

Tillaga til þingsályktunar

um stefnu um stuðning Íslands við Úkraínu 2024–2028.

Frá utanríkisráðherra.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að fylgja eftirfarandi stefnu um öflugan stuðning við Úkraínu vegna yfirstandandi innrásarstríðs Rússlands. Innrásarstríð Rússlands í Úkraínu sé alvarlegasta öryggisógn sem steðjað hefur að Evrópu frá lokum síðari heimsstyrjaldar og skýr atлага að alþjóðakerfinu sem byggist á virðingu fyrir alþjóðalögum, friðhelgi landamæra og landhelgi ríkja. Með stuðningi við öryggi og sjálfstæði Úkraínu standi stjórnvöld vörð um beina öryggishagsmuni Íslands, alþjóðakerfið og alþjóðalög sem fullveldi Íslands byggist á.

Markmið stefnunnar sé að styðja við sjálfstæði, fullveldi, friðhelgi landamæra, öryggi borgara, mannúðaraðstoð og uppbyggingarstarf í landinu. Stefnan byggist á skuldbindingum sem felast í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, endurspegli lýðræðisleg gildi sem íslenskt samfélag hefur í heiðri, og sé hlutfallslega sambærileg að umfangi við það sem önnur Norðurlönd leggja af mörkum. Framkvæmd hennar taki mið af framtíðarsýn og áherslum Úkraínu hverju sinni. Íslensk stjórnvöld leggi áherslu á eftirfarandi þætti í stuðningi við Úkraínu:

- Öflugt tvíhliða samstarf og samskipti við stjórnvöld, þjóðþing, stofnanir, félagasamtök og atvinnulíf.
- Virka þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og málafylgju sem styðji við örugga, sjálfstæða, fullvalda og lýðræðislega Úkraínu í samræmi við vilja íbúa landsins, auk friðarferlis forseta Úkraínu og ábyrgðarskyldu Rússlands vegna áhrifa stríðsins.
- Stuðning við varnarbaráttu Úkraínu til að tryggja öryggi borgara og mikilvægra innviða.
- Mannúðaraðstoð við íbúa Úkraínu og vernd óbreyttra borgara í átökum.
- Viðhald grunnþjónustu og efnahags Úkraínu meðan á átökum stendur og stuðningi við endurreisn og uppbyggingu eftir að þeim lýkur. Í þessum efnunum verði tekið mið af þingsályktun um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir árin 2024–2028, nr. 5/154.

Heildarframlög íslenskra stjórnvalda vegna Úkraínu á tímabilinu 2024–2028 taki mið af stuðningi annarra ríkja Norðurlandanna og komi til viðbótar öðrum framlögum til utanríkis-, varnar- og þróunarmála. Til samræmis verði framlög ársins 2024 aukin um 20% miðað við árið 2023. Í tengslum við fjárlög á ári hverju verði tekin ákvörðun um heildarframlög, sem verði að lágmarki þau sömu og árið 2024, og skiptingu þeirra milli málefnasviða samhliða aðgerðaáætlun fyrir komandi ár.

Reglulegt samráð verði haft við utanríkismálanefnd um framkvæmd stefnu þessarar.

Greinargerð.

Innrás Rússlands í Úkraínu í febrúar 2022 er augljóst brot á alþjóðalögum og hefur gjörbreytt öryggisumhverfi Evrópu og heimsins alls. Stríðið hefur leitt til mikils mannfalls og víðtækrar eyðileggingar í Úkraínu, valdið neyðarástandi og gríðarmiklu álagi á innviði landsins. Ekki sér enn fyrir endann á stríðinu og verður uppbygging að stríði loknu umfangsmikið verkefni. Þörf Úkraínu á aðstoð er því brýn og verður viðvarandi næstu ár.

Á þeim rúmlega tveimur árum sem liðin eru frá upphafi allsherjarinnrásar Rússlands hefur öryggisumhverfi Íslands stökkbreyst. Tekist er á um grundvallarþætti alþjóðakerfisins, virðing við alþjóðalög fer þverrandi og mannréttindi eiga í vök að verjast.

Útþenslustefnu Rússlands var ekki mætt með fullnægjandi hætti árið 2014 og segja má að ákveðin óskhyggja hafi ráðið ríkjum í viðbrögðum Vesturlanda. Hægfara aukning til varnarmála sem hófst af alvöru í kjölfar innrásar Rússlands í Úkraínu 2014, eykst nú verulega hjá öllum ríkjum Atlantshafsbandalagsins og fleiri en 20 þeirra munu fara fram yfir svokallað 2% viðmið á þessu ári í hlutfalli af landsframleiðslu. Í okkar nærumhverfi er áþreifanlegasta breytingin sú að Finnland og Svíþjóð létu af þeirri stefnu að standa utan varnarsbandalaga og sóttu um aðild að Atlantshafsbandalaginu.

Samhliða leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Vínús í júlí 2023 funduðu leiðtogar G7-ríkja og sammæltust um yfirlýsingu um sérstakt öryggissamstarf og stuðning við Úkraínu sem staðfest yrði í tvíhliða samningum G7-ríkjanna við Úkraínu. Öðrum líkt þenkjandi ríkjum var boðið að taka undir þau markmið sem lagt var upp með í yfirlýsingu G7-ríkjanna. Ísland tók undir þau í samfloti með öðrum norrænum ríkjum í sérstakri yfirlýsingu forsætisráðherra ríkjanna í Vínús og er undirbúningur hafinn við gerð slíks tvíhliða samkomulags í utanríkisráðuneytinu.

