

Skýrsla

Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra
um utanríkis- og alþjóðamál.

(Lögð fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

Mái 2011

EFNISYFIRLIT:

INNGANGUR.....	4
1. BORGARAPJÓNUSTA.....	6
2. NORÐURSLÓÐIR OG NÆRSVÆÐI.....	8
2.1 Stefna Íslands í málefnum norðurslóða.....	8
2.2 Alþjóðlegt norðurslóðasamstarf.....	9
2.3. Samstarf Norðurlanda.....	11
2.4 Samstarf við Eystrasaltsríkin.....	12
3. UMSÓKN ÍSLANDS UM AÐILD AÐ EVRÓPUSAMBANDINU.....	15
3.1. Meirihlutaálit utanríkismálanefndar.....	16
3.2. Umsóknarferli.....	16
3.3. Samningaviðræður hefjast formlega.....	16
3.4. Framvinduskýrsla ESB.....	16
3.5. Undirbúningur viðræðna.....	17
3.6. Staðan á einstökum samningssviðum.....	18
3.6.1. Sjávarútvegsból.....	18
3.6.2. Landbúnaðarmál.....	19
3.6.3. Byggða- og sveitarstjórnarmál.....	20
3.6.4. Dóms- og innanríkismál.....	21
3.6.5. Fjárhagsmál.....	22
3.6.6. Lagamál.....	24
3.6.7. Efnahags- og peningamál.....	24
3.6.8. Utanríkismál.....	25
3.6.9. EES I.....	27
3.6.10. EES II.....	28
3.7. Aðstoð ESB vegna aðildarumsóknar.....	28
3.8. Skrefin framundan í umsóknarferlinu.....	29
3.8.1. Greining löggjafar.....	29
3.8.2. Mótun samningsafstöðu og opnun samningskafla.....	30
3.9. Kostnaður við umsóknarferlið og mögulega aðild.....	30
3.9.1 Kostnaður vegna umsóknarferlisins.....	30
3.9.2. Útgjöld vegna aðildar að ESB.....	31
3.10. Upplýsingamiðlun um ESB viðræðurnar.....	32
3.11. Undirbúningur aðildar.....	32
4. ALPJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL.....	35
4.1. Mannréttindamál.....	35
4.1.1. Mannréttindastarf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.....	36
4.1.2. Jafnréttismál.....	38
4.1.3. Réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transgender einstaklinga.....	41
4.1.4. Aðgerðir gegn mansali.....	41
4.2. Auðlinda- og umhverfismál.....	42
4.2.1. Loftslagsmál.....	42
4.2.2 Orkumál og jarðhitasamstarf.....	44
4.2.3. Málefni hafsins.....	45
4.2.4. Sjálfbær þróun.....	46
4.3. Öryggis- og varnarmál.....	47
4.3.1. Skipan varnar- og öryggismála innanlands.....	48
4.3.2. Samstarf í varnarmálum.....	50

4.3.3. Skýrsla Stoltenbergs um nánari samvinnu Norðurlanda í utanríkis- og öryggismálum	51
4.3.4. Ný grunnstefna Atlantshafsbandalagsins	52
4.3.5. Afganistan.....	54
4.3.6. Líbía og Atlantshafsbandalagið	54
4.3.7. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE).....	55
4.4. Afvopnunarmál.....	56
4.5. Almenn utanríkismál	57
4.5.1. Samstarf við ESB um utanríkis-, öryggis- og varnarmál	57
4.5.2. Mið-Austurlönd	58
4.6. Þjóðréttarmál	60
4.6.1. Samningar Íslands við erlend ríki	60
4.6.2. Hafréttarmál.....	61
4.6.3. Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn	64
5. ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA.....	66
5.1. Áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011–2014	66
5.2. Framlög til þróunarsamvinnu	67
5.3. Störf í þágu friðar	69
5.3.1. Landssvæði	70
5.3.2. Kosningaefirlit.....	70
5.4. Neyðar- og mannúðaraðstoð	71
5.4.1. Alþjóðastofnanir	71
5.4.2. Frjáls félagasamtök.....	71
5.5. Marghliða samvinna.....	72
5.5.1. Sameinuðu þjóðirnar	72
5.5.2. Alþjóðabankinn	73
5.5.3. Aðrar stofnanir	74
5.6. Tvíhliða samvinna - ÞSSÍ.....	75
6. VIÐSKIPTAMÁL – EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ.....	77
6.1. Aðild Íslands að hinu Evrópska efnahagssvæði	77
6.1.1. Mál sem tengjast bankahruninu	77
6.1.2. Innleiðing EES-gerða	79
6.1.3. Þingleg meðferð EES-mála	80
6.1.4. Önnur EES-mál	80
6.2. Þróunarsjóður EFTA	82
6.3. Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi.....	83
6.4. Fjölbjóðlegt viðskiptasamstarf	84
6.4.1. Alþjóðaviðskiptastofnunin	84
6.4.2. Fríverslunarsamtök Evrópu	85
6.4.3. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD).....	85
6.5. Viðskiptasamningar	86
6.5.1. Fríverslunarsamningar	86
6.5.2. Loftferðasamningar	87
6.5.3. Fjárfestingasamningar	87
6.5.4. Tvísköttunarsamningar - og upplýsingaskiptasamningar á sviði skattamála	87
6.6. Tvíhliða viðskiptasamráð	88
6.7. Viðskiptaþjónustan, Íslandsstofa og Expó 2010	88
7. UPPLÝSINGA- OG MENNINGARSTARF OG ORÐSPOR.....	91
8. REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR.....	93

INNGANGUR

Árið sem liðið er frá því ég lagði síðast fram skýrslu mína til Alþingis hefur verið viðburðaríkt fyrir Íslendinga, ekki síst á þeim velli sem haslaður er um utanríkismálin. Starfsmenn utanríkisþjónustunnar hafa ekki denókað við starf sitt í vörn og sókn fyrir hagsmuni Íslands. Lítil þjóð sem vill standa þéttan vörð um málstað sinn á erfiðum tímum þarf einatt að leggja harðar að sér en þær sem stærri eru. Gildir það ekki síst á tímum þegar gjarðirnar eru hertar í fjármálum ríkisins.

