga á hergögnum með loftförum um íslenskt yfirráðasvæði.

Formlegt samráð var ekki viðhaft við ráðuneytið frá því Samgöngustofa tók til starfa en hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim óformlegu samskiptum milli ráðuneytisins og forvera Samgöngustofu, Flugmálastjórnar Íslands, í tengslum við rannsókn þessa.

Framangreind aukning á flutningi hergagna sem hófst á árinu 2014 hefði að mati ráðuneytisins átt að kalla á nánara samráð af hálfu Samgöngustofu. Ljóst er við skoðun á tíðni flutninga, farmi og stjórn málaástands í nágrannaríkjum móttakanda farms hefði eftir á að hyggja verið rétt að viðhafa samráð við ráðuneytið að minnsta kosti frá ársbyrjun 2015. Í þessu samhengi þarf þó að hafa í huga að reglugerð nr. 957/2005 veitir litlar leiðbeiningar varðandi hvernig haga beri mati á magni eða hættusvæðum og viðkomandi flugrekandi hefur sinnt miklum flutningum til viðkomandi ríkis.

Niðurstaða ráðuneytisins er að engar vísbendingar eru um að íslenskir flugrekendur hafi stundað flutninga á hergögnum í andstöðu við þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

Eins og að framan greinir er stefnt að því að lokaskýrsla verði tilbúin fyrir lok aprílmánaðar.

### **Viðbrögð ráðuneytisins:**

Eins og að framan hefur verið rakið hóf samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið síðastliðið haust vinnu við endurskoðun á reglugerð um flutning hergagna sem og að tryggja að undanþágur sem veittar væru til íslenskra flugrekenda til flutnings hergagna væru afgreiddar af ráðuneytinu. Einnig ákvað ráðuneytið að slíkar undanþágur yrðu ekki veittar nema að fenginni jákvæðri umsögn utanríkisráðuneytisins. Ráðuneytið lagði til, eftir nánari könnun, að réttara væri að í stað þess að samgöngu- og sveitastjórnarráðherra semdi nýja reglugerð með aðkomu utanríkisráðuneytisins myndi ábyrgð málaflokksins verða færð til utanríkisráðherra skv. forsetaúrskurði.

Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið verður utanríkisráðuneytinu innan handar við innleiðingu nýs verklags og við samningu nýrrar reglugerðar, verði þess óskað.