Samhliða eða í aðdraganda tvíhliða samninga hafa viðkomandi ríki sett fram áætlanir til næstu ára um stuðning við Úkraínu, bæði efnahagslegan stuðning og hvað varðar öryggi og varnir. Bretland varð fyrst til þess að undirrita slíkan samning og nú hafa Þýskaland og Frakkland einnig lokið við gerð slíks samnings. Norræn ríki eiga í samráði um gerð sinna samninga við Úkraínu og gert ráð fyrir að þau muni samhæfa tímasetningu undirritunar.

Þótt vonir hafi staðið til þess að stríðinu mætti ljúka fyrr og án jafn mikilla fórna og þegar hafa orðið er ljóst að þær vonir eru talsýn. Stríð þetta verður ekki unnið án viðvarandi, fyrirsjáanlegs og öflugs stuðnings, ekki síst frá öðrum Evrópuríkjum. Stríðið hefur einnig staðfest að öryggi Evrópu er sem fyrr samofið öryggi Norður-Ameríku. Nauðsynlegt er að senda skýr skilaboð um vestræna samstöðu. Þar má Ísland ekki láta sitt eftir liggja, ekki síst í ljósi þess hve mjög landið er háð stuðningi erlendis frá ef til ógnar eða ófriðar kæmi.

Allt frá upphafi stríðsins hefur Ísland, líkt og flest önnur vestræn og líkt þenkjandi ríki, veitt Úkraínu dyggan stuðning, jafnt pólitískan sem á sviði mannúðaraðstoðar og efnahagsuppbyggingar og til stuðnings vörnum landsins. Einnig hefur Ísland lagt sitt af mörkum með rausnarlegri móttöku flóttafólks frá Úkraínu en heildarfjöldi þess er nú tæplega 4.200 manns og hefur ríkisstjórnin tilkynnt að allt fái flóttafólkið viðbótarvernd til eins árs, eða til loka febrúar 2025. Þannig hafa íslensk stjórnvöld sýnt vilja sinn í verki til að vera verðugur bandamaður vina- og bandalagsríkja. Í þessum efnum hafa Íslendingar getað nýtt sérstöðu sína þegar kemur að kvikri ákvarðanatöku með sérstökum stuðningsverkefnum á borð við færanlegt neyðarsjúkrahús sem úkraínsku þjóðinni var gefið samkvæmt þingsályktun sem allir flokkar samþykktu og tekið var í gagnid í nóvember 2023. Einnig hefur Ísland getað, í krafti smæðarinnar, ráðist með skömmum fyrirvara í ýmis verkefni sem nýst hafa Úkraínu með áþreifanlegum hætti, svo sem að útvega og fjármagna birgðaflutninga og kaup á olíuflutningabílum. Í ljósi þeirra hagsmuna sem eru í húfi þarf að tryggja fyrirsjáanleika og staðfestu stuðnings og fjárframlaga til lengri tíma. Það endurspeglar mikilvægi málsins og sendir skýr skilaboð til Úkraínu og helstu samstarfsríkja, en einnig til Rússlands.

Á Alþingi hefur ríkt þverpólítísk samstaða um öflugan stuðning við Úkraínu og þá ríkjandi stefnu að framlag Íslands til landsins sé hlutfallslega sambærilegt að umfangi við það sem önnur ríki Norðurlanda leggja af mörkum. Var það söguleg stund er forseti Úkraínu ávarpaði Alþingi hinn 6. maí 2022, en sömuleiðis var samtakamáttur Alþingis sögulegur þegar kom að gjöf fyrrnefnds sjúkrahúss. Þessari staðfestu þarf nú að fylgja eftir með fjárhagslegri og pólitískri skuldbindingu til lengri tíma sem verður endurspegluð í fjármálaáætlun og við fjárlagagerð næstu ára.

Stríð Rússlands, eins af fastaríkjum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, gegn Úkraínu getur haft veruleg áhrif á hvort það alþjóðakerfi sem byggist á lögum, sameiginlegum stofnunum og friðsamlegri úrlausn deilumála muni standa áfram. Sem fámennt og herlaust ríki á Ísland mikið undir því að svo verði. Þjóðaröryggisstefna fyrir landið kveður enda á um að „tryggja viðtæka öryggishagsmuni Íslands með virku alþjóðasamstarfi á grundvelli alþjóðalaga og með friðsamlega lausn deilumála, afvopnun, virðingu fyrir lýðræðislegum gildum, mannréttindum og réttarríkinu, jafnrétti kynjanna og baráttu gegn ójöfnuði, hungri og fátækt að leiðarljósi.“ Áhrifa innrásarstríðsins gætir víðar en í Evrópu og hefur það haft í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir fátækari ríki, ekki síst í Afríku sunnan Sahara. Þar á meðal eru áhrif á framlög, aðfangakeðjur og matvæla-, áburðar- og orkuverð sem leitt hafa til fæðuöryggis og að hungursneyð vofir yfir milljónum manna. Samkvæmt könnunum er yfirgnæfandi vilji meðal íslensku þjóðarinnar til að styðja áfram við úkraínsku þjóðina. Þá hefur ríkt þverpólítísk samstaða í ríkisstjórn, utanríkismálanefnd Alþingis og hjá þingheimi öllum um að Íslandi beri að leggja sitt af mörkum í þágu Úkraínu. Gefst hér dýrmætt tækifæri til þess að Ísland festi í sessi stefnu sína og sýni að smæð landsins og herleysi undanskilur það ekki skyldum sínum í alþjóðlegri samvinnu.