Stærsta verkefnið sem utanríkisþjónustan hefur tekist á við er umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu. Evrópusamvinnan er hagsmunamál sem varðar efnahagslega velferð, stöðugleika og framtíðaröryggi Íslands og því brýnt að vel sé á málum haldið. Í þeirri glímu hefur það glatt mig að afköst og vandvirkni hinnar smáu íslensku stjórnsýslu hefur í senn vakið athygli og uppskorið lof hjá fulltrúum Evrópuríkjanna. Nú blasa við kaflaskipti, því í júní er stefnt að því að hefja eiginlegar samningaviðræður. Enginn þarf að óttast að samninganefnd Íslands muni ekki halda fast á þeim hagsmunum sem lagt var upp með af Alþingi.

Á sama tíma og þetta stærsta verkefni íslenskra utanríkismála er í hágöngu hefur öðrum nýjum verkefnum líka verið hleypt af stokkunum. Til marks um það er ný stefnumótun í málefnum norðurslóða, undirbúningur fyrstu þjóðaröryggisstefnu Íslands og fyrsta langtímaáætlunin í þróunarsamvinnu. Þrátt fyrir ný og mikilvæg verkefni hafa sígild erindi Íslands við umheiminn ekki setið á hakanum. Ísland hefur áfram haldið uppi öflugum málflutningi um mannréttindi, frið, afvopnun, og umhverfismál og beitt sér fyrir jafnrétti á öllum sviðum. Samhliða hefur utanríkisþjónustan lagt sig í framkróka um að koma á framfæri málstað Íslands vegna Icesave-deilunnar. Hún tók líka ríkan þátt í sameinuðu átaki þegar Ísland sló undir nára til að afla liðsinnis erlendra þjóða þegar stuðning skorti við að koma fram efnahagsáætlun okkar hjá AGS. Á liðnu ári var fjárhagslegur kostur að sönnu naumari en áður en verkin unnust með því að forgangsraða þeim betur og skerpa um leið hressilega á stefnumótun og hagsmunagæslu Íslands erlendis. Í þessu efni ber ekki síst að þakka ósérhlífni starfsmanna ráðuneytisins sem flestir lögðu meira af mörkum en sanngjarn ráðherra gæti krafist.

Skýrsla mín til Alþingis sýnir vonandi vel hve umfangsmikil verkefni utanríkismálanna eru. Þau spanna breitt svið og ná allt frá umhverfis-, auðlinda- og viðskiptamálum til mannréttinda, þróunarsamvinnu og öryggismála. Þá er ótalin sú hljóðláta en mikilvæga þjónusta sem ráðuneytið veitir löndum sem rata í nauðir erlendis, og vex fremur en hitt. Vettvangur utanríkismálanna er sömuleiðis margbreytilegur. Hann tekur til tvíhliða samvinnu við einstök ríki nær og fjær, við svæðisbundin samtök og við alþjóðastofnanir.

Hvernig ber að haga utanríkisstefnu smáþjóðar á jaðri Norður-Atlantshafsins? Frá mínum bæjardyrum séð stendur okkur Íslendingum næst samstarfið á norðurslóðum – í víðri merkingu – þar sem hagsmunir á sviði auðlindanýtingar, umhverfismála og öryggis fara rækilega saman með öðrum þjóðum á svæðinu. Á það ekki síst við um samstarf okkar við næstu vinþjóðirnar í Færeyjum og á Grænlandi. Bæði skynsemd og skylda segir að þá samvinnu beri að efla í stóru og smáu. Málefni norðurslóða hef ég skilgreint sem eitt af forgangsmálum íslenskrar utanríkisstefnu og um þau er Ísland nú að marka sér skýra stefnu og skapa sér sterka stöðu.

Norðurlöndin öll má raunar álíta mikilvægustu samstarfslönd Íslands, einsog glögg kom fram í samhygð og stuðningi þeirra þegar bankahrunið reið yfir. Utan næsta nágrennis í norðurheimi ber svo að líta á Evrópu sem náinn og eðlilegan bandamann Íslands. Með

Evrópuþjóðunum deilum við menningararfleifð og sögu, grunngildum og hagsmunum. Við Evrópu á Ísland langmest erindi, hvort sem litið er til viðskipta, stjórnmála, menningar eða menntasamstarfs. Ísland er órofa hluti af hinni evrópsku stórfjölskyldu meðal annars í gegnum norræna samvinnu og aðildina að EFTA, EES og Evrópuráðinu. Saga Íslands sýnir að hagur þjóðarinnar hefur jafnan blómgastr þegar tengslin við Evrópu hafa verið hvað nánust. Í Evrópusamvinnuna sækjum við styrk og eigum þar samstarf með þeim ríkjum sem við eigum hvað mest sameiginlegt með.

Utan Evrópu þarf Ísland að leggja áherslu á áframhaldandi náið samband við stórveldin nær og fjær; Bandaríkin, sem við eigum mikilvæg söguleg tengsl við, frændþjóðina í Kanada en einnig Kína, Rússland og Japan sem við höfum átt vinsamleg og öflug samskipti við, sum um áratugaskeið. Ábyrgt ríki verður líka að þróa og þroska samskiptin við hin rísandi stórveldi. Um miðja öldina verða Indverjar bæði fjölmennasta ríki heims og efnahagslegt stórveldi. Öll þessi ríki reyndust Íslandi vel í kjölfar bankakreppunnar, og það gleymist ekki um langa hríð. Ísland þarf að leggja áframhaldandi rækt við samstarfið við stóru ríkin á grunni sameiginlegra hagsmuna og gilda. Reynsla síðustu ára sýnir líka, að þegar tækifæri gefst er rétt að leggja sprota inn í framtíðina gagnvart fjarlægum og rísandi heimshlutum eins og Suðaustur-Asíu og Latnesku Ameríku, ekki síst Brasíliu, sem spáð er forystuhlutverki um miðbik þessarar aldar. Heimsóknir ráðamanna og viðskiptasendinefnda á næstu árum gætu orðið gott upphaf þess. Saga allra síðustu ára segir okkur að gróðursetning vináttutengsla við fjarlæg og sterk ríki getur fyrr en varir orðið gulls ígildi.

