

Skýrsla um flutning hergagna með borgaralegum loftförum á árunum 2008-2017



SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

24. maí 2018

Inngangur

Að beiðni forsætisráðherra hefur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið unnið greiningu á veitingu Samgöngustofu á undanþáguheimildum 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.

Jafnframt var lagt mat á hvort þær undanþágur sem veittar hafa verið samræmist þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenskra stjórnvalda. Er þar helst að nefna Vopnasölusáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 2013, samning um bann við notkun, birgðasöfnun, framleiðslu og flutningi jarðsprengja frá 1997, samning um klasasprengjur frá 2008 og þvingunaraðgerðir á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og aðrar þvingunaraðgerðir sem íslensk stjórnvöld hafa tekið þátt í.

Sérfræðingar Landhelgisgæslunnar veittu ráðuneytinu aðstoð við greiningu á búnaði, og upplýsingar um ætlaða notkun hans.

Lagaumbverfi

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 nógildandi 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.

Þann 3. maí sl. tók gildi forsetaúrskurður nr. 20/2018 um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands. Á grundvelli þess úrskurðar fer utanríkisráðuneytið nú með þennan málaflokk. Er þetta í samræmi við tillögur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins enda er ekki um að ræða mat sem grundvallast á atriðum er varða flugöryggi

Könnun undanþáguheimilda sem veittar hafa verið af Samgöngustofu og Flugmálastjórn Íslands

Aflað var nauðsynlegra gagna frá Samgöngustofu um veitingu undanþáguheimilda til flutninga á hergögnum frá árinu 2008 með beiðni þann 28. febrúar. 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.

Endanleg gögn frá Samgöngustofu 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. farmskjölum o.fl. Í kjölfarið var óskað frekari gagna og upplýsinga frá Samgöngustofu og öðrum aðilum og helstu niðurstöður kynntar fyrir Samgöngustofu og Landhelgisgæslu. Gagnaöflun lauk 2. maí sl.

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 tölvupóstum 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 símleiðis 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 segir voru ekki tekin saman minnisblöð eða önnur gögn sem varpað geta frekara ljósi á þessar afgreiðslur.

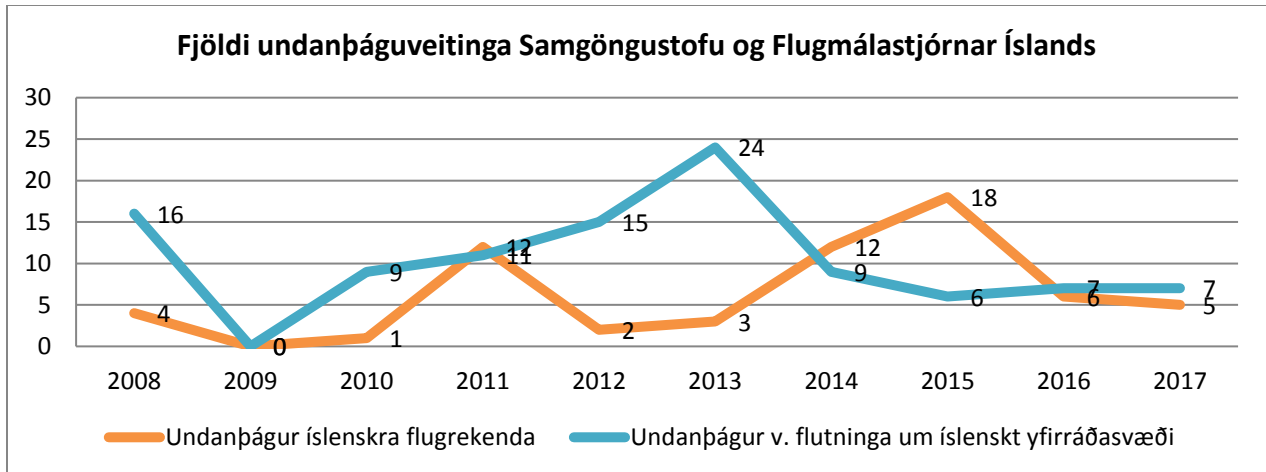
Síðastliðið haust kom hins vegar beiðni um heimild til hergagnaflutninga til kasta ráðuneytisins. Þar Samgöngustofa þá í fyrsta sinn formlega upp við ráðuneytið beiðni flugrekenda um undanþágu til flutnings hergagna. Var þeirri beiðni synjað á grundvelli neikvæðrar afstöðu ráðuneytisins. Var jafnframt 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 eitt skotvopn líkt og nánar verður gerð grein fyrir hér síðar.