Ísland á í nánú samstarfi við önnur norræn ríki um málefni Úkraínu en öll hafa þau lagt fram sérstakar stefnur og áætlanir um stuðning til næstu ára. Mikilvægt er að stuðningur Íslands taki mið af norrænum áherslum, þótt heildarstuðningur annarra norrænna ríkja verði jafnan umfangsmeiri en Íslands. Jafnframt mun Ísland eiga áfram í nánú samstarfi við Evrópu-sambandið um málefni Úkraínu og taka þátt í þvingunaraðgerðum sambandsins gagnvart Rússlandi og Belarús.

Íslensk stjórnvöld þurfa einnig að standa við yfirlýsingar Íslands á opinberum vettvangi. Þar ber hæst annars vegar fyrrnefnt alþjóðlegt samstarf um stuðning við fullveldi Úkraínu í samræmi við yfirlýsingu G7-ríkja frá júlí 2023 sem Ísland tók undir, og hins vegar vinnu við friðarferli forseta Úkraínu, sem Ísland hefur einnig lýst stuðningi við.

I. Áhersluþættir.

1. Öflugt tvíhliða samstarf og samskipti við stjórnvöld, þjóðþing, stofnanir, félagasamtök og atvinnulíf.

Tvíhliða samstarf og samskipti við Úkraínu hafa aukist mjög í kjölfar allsherjarinnrásar Rússlands. Ráðherrar og alþingismenn hafa ítrekað heimsótt Úkraínu til að sýna táknrænan stuðning og kynna sér aðstæður í landinu. Bein samskipti hafa verið tíð enda hafa þarfir úkraínskra stjórnvalda ávallt legið til grundvallar þeim stuðningi sem Ísland hefur veitt.

Hingað til hafa íslensk stjórnvöld lagt sig fram um að bregðast skjótt við þegar þörf krefur og tekið þátt í og veitt stuðning til verkefna sem úkraínsk stjórnvöld hafa kallað eftir. Í samstarfinu fram undan verður áfram lögð áhersla á að sýna sveigjanleika og viðbragðsflýti þegar þörf er á.

Úkraína er eitt af umdæmisríkjum sendiráðs Íslands í Varsjá í Póllandi. Til að tryggja góð samskipti við stjórnvöld og aðra aðila, svo sem þjóðþing, stofnanir, félagasamtök og atvinnulíf, er mikilvægt að auka viðveru í Kænugarði. Það einfaldar einnig undirbúning og eftirlit með verkefnum, hvort sem um er að ræða tvíhliða verkefni eða verkefni sem unnin eru af eða

í samstarfi við alþjóðastofnanir eða félagasamtök. Á sama hátt styttr slík viðvera boðleiðir þegar kemur að því að bregðast við óvæntum atburðum eða beiðnum úkraínskra stjórnvalda um stuðning.

Önnur norræn ríki og Eystrasaltsríkin (NB8-ríkin) hafa eftt starfsemi sendiráða sinna í Kænugarði og aukið samstarf þar sín á milli. Utanríkisráðuneyti Íslands og Litháens hafa gert með sér samkomulag um að íslenskir stjórnarereindrekar hafi vinnuáðstöðu í sendiráði Litháens þar í borg. Þannig er hægt að auka viðveru með hagkvæmum hætti og nýta þá þekkingu og reynslu sem Litháar og aðrar samstarfsþjóðir Íslands búa yfir.

2. Virk þátttaka í alþjóðlegu samstarfi og málaþylgju sem styður við örugga, sjálfstæða, fullvalda og lýðræðislega Úkraínu í samræmi við vilja íbúa landsins, friðarferli og ábyrgðarskyldu.

Virkur pólitískur stuðningur íslenskra stjórnvalda við málstað Úkraínu er og verður áfram þýðingarmikill. Í honum felst jafnframt varðstaða um alþjóðalög og þær grundvallarreglur sem alþjóðakerfið byggist á. Ísland hefur lýst yfir stuðningi við framtíðarsýn úkraínskra stjórnvalda um að tilheyra evrópsku lýðræðissamfélagi, sem endurspeglar í umsókn þeirra um aðild að Evrópusambandinu, þar með einnig Evrópska efnahagssvæðinu og Atlantshafsbandalaginu. Sú vegferð felur í sér viðtækar umbætur á stjórnarháttum í landinu, aðgerðir gegn spillingu, eflingu mannréttinda og kynjajafnréttis og stuðning við að halda reglur réttarríkisins í heiðri. Í samræmi við áherslur í íslenskri utanríkisstefnu geta íslensk stjórnvöld stutt við þessi markmið með þátttöku í verkefnum og málsvarastarfi á vettvangi alþjóðastofnana, sérstaklega Evrópuráðsins, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu, Sameinuðu þjóðanna og Atlantshafsbandalagsins.