Utanríkisstefnan þarf þannig að miða að því að treysta stöðu Íslands jafnt í nánasta umhverfi okkar og í Evrópu, en líka gagnvart gömlum og nýjum stórveldum sem fjær liggja á kringlunni. Við gætum grundvallarhagsmuna Íslands best með ábyrgri langtímastefnu um málaflokka sem okkur eru mikilvægir en ekki síður með því að rækta tengslin við aðrar þjóðir nær og fjær með viðeigandi hætti. Góðir bændur ræktuðu túnið heima en þeir heyjuðu líka á útengjum og áttu í seli til fjalla.

1. BORGARAÞJÓNUSTA

Einn af grunnþáttum í starfsemi utanríkisþjónustunnar er að veita íslenskum ríkisborgurum vernd, aðstoð og ýmsa fyrirgreiðslu í samskiptum þeirra við erlend stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga. Í starfi borgaraþjónustunnar er byggt á og farið eftir lögum um utanríkisþjónustu Íslands nr. 39/1971, Vínarsamningnum um ræðissamband frá 1963 og samstarfssamningi Norðurlandanna frá 1962.

Verkefni borgaraþjónustunnar eru margvísleg og hefur umfang þeirra aukist mjög á síðustu árum, ekki síst í kjölfar falls íslensku bankanna og í ljósi þess að Íslendingum sem búa erlendis hefur fjölgað umtalsvert.

Meðal verkefna á þessu sviði má m.a. nefna neyðaraðstoð við íslenska ríkisborgara erlendis vegna veikinda eða slysa, útgáfu vegabréfa, aðstoð vegna sakamála og afplánunar refsidóma, auk skjalavottana, upplýsingagjafar og skipulagningu atkvæðagreiðslna utan kjörfundar. Þá eru jafnframt, eftir atvikum, skipulagðar aðgerðir til hjálpar Íslendingum á hættu- og hamfarasvæðum erlendis.

Á hverju ári hafa starfsmenn utanríkisráðuneytisins, starfsmenn 24 sendiskrifstofa og um 250 kjörræðismenn Íslands í 80 ríkjum, afskipti af yfir þúsund málum er varða réttindi, velferð og hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis. Einnig berast fjölmargar fyrirspurnir af ýmsum toga, s.s. um vegabréfsáritanir, samninga og réttindamál í öðrum ríkjum og er þeim annað hvort svarað eða beint til réttra viðtakenda.

Borgaraþjónustan á samstarf við önnur stjórnvöld á Íslandi og vinnur náið með utanríkisþjónustum annarra Norðurlanda og fleiri ríkja. Starfsfólk norrænna sendiráða aðstoðar ríkisborgara annarra Norðurlanda þegar á þarf að halda, á grundvelli Helsingfors-samningsins. Hið norræna samstarf styrkir mikið öryggisnetið sem unnt er að reiða sig á þegar Íslendingar lenda í erfiðleikum erlendis.

Borgaraþjónustan liðsinnir árlega tugum íslenskra fjölskyldna þegar alvarleg slys eða andlát ber að höndum á erlendri grundu og veitir ráðgjöf og aðstoð þegar svo ber undir.

Neyðarvakt borgaraþjónustunnar

Ráðuneytið starfrækir neyðarvakt allan sólarhringinn, allt árið um kring, vegna neyðartilvika sem upp kunna að koma erlendis. Þá hefur verið gerð áætlun um viðbrögð við neyðaraðstæðum erlendis og er viðbragðshópur starfsmanna til reiðu ef virkja þarf áætlunina.

Viðbragðsáætlun var virkjuð í kjölfar jarðskjálfta í Japan 11. mars sl. Viðbragðsteymi borgaraþjónustunnar beitti sér fyrir því að ná sambandi við íslenska ríkisborgara í Japan og voru upplýsingar um þá og aðstandendur þeirra á Íslandi skráðar í sérstakan gagnagrunn. Í kjölfar skjálftans var grannt fylgst með þróun mála við kjarnorkuverið í Fukushima í samstarfi við Geislavarnir ríkisins og var upplýsingum miðlað daglega til Íslendinganna. Þá gegndi sendiráð Íslands í Tókýó lykilhlutverki fyrir Íslendinga á staðnum og var m.a. sérstakur upplýsingafundur haldinn í sendiráðinu af þessu tilefni.

Þegar ástæða er til hefur borgaraþjónustan frumkvæði að útgáfu ferðaviðvarana vegna hættuástands erlendis sem skapast hefur vegna óeirða, náttúruhamfara eða annars hættulegs ástands á viðkomandi stað. Slíkar viðvaranir eru birtar á heimasíðu ráðuneytisins og sendar fjölmiðlum. Haft er náið samráð við utanríkisþjónustur Norðurlandanna og annarra Evrópuríkja þegar ástæða þykir til og neyðarástand hefur skapast á tilteknum svæðum.

Allar sendiskrifstofur Íslands, sem og kjörræðismenn Íslands, geta gefið út neyðarvegabréf. Viðtækt net ólaunaðra kjörræðismanna íslensku utanríkisþjónustunnar er mikill kostur að

þessu leyti, sem og í öllum aðstoðarmálum sem upp koma, en á hverju ári leita nokkur hundruð Íslendinga til kjörræðismanna og sendiskrifstofa um útgáfu neyðarvegabréfs.

Borgarþjónustan kemur einnig að útgáfu skilríkja erlendis eða veitir, eftir atvikum, slíkum umsóknum viðtöku fyrir hönd viðkomandi stjórnvalds á Íslandi. Sjö sendiskrifstofur Íslands hafa aðstöðu til að taka við umsóknum um vegabréf, þ.e. í Berlín, London, Kaupmannahöfn, Osló, Peking, Stokkhólmi og Washington. Á árinu 2010 var 1.681 umsókn um vegabréf send heim til Íslands til afgreiðslu frá þessum sendiráðum. Slík þjónusta skiptir sköpum, bæði fyrir Íslendinga sem hafa búsetu á þessum stöðum og þá sem þar eru á ferð, sem að öðrum kosti gætu þurft að gera sér ferð til Íslands til þess að útvega sér vegabréf. Stefnt er að því, í samvinnu við innanríkisráðuneytið, að fjölga sendiskrifstofum sem hafa búnað til að taka við umsóknum um vegabréf.