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 með íslenskum flugrekendum

Eins og áður segir fólst könnun ráðuneytisins 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 fá heildstætt yfirlit yfir bæði þann búnað sem fluttur var, uppruna- og áfangastaði og dagsetningar. 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 sé sá búnaður sem fluttur var allur ætlaður til hefðbundins landhernaðar.

Í ljósi umfjöllunar fjölmiðla um að íslenskir flugrekendur hafi flutt að minnsta kosti 170.000 jarðsprengjur kannaði ráðuneytið sérstaklega hvort að slíkur búnaður hafi verið fluttur. Samkvæmt þeim gögnum sem könnuð hafa verið finnast engin dæmi um flutning jarðsprengja með íslenskum flugrekendum. Í umfjöllun fjölmiðla var birt 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 „náðslapná mina“, „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.

Flutningar um íslenskt yfirráðasvæði

Í könnun ráðuneytisins voru með sama hætti kannaðar þær undanþágur sem veittar hafa verið til flutninga á hergögnum um íslenskt yfirráðasvæði. Upphafsbúnaður og áfangastaðir eru margir en þeir eiga það sameiginlegt

að flestar ferðir eru á milli Norður-Ameríku og Evrópu þar sem millilent er í Keflavík til að taka eldsneyti og í einhverjum tilvikum til áhafnarhvíldar. Samkvæmt farmskýrslum var í mörgum tilvikum um að ræða smávægilegt magn hergagna, þ.e.a.s. 10 skotvopn eða færri. Einnig má þó finna dæmi um flutninga þar sem um nokkuð magn hergagna var að ræða en í slíkum tilvikum var um að ræða flutninga fyrir aðildarríki NATO til eigin nota eða flutninga í tengslum við kvikmyndaverkefni.

Ljóst er að þeir flutningar sem heimilaðir hafa verið á því tímabili sem skoðað var tengjast mjög legu landsins þar sem í nær öllum tilvikum er um að ræða flutninga milli Norður-Ameríku og Vestur-Evrópu. Samkvæmt farmskjölum var í engum tilvikum um að ræða flutninga á hergögnum sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist að stöðva viðskipti með eða flutninga til svæða sem annað hvort eru undir viðskiptaþvingunum eða skilgreind sem hættu- eða átakasvæði.

Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar

Eins og að framan greinir hefur verið metið sérstaklega hvort þær undanþágur sem veittar hafa verið feli í sér brot á þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins.

Við skoðun á farmskjölum finnast þess engin merki að Flugmálastjórn Íslands eða Samgöngustofa hafi veitt undanþágur vegna flutninga á hergögnum sem falla undir samninginn um bann við notkun, birgðasöfnun, framleiðslu og flutningi jarðsprengja frá 1997 eða samning um klasasprengjur frá 2008. Íslensk stjórnvöld hafa því ekki brotið gegn skuldbindingum skv. þessum samningum, sem báðir hafa verið lögfestir hér á landi.

Að því er varðar mat á því hvort að viðtökuríki hafi verið undir viðskiptaþvingunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna eða öðrum aðgerðum sem íslensk stjórnvöld hafi tekið þátt í telur ráðuneytið ljóst að skráðir viðtakendur hafi ekki verið andlag slíkra þvingunaraðgerða. Sérstaklega skal áréttað að ítarlegri könnun var gerð á flutningum til Sádi Arabíu. Við þá flutninga lá alltaf fyrir yfirlýsing endanlegs notanda, utan eins skiptis þar sem æfingabúnaður var fluttur. Verður því að byggja á því að stjórnvöld í Sádi Arabíu hafi verið endanlegur viðtakandi umræddra sendinga.

Það skal tekið fram að hugtakið „flutningur“ er ekki skilgreint sérstaklega í vopnasölusáttmálanum. Í leiðbeiningarefni afvopnunaraskrifstofu Sameinuðu þjóðanna¹ vegna sáttmálans er til fyllingar vísað m.a. til skilgreininga í „International Small Arms Control Standards“, ISACS, nr. 01.20.² Samningsaðilum er þó frjálst að skilgreina þessi hugtök með öðrum hætti en getið er í tilvísuðum staðli.