Framlag Íslands til framkvæmdar ábyrgðarskyldu og virðingar fyrir alþjóðalögum verður áfram mikilvægt, ekki síst að loknu stríði. Ísland er virkur þátttakandi í fjölþjóðlegu samráði um ábyrgðarskyldu vegna glæpa sem framdir hafa verið í innrásarstríði Rússlands, þ.m.t. kjarnahópi um sérstakan dómstól fyrir Úkraínu vegna glæpa gegn friði og um ábyrgðarskyldu rússneskra leiðtoga. Ísland beitti sér fyrir stofnsetningu tjónaskrár sem samþykkt var á leiðtogafundi Evrópuráðsins í Reykjavík í maí 2023 og á fulltrúa í stjórn hennar sem gegnir þar formennsku. Ísland hefur innt af hendi óeyrnamerkt aukaframlag til Alþjóðlega sakamáladómstólsins sem m.a. hefur alþjóðaglæpi í Úkraínu til rannsóknar og nauðsynlegt er að Ísland geti áfram stutt dómstólinn. Þá tekur Ísland þátt í málsókn Úkraínu gegn Rússlandi fyrir Mannréttindadómstól Evrópu.

Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld styðji dyggilega við friðsamlegar lausnir á forsendum Úkraínu. Ísland tekur virkan þátt í friðarferli forseta Úkraínu með áherslu á orkuöryggi, réttlæti og ábyrgðarskyldu, endurheimt brottnuminna úkraínskra barna, virðingu við stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, landamæri ríkja og alþjóðakerfið.

3. Stuðningur við varnarbaráttu Úkraínu til að tryggja fullveldi og öryggi borgara og mikilvægra innviða.

Stuðningur við varnarbaráttu Úkraínu skiptir höfuðmáli fyrir framtíð landsins og þróun öryggismála í Evrópu. Úkraínsk stjórnvöld hafa lagt megináherslu á varnarstuðning til að verja óbreytta borgara og innviði fyrir árásum og til að ná aftur þeim landsvæðum sem innrásarlið Rússa hefur lagt undir sig. Þunginn í varnartengdum stuðningi Íslands mun áfram liggja í framlögum í fjölþjóðlega sjóði sem kaupa hergögn og birgðir, og tvíhliða verkefnum sem grundvallast á beiðnum úkraínskra stjórnvalda eða bandalagsríkja þar sem óskað er eftir sértækum stuðningi og þjálfunarverkefnum sem flest eru unnin í samstarfi við önnur ríki.

Þó að Ísland búi ekki yfir hergögnum eða mikilli sérþekkingu á hernaðarsviðinu sem nýttast við varnir Úkraínu er styrkur Íslands m.a. fólgin í að geta brugðist hratt við þegar aðstæður

eru þannig að þær kalli á hröð viðbrögð. Aðalvettvangur fjölþjóðlegs samráðs um varnartengdan stuðning við Úkraínu er ríkjahópur rúmlega 50 ríkja sem Bandaríkin settu á laggirnar (Ukraine Defence Contact Group, UDCG). Hópurinn hefur unnið ötullega að því að útvega hergögn og búnað sem getur nýst í varnarstríði Úkraínu. Hafa úkraínsk stjórnvöld lagt áherslu á að hergögn berist markvisst og það þurfi að skipuleggja og samhæfa framkvæmdina. Hópurinn hittist reglulega ásamt fulltrúum Úkraínu til að ræða þróun átakanna og þarfir úkraínska hersins.

Þá gefur ríkjahópurinn færi á því að stofna smærri hópa um ákveðin verkefni til stuðnings Úkraínu. Ísland tekur þátt í tveimur slíkum hópum, annars vegar bandalagi ríkja um stuðning í netöryggismálum (IT coalition) og hins vegar bandalagi ríkja um sprengjueyðingu (Demining coalition), sem koma að skipulagi stuðnings á þessu sviðum, m.a. þjálfunarverkefnum og fjármögnun. Þá tekur Ísland þátt í að leiða síðarnefnda bandalagið ásamt Litháen. Þótt Atlantshafsbandalagið komi ekki með beinum hætti að stuðningi við varnir Úkraínu hefur það stutt umbætur í varnar- og öryggismálum landsins, m.a. gegnum sérstaka stuðningssjóði sem Ísland hefur lagt fjármagn í. Þá verður áfram unnið með helstu samstarfsríkjum, sérstaklega öðrum norrænum ríkjum, að fjármögnun verkefna og þjálfun.

Þjálfunarverkefni.

Lögd verður áhersla á að efla samstarf í þjálfunarmálum þar sem tekið er mið af sérþekkingu og getu Íslands. Stefnt er að því að halda áfram þjálfun í sprengjuleit og -eyðingu og þjálfun bráðaliða auk þess sem þjálfun fyrir sjóliða er hafin með Landhelgisgæslunni. Skoðað verður sérstaklega hvort Ísland geti lagt eitthvað af mörkum við þjálfun manna í strandgæslu, landamæravörslu, flugþjónustu og lögreglu í samvinnu við samstarfsríki eða alþjóðastofnanir. Miðað er við að leiðbeinendur fái þjálfun í kennslu á ákveðnum sviðum í samvinnu við Atlantshafsbandalagið, ESB, hin norrænu ríkin og önnur helstu samstarfsríki Íslands. Einnig verður lögd rík áhersla á útvega nemendum þann búnað sem nauðsynlegur er og tengist þjálfuninni.