Atkvæðagreiðslur utan kjörfundar

Á því tímabili sem skýrslan tekur til kom borgarþjónustan að undirbúningi utankjörfundaratkvæðagreiðslu fyrir tvennar kosningar, þ.e. kosningar til stjórnlagabings í nóvember 2010 og þjóðaratkvæðagreiðslu um Icesave-samninginn í apríl 2011. Að atkvæðagreiðslum utan kjörfundar koma starfsmenn utanríkisþjónustunnar heima og erlendis ásamt öllum kjörræðismönnum Íslands.

Staðfesting skjala og stefnubirtingar

Þegar nota á íslensk skjöl og vottorð erlendis gera viðtakendur skjalanna gjarnan kröfu um að þau séu formlega staðfest. Á árinu 2010 voru um 2.700 skjöl staðfest í utanríkisráðuneytinu.

Borgarþjónustan og sendiskrifstofur Íslands höfðu milligöngu um stefnubirtingar erlendis fram til október 2010, en sú þjónusta fluttist þá að stærstum hluta til innanríkisráðuneytisins í framhaldi af fullgildingu íslenskra stjórnvalda á Haag-samningi um birtingu erlendis á réttarskjölum og utanréttarskjölum í einkamálum eða verslunarmálum frá 1965. Samningurinn kveður m.a. á um bein samskipti miðlægra stjórnvalda í aðildarríkjum hans. Utanríkisráðuneytið hefur þó milligöngu um stefnubirtingar í ríkjum sem ekki eru aðilar að þessum samningi, en 62 ríki eiga nú aðild að samningnum.

2. NORÐURSLÓÐIR OG NÆRSVÆÐI

2.1 Stefna Íslands í málefnum norðurslóða

Í skýrslu sinni til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál á síðasta ári lagði utanríkisráðherra fram nokkur lykilmarkmið við mótun heildstæðrar stefnu í málefnum norðurslóða og var þingsályktunartillaga um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða samþykkt á Alþingi í lok mars sl. Stefnan mótar umgjörð um framtíðaráherslur og aðgerðir íslenskra stjórnvalda í málefnum svæðisins. Þar er utanríkisráðherra falin framkvæmd og þróun stefnunnar í samstarfi við önnur hlutaðeigandi ráðuneyti, sem og sérfræðistofnanir og samtök um málefni norðurslóða. Jafnframt skal haft samráð við utanríkismálanefnd og umhverfisnefnd Alþingis um útfærslu stefnunnar eftir því sem aðstæður krefja. Utanríkisráðuneytið mun vinna aðgerðaáætlun um málefni norðurslóða til lengri tíma sem mun byggja á þingsályktunartillögunni. Í norðurslóðastefnunni eru eftirfarandi tólf áhersluliðir:

- styrking og efling Norðurskautsráðsins,
- Ísland er strandríki á norðurskautssvæðinu,
- norðurslóðir – vítt sjónarhorn á norðurheimsskautssvæðið,
- Hafréttarsamningur SP er umgjörð um nýtingu hafsins og úrlausn deilumála,
- vestnorræn samvinna,
- málefni frumbyggja,
- samningagerð og samvinna um málefni norðurslóða,
- vinna gegn loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra,
- öryggishagsmunir,
- efnahagstækifæri og viðskiptasamvinna á norðurslóðum,
- styrking vísinda og mannauðs,
- innlent samráð um málefni norðurslóða.

Landfræðileg staða Íslands, sem strandríkis á norðurskautssvæðinu, hefur frá upphafi mótað hagsmuni þjóðarinnar og samskipti við aðrar þjóðir. Á undanförunum árum hefur mikilvægi þessarar stöðu enn aukist þar sem Íslendingar, eins og aðrir íbúar norðurslóða, standa nú frammi fyrir hraðfara breytingum á náttúru- og veðurfari sem og samfélagsháttum. Drifkraftur breytinganna er hlýnandi loftslag og aukin sókn í náttúruauðlindir norðurslóða.

Áhrif loftslagsbreytinga eru hvergi eins augljós og á norðurheimsskautssvæðinu. Kemur það m.a. fram í minnkandi hafis, hækkandi hitastigi í hafi og á landi, auk breytinga á plöntu- og dýralífi. Umfang, hraði og áhrif yfirstandandi breytinga eiga sér engin fordæmi á sögulegum tímum og skapa óvissu um framtíðarþróun svæðisins. Þetta kallar á aukið samstarf norðurskautsríkja og að þau taki á málefnum svæðisins af festu.

Þessum breytingum fylgja einnig ný tækifæri til auðlindanýtingar og siglinga á áður torsóttum hafsvæðum. Ísþekjan á norðurskautinu hopar og þynnist stöðugt. Flest bendir til þess að styttri og hagkvæmari siglingaleiðir milli Kyrrahafs og Atlantshafs muni opnast um Norður-Íshafið. Norðurslóðir eru ríkar af náttúruauðlindum á borð við olíu, gas, steinefni og málma sem vaxandi áhugi er á að nýta. Á svæðinu eru einnig fjölmargar endurnýtanlegar auðlindir, t.d. fiskistofnar, sjávarspendýr og skógar.

Loftslagsbreytingar og tækifæri til siglinga og auðlindanýtingar á þessu svæði hafa ekki aðeins fengið stóruaukið vægi í þessum heimshluta, heldur einnig í alþjóðamálum. Þannig hafa ríki og hagsmunaaðilar utan norðurslóða í auknum mæli beint sjónum sínum að svæðinu og leitast við að styrkja samband sitt við norðurskautsríki.

Loftslagsbreytingar, vaxandi efnahagsumsvif og aukið vægi norðurslóða í alþjóðamálum gerir það að verkum að málefni svæðisins eru ein af höfuðáherslunum í utanríkisstefnu Íslands. Virk og ábyrg þátttaka í alþjóðasamstarfi og nærsvæðasamvinnu er nauðsynleg til að tryggja hagsmuni Íslendinga á norðurslóðum og styrkja alþjóðalega stöðu Íslands.

2.2 Alþjóðlegt norðurslóðasamstarf

Utanríkisráðuneytið sinnir hagsmunagæslu í málaflokkum sem tengjast norðurslóðum með beinum samskiptum við einstök ríki og ríkjasambönd. Alþjóðlegt samstarf um norðurslóðir er Íslandi nauðsynlegt til að bregðast við þeim breytingum sem nú eiga sér stað og sem verða ekki leyst nema með samstarfi ríkja. Á það ekki sist við um aðgerðir í loftslagsmálum. Þá vinnur ráðuneytið að því að kynna hagsmunamál og stefnu Íslands fyrir alþjóðlegum fjölmiðlum, félagasamtökum og öðrum sem hafa áhuga á málefnum norðurslóða.