Samkvæmt 1. og 2. gr. Chicago-sáttmálans er ljóst að hvert og eitt aðildarríki hefur full yferráð og lögsögu yfir loftrými sínu. Loftför sem stödd eru í loftrými eða á yferráðasvæði ríkis eru því undir lögsögu þess ríkis þó að loftfarið starfi skv. reglum í sínu skráningarríki. Af þessu leiðir að flutningar íslenskra flugrekenda

¹ <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/08/2015-08-21-Toolkit-Module-8.pdf>

² Transit: “Movement of goods across the territory of a State as part of a transfer between two other States, including the trans-loading of the goods at the points of entry into and exit from the transit State”.

Trans-shipment: “Transport of goods to an intermediate location outside the exporting and importing States, where they are loaded to a different transport vessel and transported to their final destination (or additional point of trans-shipment) without crossing the territory of the State in which the trans-loading takes place. Note. Trans-shipment usually takes place in transport hubs at ports and often takes place within designated customs areas, which are not subject to customs checks or duties”.

erlendis falla ekki undir skuldbindingar íslenskra stjórnvalda skv. vopnasölusáttmálanum. Flutningar um íslenskt yfirráðasvæði falla hins vegar undir skuldbindingar íslenskra stjórnvalda skv. vopnasölusáttmálanum.

Niðurstöður

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum framkvæmdi Samgöngustofa efnislega skoðun á undanþágubeiðnum sem henni bárust. Í gögnunum kemur fram að í sumum tilfellum var óskað eftir frekari upplýsingum ef sérfræðingar Samgöngustofu töldu þörf á því. Slík eftirfylgni sneri þó í nær öllum tilvikum að afgreiðslu undanþágubeiðna til flutninga á hergögnum um íslenskt yfirráðasvæði.

Formlegt samráð var ekki viðhaft við ráðuneytið frá því Samgöngustofa tók til starfa fram til haustsins 2017, en hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim óformlegu samskiptum milli ráðuneytisins og forvera Samgöngustofu, Flugmálastjórnar Íslands, sem komu í ljós í tengslum við rannsóknina.

Sú aukning á flutningi hergagna með íslenskum flugrekendum sem hófst á árinu 2014 hefði að mati ráðuneytisins átt að kalla á nánara samráð af hálfu Samgöngustofu. Ljóst er að skoðun á tíðni flutninga, farmi og stjórn málaástandi í nágrannaríkjum móttakanda farms hefði átt að leiða til samráðs 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 um hvernig haga beri mati á magni eða hættusvæðum.

Að því er varðar flutninga um íslenskt yfirráðasvæði telur ráðuneytið í ljósi þeirra gagna sem liggja fyrir að ekki hafi verið þörf á að viðhafa samráð við ráðuneytið á grundvelli reglugerðar nr. 957/2005 vegna þeirra undanþága sem veittar voru á tímabilinu.

Niðurstaða ráðuneytisins er að engar vísbendingar séu um að Flugmálastjórn Íslands eða Samgöngustofa hafi veitt undanþágur til flutninga á hergögnum í andstöðu við þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

Viðbrögð ráðuneytisins

Eins og fram hefur komið hóf samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið síðastliðið haust vinnu við endurskoðun á reglugerð um flutning hergagna auk þess sem tryggt var að undanþágubeiðnir til flutnings hergagna væru afgreiddar af ráðuneytinu. Þá var jafnframt aðkoma utanríkisráðuneytisins að þessum málum tryggð, enda er ekki um að ræða ákvarðanir sem byggjast á því að stuðla að samgönguöryggi heldur þarf að líta til annara þátta, s.s. utanríkis-, varnar- og öryggismála. Þann 3. maí sl. tók gildi breyting á forsetaúrskurði þar sem ábyrgð á veitingu undanþága skv. 1. og 5. mgr. 78. gr. loftferðarlaga var færð undir utanríkisráðuneytið.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið verður utanríkisráðuneytinu innan handar við innleiðingu nýs verklags og við samningu nýrrar reglugerðar.