Sjóðir til stuðnings vörnum Úkraínu.

Á meðan á stríðinu stendur mun Ísland áfram leggja til fjármagn í sjóði Úkraínu sem sinna varnartengdum verkefnum, þ.e. kaupum á útbúnaði, birgðum og stuðningi við þjálfunarverkefni. Stærstu framlögin eru áætluð í stuðningssjóð Atlantshafsbandalagsins (NATO's Comprehensive Assistance Package Trust Fund for Ukraine, CAP) og alþjóðlegan sjóð til stuðnings Úkraínu sem Bretar leiða (International Fund for Ukraine, IFU). Síðarnefndi sjóðurinn sinnir útboðum og innkaupum á hergögnum í samræmi við óskir Úkraínu. Rekstur sjóðsins hefur gengið vel og eru skilaboðin frá úkraínskum stjórnvöldum þau að hann bregðist skjótt og vel við óskum þeirra. Ísland hefur lagt fjármuni í stuðningssjóð Atlantshafsbandalagsins fyrir Úkraínu sem styður þjálfun og kaup á búnaði fyrir úkraínska herinn. Framlög í sjóðinn skipta miklu máli í pólitísku samhengi innan Atlantshafsbandalagsins og sem tæki til að efla samstarf og samvinnu bandalagsins við Úkraínu.

Ísland hefur stutt kaup á vetrarbúnaði, gervihnattasímum, rafstöðvum og vetrarskýlum. Þá hafa sjóðir bandalagsins einnig stutt við þjálfunarverkefni á sviði öryggis- og varnarmála. Gert er ráð fyrir framlögum í sérstaka átakssjóði í tengslum við norræn verkefni og ríkjahópa sem sinna stuðningi á sviði netöryggismála og sprengjueyðingar.

Búnaður, birgðir og flutningar.

Ísland mun áfram vinna að tvíhliða verkefnum með Úkraínu og í samstarfi við önnur bandalagsríki og/eða almannavarnarkerfi ESB eða Atlantshafsbandalagsins. Tvíhliða stuðningur Íslands verður í heildarsamhenginu alltaf hóflegur miðað við önnur ríki en aftur á

móti hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu að bregðast hratt og vel við beiðnum um aðstoð og hefur það vakið athygli.

Íslensk stjórnvöld hafa sem dæmi lagt til færanlegt neyðarsjúkrahús, útvegað vetrarbúnað og stutt flutninga á hergögnum og eldsneyti. Áfram er þörf fyrir sambærilegan stuðning, svo sem sjúkragögn, flutningagetu, fjarskiptatækni, farartæki, rafstöðvar og hugbúnað svo fátt eitt sé nefnt. Aukinn fyrirsjáanleiki varðandi fjármögnun slíkra verkefna gefur kost á þéttara samstarfi við íslenskt atvinnulíf varðandi stuðning og er þar sérstaklega horft til tækni- og iðnfyrirtækja, flugrekstraraðila (hergagnaflutningar) og framleiðenda fatnaðar og matvæla. Einnig mætti skoða kaup á notuðum búnaði í góðu ásigkomulagi, m.a. frá neyðar- og viðbragðsaðilum.

4. Mannúðaraðstoð við íbúa Úkraínu og vernd óbreyttra borgara í átökum.

Mannúðaraðstoð miðar að því að bjarga mannlífum, draga úr þjáningu, vernda óbreytta borgara og tryggja nauðþurftir ásamt því að auðvelda fólki afturhvarf til eðlilegra lífshátta. Innrás Rússlands í Úkraínu hefur skapað alvarlegt mannúðarástand víða í landinu. Fram til þessa hafa íslensk stjórnvöld haft samráð við áherslustofnanir Íslands í mannúðarmálum og aðrar samstarfsstofnanir um skilgreindar þarfir í Úkraínu og hafa framlög Íslands að mestu stutt við viðbragðsáætlun Sameinuðu þjóðanna vegna stöðu mannúðarmála í Úkraínu. Fyrirhugað er að forgangsröðun verkefna verði áfram með sama hætti til að tryggja að aðstoð sé beint þangað sem þörfin er mest. Unnið verður í samræmi við stefnumið í mannúðaraðstoð sem áréttá mikilvægi fyrirsjáanlegra og sveigjanlegra framlaga til að veita viðbragðsaðilum svigrúm til að bregðast skjótt við breyttum aðstæðum. Í samræmi við þingsályktun um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir árin 2024–2028 verður lögð áhersla á samstarf við stofnanir Sameinuðu þjóðanna og áherslustofnanir Íslands settar í forgang.

Stofnanir Sameinuðu þjóðanna.