Norðurskautsráðið

Norðurskautsráðið gegnir lykilhlutverki í svæðasamvinnu um málefni norðurslóða. Eitt af stefnumiðum Íslands er að að efla ráðið enn frekar sem vettvang allrar umræðu og ákvarðanatöku um málefni norðurslóða. Ráðið er eini formlegi samráðs- og samstarfsvettvangur norðurskautsríkja áttá sem eru, auk Íslands, Bandaríkin, Danmörk, Finnland, Kanada, Noregur, Rússland og Svíþjóð. Í ráðinu sitja fastafulltrúar sex frumbyggjasamtaka á svæðinu og fastir áheyrnarfulltrúar ríkja utan norðurslóða þ.e.a.s. Bretlands, Frakklands, Hollands, Póllands, Spánar og Þýskalands, auk fulltrúa ýmissa alþjóðastofnana og frjálsra félagasamtaka. Danir, Grænlandingar og Færeyingar fara nú sameiginlega með formennsku í ráðinu, en Svíar taka við formennskunni á ráðherrafundi í Nuuk á Grænlandi í maí 2011.

Embættismannanefnd Norðurskautsráðsins hefur mótað tillögur um frekari styrkingu ráðsins í aðdraganda ráðherrafundarins. Þar ber hæst fjórar tillögur.

- Í fyrsta lagi hvort koma eigi á fót fastaskrifstofu Norðurskautsráðsins og þá hvernig starfsemi hennar yrði háttað. Stofnun fastaskrifstofu er mikilvægur liður í að styrkja starfsemi ráðsins og gera því betur kleift að miðla upplýsingum um þróun mála á norðurslóðum.
- Í öðru lagi eru að tryggja ráðinu föst fjárframlög til að standa straum af rekstri fastaskrifstofunnar og til að koma á fót sérstökum verkefnasjóði á vegum ráðsins.
- Í þriðja lagi að ráðið taki bindandi ákvarðanir í auknum mæli þar sem þeirra er þörf. Nýlegt samkomulag allra norðurskautsríkja um leit og björgun á norðurheimskautssvæðinu er gott dæmi um þann vilja. Mun reynslan sem fékkst við gerð þessa samkomulags nýtast við gerð annarra samninga á vegum ráðsins, t.d. um viðbrögð og varnir í mengunarmálum.
- Í fjórða lagi hvaða skilyrði áheyrnarfulltrúar að ráðinu þurfi að uppfylla. Það er til marks um aukið pólitískt vægi Norðurskautsráðsins að Evrópusambandið, Ítalía, Japan, Kína og Suður-Kórea hafa óskað eftir fastri áheyrnaraðild. Ísland hefur stutt slíkar umsóknir að ráðinu á þeirri forsendu að föst áheyrnaraðild muni auka skilning og stuðning ríkja við málefni sem eru á dagskrá ráðsins og í öðru alþjóðlegu samstarfi. Þróun mála á norðurslóðum mun hafa áhrif langt út fyrir

svæðið sjálft og því er eðlilegt að ríki, ríkjasambönd og fjölþjóðastofnanir sem eiga hagsmuna að gæta geti fylgst vel með starfsemi ráðsins.

Norðurskautsráðið og starfshópar þess gegna lykilhlutverki í samstarfi norðurskautsríkjanna í rannsóknnum, vöktun og aðgerðum sem stuðla að sjálfbærri þróun og umhverfisöryggi á norðurslóðum. Vísindamenn frá stofnunum umhverfisráðuneytisins taka virkan þátt í starfshópum ráðsins, m.a. gegn umhverfisvá og um verndun lífríkis og verndun hafsins. Íslenskir vísindamenn og stofnanir eru leiðandi í nokkrum lykilverkefnum ráðsins. Landmælingar Íslands hafa forystu um að byggja upp grunngerð fyrir landupplýsingar og kortamál á norðurslóðum í samvinnu við landmælingastofnanir annarra norðurskautsríkja. Þá er vinna hafin við gerð nýrrar skýrslu um þróun mannlífs og lífskjara á norðurslóðum á vegum Stofnunar Vilhjalms Stefánssonar. Skýrslan verður unnin af fjölmörgum sérfræðingum um norðurslóðir og mun hún fjalla um helstu þætti sem hafa áhrif á og einkenna þróun og velferð samfélaga á norðurslóðum. Vefgáttin *Arctic Portal* sem starfrækt er frá Akureyri á aðild að fjölmörgum verkefnum á vegum ráðsins og vinnur náið með stofnunum og samtökum sem koma að málefnum svæðisins.

Í nýlegri ályktun Alþingis um norðurslóðir er undirstrikaður sá skilningur að svæðið nái bæði yfir norðurskautið og þann hluta Norður-Atlantshafsins sem er nátengdur því. Líta beri á norðurslóðir sem víðtækt svæði í vistfræðilegum, efnahagslegum og pólitískum skilningi og hvað öryggissjónarmið varðar. Út frá þessum forsendum hefur, af Íslands hálfu, verið lögð áhersla á að skynsamlegt sé að ræða sameiginleg hagsmunamál norðurskautsríkjanna átta á einum og sama vettvangnum. Norðurskautsráðið er kjörinn vettvangur í því skyni. Ísland hefur lagt áherslu á að styrkja beri ráðið þannig að það geti nálgast málefni norðurslóða með heildstæðum hætti. Því hafa íslensk stjórnvöld lýst sig andvíg og mótmælt harðlega hinum svokölluðu fimm-ríkja fundum strandríkja við Norður-Ishaf sem haldnir voru á árunum 2008 og 2010.

Grannríkjasamstarf

Samvinna vestnorrænu þjóðanna þriggja, Íslendinga, Grænlandinga og Færeyinga, er sífellt mikilvægari þáttur í utanríkisstefnu Íslands, enda fara hagsmunir þessara þjóða gjarnan saman. Tvíhliða samstarf vestnorrænu þjóðanna hefur aukist mjög á síðari árum samhliða auknu sjálfstæði Færeyinga og Grænlandinga innan ríkjasambands þeirra við Danmörku. Fríverslunarsamningur Færeyja og Íslands, svonefndur Hoyvíkur-samningur, sem undirritaður var árið 2005, gegnir t.a.m. lykilhlutverki í að efla viðskiptin við Færeyjar og vilji er til að stórefla samstarf við Færeyinga og Grænlandinga, m.a. á sviði heilbrigðis-, orku-, mennta- og samgöngumála. Jafnframt er til skoðunar að halda sérstakan fund utanríkisráðherra vestnorrænu þjóðanna þriggja um sameiginleg hagsmunamál á norðurslóðum og í Norður-Atlantshafinu sem varða t.d. loftslagsbreytingar, málefni hafsins og orkumál.

Þá ber að geta mikilvægis norrænnar samvinnu um norðurslóðamál, en Norðurlöndin eru öll aðilar að Norðurskautsráðinu. Norræna ráðherranefndin hefur unnið samstarfsáætlun um norðurslóðir, sem verður endurskoðuð á þriggja ára fresti, og veitir styrki til verkefna er tengjast rannsóknum á loftslagsbreytingum, byggðapróun og verndun náttúru og líffræðilegum fjölbreytileika á norðurslóðum. Í Stoltenberg-skýrslunni, um norrænt samstarf á sviði utanríkis- og öryggismála sem nánar er fjallað um í kafla 2.3. og 4.3.3., koma fram margar áhugaverðar hugmyndir sem tengjast sameiginlegum hagsmunum ríkjanna á norðurslóðum, s.s. um samnorræna hafgæslu og vöktunarkerfi. Ljóst er að ekkert eitt norrænu landanna hefur burði til að sinna öllum verkefnum sem kunna að fylgja yfirstandandi breytingum á norðurslóðum, t.d. á sviði umhverfismála og loftslagsmála, auk þess að tryggja öryggi og sinna björgun á svæðinu.

Ísland tekur virkan þátt í starfi Barentsráðsins og Norðlægu víddarinnar, en það síðarnefnda er samstarfsvettvangur Rússlands, ESB, Íslands og Noregs. Ísland hefur stutt það að starf svæðisbundinna stofnana í Norður Evrópu sé samræmt sem mest til að draga úr tvíverknaði. Á vettvangi Norðlægu víddarinnar og Barentsráðsins hefur verið ráðist í að bera saman og greina stefnu Norrænu ráðherranefndarinnar, Eyrstrasaltsráðsins, Barentsráðsins og Norðurskautsráðsins.

Barentsráðið og Norðlæga víddin eru mikilvægur vettvangur samskipta við Rússland og Evrópusambandið um málefni norðurslóða. Þar á sér m.a. stað samstarf á sviði umhverfis-, heilbrigðis-, félags- og samgöngumála. Unnið er að sérstakri samstarfsýfirlýsingu Rússlands og Íslands um nútímavæðingu og nýsköpun sem vísar einnig til aukins samstarfs ríkjanna um málefni norðurslóða. Áhugi Evrópusambandsins á þróun mála á norðurskautssvæðinu fer vaxandi sem kemur m.a. fram í nýlegri skýrslu Evrópuþingsins um stefnu sambandsins hvað varðar sjálfbæra þróun á norðurslóðum. Aðildarríki ESB eru flest háð innflutningi á olíu og gasi og tilkoma nýrra vinnslusvæða og aðgengi að siglingum á norðurslóðum skiptir miklu máli fyrir framtíðarorkuöryggi Evrópu. Evrópa hefur einnig um langt skeið verið helsti markaður sjávarafurða frá norðurslóðum og Evrópusambandið er í fararbroddi í umhverfismálum á alþjóðavettvangi. Íslensk stjórnvöld munu í samskiptum við Evrópusambandið leggja áherslu á réttindi og skyldur norðurskautsríkja í tengslum við sjálfbæra auðlindanýtingu og umhverfissvöktun á norðurslóðum ásamt því að auka samstarf og afla stuðnings ESB við hagsmuni Íslands á svæðinu, s.s. í loftslagsmálum, málefnum hafsins og við hertar reglur um siglingar á norðurhöfum.

Norðurslóðamál skipa einnig aukinn sess í tívihliða samskiptum Íslands við önnur ríki innan og utan svæðisins. Það er til marks um mikilvægi svæðisins í alþjóðlegu tilliti að ýmis Asiuríki á borð við Kína, Japan og Singapúr hafa horft til þess að auka samstarf við Íslendinga um málefni svæðisins. Sem dæmi má nefna að í framhaldi af heimsókn utanríkisráðherra til Kína á síðasta ári heimsóttu fulltrúar Stofnunar kínverska ríkisins um málefni hafsvæða (*e. China State Oceanic Administration*) Ísland til að kynna sér íslenskar norðurslóðarannsóknir og kanna möguleika á því að efla samstarf þjóðanna á þessu sviði.

2.3. Samstarf Norðurlanda

Íslendingar taka þátt í norrænu samstarfi á sömu forsendum og frændþjóðirnar þar sem norrænn virðisauki er hafður að leiðarljósi. Með því er átt við að samstarfið fari fram á sviðum þar sem hagsmunir þjóðanna fara saman og hagkvæmara er að leggjast á eitt og takast í sameiningu á við margvísleg úrlausnarefni. Norrænt samstarf er Íslandi dýrmætt, ekki hvað síst nú, þegar áherslan á svæðasamstarf fer vaxandi í Evrópu. Áhugi og stuðningur Íslendinga við norrænt samstarf hefur jafnan verið mikill og hann hefur síst minnkað í kjölfar efnahagskreppunnar. Um 25 milljónir manna búa á Norðurlöndum og hagkerfi svæðisins væri í 11. sæti yfir stærstu hagkerfi heims ef allt væri lagt saman. Nú er vaxandi skilningur á því meðal norrænna stjórnámálamanna að í sameiningu hafi Norðurlönd meira fram að færa til að takast á við ýmis brýn viðfangsefni samtímans en ella. Má þar t.d. nefna áhrif loftslagsbreytinga, sjálfbærni með nýjum orkulausnum og velferðarmálin.