Stofnanir Sameinuðu þjóðanna gegna mikilvægu hlutverki þegar kemur að mannúðaraðstoð og málefnum á borð við kynjajafnrétti og skuldbindingar í samræmi við ályktanir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna um konur, frið og öryggi. Á árunum 2022–2023 lagði Ísland áherslu á starf áherslustofnana í mannúðaraðstoð með framlögum til Matvælaáætlunar Sameinuðu þjóðanna (World Food Programme, WFP), Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), svæðasjóðs fyrir Úkraínu á vegum Samhæfingarskrifstofu aðgerða Sameinuðu þjóðanna í mannúðarmálum (OCHA, Ukraine Humanitarian Fund), Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna (UNICEF), Mannfjöldasjóðs Sameinuðu þjóðanna (UNFPA) og Stofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women). Er gert ráð fyrir að svo verði áfram. WFP, sem er stærsta stofnun Sameinuðu þjóðanna á sviði matvælaaðstoðar og fæðuöryggis, veitir 85% af allri mannúðaraðstoð í Úkraínu á svæðum nærri víglínunni. UNHCR stendur vörð um réttindi og velferð flóttafólks og fólks á vergangi í heimalandi sínu. Talið er að 3,7 milljónir manna séu nú á vergangi innan Úkraínu og þurfi á mannúðaraðstoð að halda. Svæðasjóður OCHA fyrir Úkraínu gegnir lykilhlutverki í mannúðaraðstoð og neyðarviðbrögðum á heimsvísu, greiðir fyrir aðgengi mannúðarstofnana innan Úkraínu og átti til að mynda mikilvægan þátt í að samkomulag náðist um útflutning á korni frá Úkraínu um Svartahaf. Lögð er sérstök áhersla á að mæta þörfum óbreyttra borgara við víglínuna, fatlaðra, eldra fólks, kvenna og barna. UNFPA mætir sérstaklega þörf fyrir stuðning á sviði kyn- og frjósemisheilbrigðis. Stofnunin beitir sér þar sem innviðir hafa skemmst eða eyðilagst í stríðinu og vinnur m.a. að forvörnum gegn og viðbrögðum við kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og aðstoð við viðkvæma hópa. UNICEF gegnir mikilvægu hlutverki við verndun barna og er leiðandi stofnun þegar kemur að hreinlæti og aðgengi að öruggu drykkjarvatni sem er

viðamesta verkefni stofnunarinnar í Úkraínu. UN Women gegnir lykilhlutverki í samhæfingu aðgerða mannúðaraðstoðaraðila í jafnréttismálum á vettvangi, gætir þess að jafnréttis-sjónarmiða sé gætt í aðgerðum Sameinuðu þjóðanna í Úkraínu og er bakhjarl kvenréttinda-samtaka í landinu.

Félagasamtök.

Auk samstarfs við stofnanir Sameinuðu þjóðanna verða áfram veitt framlög til verkefna á vegum félagasamtaka, ýmist íslenskra, alþjóðlegra eða innlendra sem gegna mikilvægu hlutverki þar sem mannúðarástand ríkir. Til að mynda hafa verið veitt framlög til alþjóðaráðs Rauða krossins (International Committee of the Red Cross, ICRC) sem vinnur að lagalegri vernd og aðstoð við þolendur vopnaðra átaka á grundvelli Genfarsamninganna og viðauka þeirra. Stofnunin hefur ákveðna sérstöðu hvað varðar aðgengi að hernumdum svæðum sem hefur haft mikið að segja við víglínuna í Úkraínu. Einnig hefur stofnunin sérstöðu á sviði fjölskyldurakningar og sameiningar, auk þess að hafa eftirlit með aðstæðum stríðsfanga og fylgjast með meðferð stríðandi fylkinga á þeim.

5. Viðhald grunnþjónustu og efnahags Úkraínu meðan á átökum stendur og stuðningur við endurreisn og uppbygging eftir að þeim lýkur.

Samhliða mannúðaraðstoð er mikilvægt að veittur sé stuðningur við að halda innviðum og þjónustu gangandi og huga að uppbyggingu og endurreisn samfélagsins eftir að átökum lýkur. Stuðningur Íslands á þessu sviði mun áfram taka mið af þörfum og áherslum úkraínskra stjórnvalda, byggjast á mati alþjóðlegra samstarfsaðila og vera í takt við þingsályktun um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir árin 2024–2028. Lögð verður áhersla á vel skilgreind málefnasvið og samstarfsaðila til að hámarka áhrif framlaganna. Málefnasvið sem Ísland hefur reynslu af og þekkingu á verða sett í forgang og sérstaklega litið til grunnþarfa, styrkingar félagslegra og borgaralega innviða, þar á meðal á sviði menntamála, orkuöryggis og orkuskipta, lýðræðis og bættra stjórnarháttanna, mannréttinda og kynjajafnrettis, einkum verkefna sem styðja við markmið ályktunar Sameinuðu þjóðanna um konur, frið og öryggi. Líkt og í mannúðaraðstoð verður samstarf við áherslustofnanir Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu áfram miðlægt, og sérstök áhersla lögð á starf Alþjóðabankans. Stuðningur við stærri og umfangsmeiri verkefni stuðlar að auknum áhrifum af framlögum Íslands, dregur úr umsýslukostnaði og leiðir til árangursríkari aðstoðar. Auk samstarfs við alþjóðastofnanir verður horft til verkefna á vegum félagasamtaka, sérstakra tvíhliða verkefna, samstarfs við önnur framlagsríki og mögulegrar aðkomu íslensks atvinnulífs.

Alþjóðabankinn.