Samstarfið við norrænu frændþjóðirnar hefur um áratugaskeið verið einn af hornsteinum íslenskrar utanríkisstefnu. Í skýrslu Thorvalds Stoltenbergs, fyrrverandi utanríkis- og varnarmálaráðherra Noregs, sem hann samdi að undirlagi norrænu utanríkisráðherranna, er fjallað um mikilvægi norræns samstarfs, hvernig megi efla það og auka skilvirkni. Í skýrslunni eru gerðar tillögur um aukið samstarf Norðurlanda í utanríkis- og öryggismálum til næstu 10 til 15 ára og leiðir til að útvíkka það svo samstarfið nái til fleiri sviða. Stoltenberg-skýrslan beinir sjónum að möguleikum þess að dýpka samstarf norrænu landanna í ljósi

þróunar í alþjóðamálum, sem einnig tengist samstarfi við Eystrasaltsríkin, stefnu ESB í málefnum Eystrasaltsins og starfsemi Norðurskautsráðsins.

Utanríkisráðherrar Norðurlanda hafa verið samstíga í eftirfylgni við skýrslu Stoltenbergs um aukið utanríkisþólitískt samstarf. Skýrslan hefur verið ofarlega á dagskrá fundu ráðherranna frá því að hún var lögð fram. Þeir deila einnig áþekkri sýn á öll helstu málefni á alþjóðavettvangi og afstöðu til þeirra, en samráð í þeim efnum er fastur liður á fundum ráðherranna. Norrænu utanríkisráðherrarnir fundu að venju reglubundið tvisvar á ári auk þess sem þeir bera saman bækur sínar samhliða allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York. Þeir eiga einnig sérstakan, árlegan samráðsfund með utanríkisráðherrum Eystrasaltsríkjanna. Að auki eiga norrænu utanríkisráðherrarnir óformlegt samstarf sín á milli um ýmis mál.

Aukið samstarf norrænna sendiskrifstofa erlendis er meðal þeirra tillagna Stoltenbergs sem eru þegar komnar í framkvæmd. Norrænar sendiskrifstofur hafa í áratugi haft náið en óformlegt samráð sín á milli. Þær hafa nú sett fram sameiginlegar tillögur um aukið samstarf, miðað við aðstæður á hverjum stað, sem byggjast á hagkvæmni, sveigjanleika og óformlegum vinnubrögðum, þar sem einnig er tekið tillit til ólíkra áherslna og markmiða. Í ýmsum tilvikum koma norrænar sendiskrifstofur opinberum stefnumálum eða afstöðu sameiginlega á framfæri við gistiríki eða við fjölþjóðastofnanir. Stefnt er að því að efla samstarf í ræðismálum og að samræma viðbrögð vegna hættuástands erlendis til að gæta hagsmuna norrænna ríkisborgara. Nánar er fjallað um tillögur í skýrslu Stoltenbergs sem lúta að öryggis- og varnarmálum í kafla 4.3.3.

Á fundum norrænu utanríkisráðherranna á tímabilinu sem skýrslan tekur til og á sameiginlegum fundi þeirra með utanríkisráðherrum Eystrasaltsríkjanna var fjallað um ýmis alþjóðamál sem voru ofarlega á baugi á árinu. Má þar nefna ástand mála í Mið-Austurlöndum, Afganistan, Íran og Búrma. Einnig hafa ráðherrarnir fjallað um norðurslóðamál, málefni Atlantshafsbandalagsins og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og loftslagsmál.

Norræna ráðherranefndin

Danir fóru með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni árið 2010. Yfirskrift formennskuáætlunar Dana var *Norðurlönd í sókn*. Lykilhugtök áætlunarinnar voru hnattvæðing, loftslagsmál og efnahagskreppa. Einnig var vinna gegn afnámi stjórnsýsluhindrana ofarlega á baugi, en ósamrýmanlegar reglur og mismunandi túlkningar á norrænum samningum geta torveldað að markmiðið um fjálsta för borgaranna náist og skapað óþarfa hindranir í samskiptum einstaklinga og fyrirtækja.

Finnar fara með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni á árinu 2011, en yfirskrift áætlunar þeirra er *Græn Norðurlönd – bregðast við loftslagsvanda*. Verður megináhersla á formennskuári Finna lögð á aðgerðir til að stemma stigu við loftslagsbreytingum. Markmiðið er að styrkja stöðu Norðurlanda sem brautryðjenda og sameinaðs afls í baráttunni gegn loftslagsbreytingum.

Nánar er fjallað um störf norrænu ráðherranefndarinnar í skýrslu samstarfsráðherra Norðurlanda um störf Norrænu ráðherranefndarinnar 2010 sem lögð var fram á yfirstandandi þingi (Þskj. 976 - 577. mál¹).

2.4 Samstarf við Eystrasaltsríkin

Samstarf Íslands og Eystrasaltsríkjanna þriggja, Eistlands, Lettlands og Litháens, byggir á mikilli og djúpstæðri vináttu milli ríkjanna, sem á ekki síst rætur sínar að rekja til stuðnings Íslands við sjálfstæðisbaráttu þeirra fyrir tuttugu árum. Ríkin eiga náið samráð, bæði tvíhliða

¹ <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/0976.pdf>

og í alþjóðastarfi og svæðisbundnu samstarfi, t.d. milli Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna og innan einstakra alþjóðastofnana.

Tvíhliða samstarf ríkjanna nær til ýmissa sviða, t.d. er menningarsamstarf í blóma og eru viðskiptaumsvif íslenskra fyrirtækja í ríkjunum þremur þó nokkur, þótt dregið hafi úr þeim í kjölfar efnahagskreppunnar. Eystrasaltsríkin hafa sýnt velvilja sinn í garð Íslands í verki með eindregnum stuðningi við málstað Íslands í efnahagskreppunni og umsókn um aðild að ESB.

Á þessu ári minnst ríkin þrjú við Eystrasaltið þess að 20 ár liðin frá því að þau endurheimtu sjálfstæði sitt. Vegna stuðnings Íslands í sjálfstæðisbaráttu þjóðanna verða samskipti ríkjanna því áberandi á þessu ári.