Alþjóðabankinn gegnir lykilhlutverki við uppbyggingu innviða og viðhald grunnþjónustu og efnahagskerfis landsins. Stórum hluta alþjóðlegra framlaga, annarra en til varnarmála, hefur verið veitt í gegnum bankann. Strax á fyrstu dögum stríðsins greip bankinn til aðgerða til að styðja við félagslega innviði í Úkraínu og hann vinnur nú jafnframt að því að endurreisa þá innviði og undirbúa enduruppbyggingu að stríði loknu. Bankinn á mjög náið samráð við úkraínsk stjórnvöld við að skilgreina hvar þörfin er brýnust hverju sinni, auka gagnsæi, koma á umbótum og vinna gegn spillingu. Stuðningi við verkefni Alþjóðabankans verður því haldið áfram.

Hingað til hefur Ísland veitt framlög til tveggja sjóða á vegum bankans, annars vegar styrktarsjóðs til aðstoðar, bata, endurreisnar og umbóta í Úkraínu (Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction and Reform Trust Fund, URTF), sem hefur það hlutverk að samhæfa fjárhagslegan stuðning til Úkraínu og er í formi styrkja, og hins vegar sérstaks stuðnings fyrir Úkraínu og Moldóvu (Special Facility for Ukraine and Moldova, SPUR) sem settur var á

laggimar innan Alþjóðafarmfarastofnunarinnar (IDA) og gerði bankanum gert kleift að veita lán til Úkraínu sem hefur náð lántökuþaki sínu innan Alþjóðabanka um framþróun og endurreisn (IBRD). Með því að nýta fjármögnunarmódel IDA er hægt að hámarka framlög til Úkraínu, þar sem hver bandaríkjadalur sem lagður er til stofnunarinnar verður að þremur.

Framlögum til SPUR er varið til sömu verkefna og URTF sem hefur tvískipt hlutverk. Annars vegar að styðja stjórnvöld í Úkraínu við að halda uppi nauðsynlegri grunnþjónustu, endurreisa eyðilagða innviði, veita mannúðaraðstoð á meðan stríðsátök standa og styðja við stofnanir landsins til getuuppbyggingar, vinna að umbótum og berjast gegn spillingu. Hins vegar hefur sjóðurinn það hlutverk að undirbúa og framkvæma enduruppbyggingu og styðja við umbætur í Úkraínu að stríðinu loknu. Að þessu er unnið í gegnum rammaverkefni sem mótuð eru í náinni samvinnu við stjórnvöld í Úkraínu og byggjast á mati þeirra á því hvar þörfin er brýnust.

Fimm rammaverkefni hafa verið mótuð til þessa: 1) HEAL (Health Enhancement and Life-saving in Ukraine), heilsuefling og lífsbjörg í Úkraínu, sem vinnur að því að viðhalda og endurreisa heilbrigðiskerfi Úkraínu m.a. með enduruppbyggingu og nútímavæðingu heilbrigðisstofnana, stuðningi við grunnheilsugæslu, bólusetningar barna og aðgengi almennings að lyfjum, stuðningur við geðheilbrigðisþjónustu og endurhæfingu, 2) REPOWER (Restoration Project of Winterization and Energy Resources), endurreisnarverkefni vetrarundirbúnings og orkuauðlinda, sem vinnur að endurreisn grunnorkuviða Úkraínu sem hafa eyðilagst í stríðinu, m.a. með kaupum á búnaði til þess að viðhalda raforkudreifingu og húshitun, 3) RELINC (Repairing Essential Logistics Infrastructure and Network Connectivity), viðgerð á nauðsynlegum flutningainnvíðum og nettengingum, sem vinnur að því að halda uppi samgöngum og samgöngukerfi þrátt fyrir eyðileggingu innviða. Þar á meðal má nefna kaup á færanlegum brúm, lestarvögnum og efni og búnaði til neyðarviðgerða á vega- og lestarkefnum, auk þess að undirbúa enduruppbyggingu samgönguinnviða til framtíðar. Á vegum RELINC hefur m.a. verið unnið að því að opna leiðir fyrir inn- og útflutning Úkraínu í kjölfar þess að Svartahafsleiðin lokaðist að mestu, 4) HOPE (Housing for People's Empowerment), húsnæði til eflingar stöðu almennings, sem vinnur að viðgerðum á skemmdu íbúðarhúsnæði og styður stjórnvöld, ekki síst á sveitarstjórnarstigi, við að vinna að enduruppbyggingu og 5) ARISE (Ukraine Agriculture Recovery Inclusive Support), stuðningur við endurheimt landbúnaðar sem miðar að því að halda landbúnaðarframleiðslu Úkraínu gangandi, m.a. með því að styðja við sáningu og uppskeru, veita bændum aðgang að ódýrri fjármögnun og styðja við nýtingu nýrra orkugjafa til að þurrka og geyma matvæli. Þá horfir Alþjóðabankinn nú einnig í auknum mæli til þess hvernig hægt sé að styðja við og endurreisa atvinnulíf Úkraínu til framtíðar.

Aðrar alþjóðastofnanir, félagasamtök og tvíhliða samstarf.

Samstarf við aðrar alþjóðastofnanir verður skoðað og/eða betur útfært á gildistíma áætlunarinnar. Íslensk stjórnvöld taka til dæmis nú þegar þátt í samstarfi við Alþjóðastofnun um málefni endurnýjanlegra orku (IRENA) um orkuuppbyggingu í Úkraínu. Aðaltilgangur samstarfsins er að stuðla að þróun og notkun endurnýjanlegra orkugjafa og orkunýtni í Úkraínu og styðja stjórnvöld við uppbyggingu slíkra orkuinnviða. Þá hefur Ísland lagt til framlög í orkusjóð fyrir Úkraínu (Ukraine Energy Support Fund) sem veitir Úkraínu stuðning við enduruppbyggingu á orkuinnviðum sem hafa orðið fyrir miklum skemmdum.

Auk samstarfs við alþjóðastofnanir verða veitt framlög til verkefna á vegum félagsamtaka, ekki síst innlendra, en mikilvægt er að styrkja hið borgaralega samfélag í Úkraínu. Lögð verður sérstök áhersla á félagasamtök sem starfa að mannréttinda- og jafnréttismálum. Að lokum verður skoðaður stuðningur við verkefni sem úkraínsk stjórnvöld hafa kallað eftir og samræmast málefnaáherslum Íslands, bæði tvíhliða og í samstarfi við önnur framlagsríki og aðila. Á fundi forsætisráðherra með forseta Úkraínu í Ósló 13. desember sl. óskaði forsetinn

m.a. sérstaklega eftir stuðningi við menntamál. Ísland mun jafnframt leita leiða til þess að styðja við íslenska fjárfestingu í Úkraínu, skoða mögulegan stuðning íslensks atvinnulífs og styðja við vöxt viðskiptasambands milli Íslands og Úkraínu.

II. Framlög.

Stuðningur Íslands hingað til hefur borið þess merki að vera viðbragð við óvæntum atburðum en með stefnu þeirri sem hér er lögð til eykst fyrirsjáanleiki sem kemur bæði íslenskum og úkraínskum stjórnvöldum til góða. Á árinu 2022 voru fjárveitingar til Úkraínu samtals u.þ.b. 2,2 milljarðar kr. og á árinu 2023 u.þ.b. 3,5 milljarðar kr. Samtals fóru 53% til efnahags- og mannúðaraðstoðar og 47% til öryggis- og varnarstuðnings. Móttaka flóttafólks er viðamikil og gefur Ísland nágrannaríkjum þar lítið eftir, hlutfallslega miðað við fólksfjölda. Móttaka flóttafólks telst hins vegar ekki með í heildarframlögum sem borin eru saman á alþjóðavísu.

Eðli málsins samkvæmt var ekki gert ráð fyrir sérstökum stuðningi við Úkraínu í fjárlögum ársins 2022. Í fjárlögum ársins 2023 var gert ráð fyrir 1,5 milljörðum kr. til efnahags- og mannúðarstuðnings við Úkraínu, sem komu til viðbótar við framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og 750 millj. kr. til varnartengds stuðnings. Framlög umfram þau sem gert var ráð fyrir í fjárlögum árið 2022 voru fjármögnuð í fjárukalögum eða á kostnað annarra verkefna, sem slegið var á frest. Árið 2023 voru framlög umfram fjárlög fjármögnuð í fjárukalögum, til samræmis við ákvörðun utanríkisráðherra um stuðning við Úkraínu til viðbótar við aðra þróunarsamvinnu og framlög til varnarmála almennt. Samkvæmt sérstakri þverpólítískri ákvörðun Alþingis var Úkraínu fært færanlegt sjúkrahús að gjöf á síðasta ári að andvirði um 1,1 milljarðs kr.

Í fjárlögum fyrir árið 2024 er gert ráð fyrir 1 milljarðs kr. efnahags- og mannúðarstuðningi við Úkraínu, til viðbótar við framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu, og 750 millj. kr. stuðningi við varnartengd verkefni. Til að færa framlög nær framlögum annarra ríkja Norðurlandanna er gert ráð fyrir að stuðningur við Úkraínu árið 2024 verði aukinn um 20% miðað við framlög ársins 2023 og að viðbótarframlög umfram fjárlög verði á þessu ári fjármögnuð í fjárukalögum. Fram til ársins 2028 taki framlögin áfram mið af norrænum stuðningi, verði að lágmarki þau sömu og árið 2024, og skiptist á milli málefna sviða 04 Utanríkismál og 35 Alþjóðleg þróunarsamvinna. Við ákvörðun upphæðarinnar er nauðsynlegt að hún komi til viðbótar og í samhengi við framlög til utanríkis- og varnarmála almennt og framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands, líkt og kemur fram í þingsályktun um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir árin 2024–2028, nr. 5/154.

Gert er ráð fyrir að framlög verði ákvörðuð við fjárlagagerð hverju sinni með hliðsjón af framlögum annarra ríkja Norðurlandanna og skipting fjárens milli málefna sviða sömuleiðis, samhliða framlagningu sérstakrar aðgerðaáætlunar fyrir komandi ár.

Við úthlutun fjármuna til stuðnings Úkraínu skal að jafnaði fylgja bestu starfsvenjum í alþjóðlegu samstarfi, þ.m.t. þróunar- og mannúðarsamstarfi, með ábyrgð, árangur og áreiðanleika að leiðarljósi. Lögð verður áhersla á samstarf og samnýtingu þekkingar og reynslu annarra ríkja, einkum annarra norrænna ríkja og Eystrasaltsríkja. Stuðningur Íslands verður í takti við þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir árin 2024–2028 og skal endurspeglja þau gildi sem íslenskt samfélag hefur í heiðri.