Utanríkisráðherra sótti Litháen heim af þessu tilefni í febrúar sl. sem heiðursgestur litháíska þingsins, en hinn 11. febrúar 2011 voru 20 ár liðin frá því að Alþingi Íslendinga ályktaði um stuðning við sjálfstæði Eystrasaltsríkjanna. Við þetta tækifæri kom enn á ný í ljós sá mikli hlýhugur sem Eystrasaltsríkin bera til Íslands. Ráðherra ávarpaði málþing um framtíðarstöðu Litháens og fjallaði í ræðu sinni um aðdraganda stuðningsyfirlýsingar Alþingis þar sem ítrekað var að viðurkenning Íslands á sjálfstæði Litháens frá 1922 væri í fullu gildi. Utanríkisráðherra rifjaði upp í ræðu sinni upp hvernig samþykkt Alþingis braut ísinn og ruddi brautina að viðurkenningu alþjóðasamfélagsins á sjálfstæði Eystrasaltsríkjanna þriggja. Einnig var ráðherrann viðstaddur afhjúpun minnismarkis um þennan atburð á Íslandstorgi í Vilnius og átti fundi með Daliu Grybauskaitė, forseta Litháens, og Audronius Azubalis, utanríkisráðherra landsins.

Utanríkisráðherra verður heiðursgestur á svokölluðum Íslandsdegi í Tallinn í Eistlandi hinn 21. ágúst nk., en dagurinn er hluti af hátíðahöldum Eistlendinga til að minnast 20 ára sjálfstæðis landsins. Þetta er í fyrsta skipti sem Eistlendingar halda dag hátíðlegan í nafni annars lands, en forseti Eistlands, Toomas Hendrik Ilves, kynnti Íslandsdaginn þegar hann kom hingað í opinbera heimsókn í ágúst á síðasta ári. Utanríkisráðherra fór einnig í opinbera heimsókn til Eistlands í október á síðasta ári.

Sendiráð Íslands í Helsinki, en umdæmi þess nær til Eystrasaltsríkjanna þriggja, hefur mikil og góð samskipti við norrænu upplýsingaskrifstofurnar í höfuðborgum ríkjanna þriggja og eru allnokkur verkefni í deigluinni í samstarfi sendiráðsins og upplýsingaskrifstofunnar, m.a. á sviði orkumála og menningar.

Samstarf Norðurlanda og Eystrasaltsríkja (NB8)

Vorið 2010 var þeim Sören Gade, fyrrverandi varnarmálaráðherra Danmerkur, og Valdis Birkavs, fyrrverandi forsætis- og utanríkisráðherra Lettlands, falið að gera tillögur um hvernig styrkja mætti og auka samstarf Norðurlanda og Eystrasaltsríkja (NB8). Umboðið var nokkuð í anda þess, sem Thorvald Stoltenberg var á sínum tíma falið að leggja fram varðandi styrkingu utanríkispólitísks samstarfs Norðurlanda. Var þetta gert í ljósi þess að frá því að stofnað var til reglulegra funda utanríkisráðherra NB8, skömmu eftir að Eystrasaltsríkin endurheimtu sjálfstæði sitt, hefur orðið mikil breyting á alþjóðlegu umhverfi, auk þess sem Eystrasaltsríkin hafa í kjölfarið orðið aðilar að öllum helstu fjölþjóðastofnunum, þ. á m. ESB og Atlantshafsbandalaginu. Niðurstöður skýrslunnar voru kynntar á árlegum NB8-fundi utanríkisráðherranna í ágúst 2010 og hafa síðan verið til umfjöllunar á embættismannafundum.

Meðal þeirra tillagna sem samstaða hefur náðst um er að auka samstarf ríkjanna átta á vettvangi Alþjóðabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem og samstarfið um borgaralegt öryggi og netöryggi, ásamt því að auka samstarf sendiskrifstofa og efla upplýsingagjöf til almennings um NB8-samstarfið. Þá verður staðið sameiginlega að viðburðum og hátíðahöldum í tilefni þess að í ár eru liðin 20 ár frá því að Eystrasaltsríkin endurheimtu

sjálfstæði sitt. Tillögur um frekari eftirfylgni við skýrslu Gade og Birkavs verða á dagskrá næsta NB8-fundar utanríkisráðherranna, sem verður í Finnlandi í ágúst 2011.

3. UMSÓKN ÍSLANDS UM AÐILD AÐ EVRÓPUSAMBANDINU

Á því ári sem liðið er frá því síðasta skýrsla utanríkisráðherra var lögð fram á Alþingi hefur áfram verið unnið hörðum höndum að umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu (ESB). Sú vinna hefur verið í fullu samræmi við ályktun Alþingis um aðildarumsóknina og það meirihlutaálit utanríkismálefndar sem lá til grundvallar samþykktar hennar. Samningahópar hafa haldið áfram störfum sínum og margir þeirra hafa lokið við samantekt greinargerða um samningskafla og rýnifundi og hafið undirbúning fyrir mótun samningsafstöðu. Samningsafstaða Íslands í nokkrum köflum hefur þegar verið kynnt ESB og verður formlega lögð fram við opnun þeirra.

Samninganefnd Íslands kemur reglulega saman en meginþungi vinnu hennar hefur falist í yfirferð greinargerða einstakra samningahópa til undirbúnings rýnifunda, auk umfjöllunar um almenna stefnu í viðræðunum. Þannig hefur hin efnislega undirbúningsvinna samningaviðræðanna gengið vel. Rýnivinnan með framkvæmdastjórn ESB er á lokastigi en rýnifundum lýkur um miðjan júnímánuð nk. Samhliða rýnivinnunni hafa samningahópar og samninganefnd kynnt fyrstu samantektir á samningsafstöðu Íslands og er búist við því að fyrstu samningskaflar verði opnaðir í lok júní nk.

Samningaviðræðum var formlega hrundið af stað á ríkjaráðstefnu Íslands og aðildarríkja ESB sem haldin var 27. júlí 2010. Fylgdi utanríkisráðherra þá úr hlaði sérstakri skriflegri yfirlýsingu Íslands. Yfirlýsingin setur ramma um nálgun Íslands í viðræðunum og þau megin markmið sem Ísland hefur sett sér. Byggir yfirlýsingin á áliti meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis, en í aðdraganda fundarins kom utanríkisráðherra á fund nefndarinnar og gerði grein fyrir meginráttum yfirlýsingarinnar auk þess að kynna hana í ríkisstjórn. Á ríkjaráðstefnunni kynnti ESB einnig samningsramma sinn, sem um flest byggir á ramma þeim sem sambandið hefur sett í fyrri samningaviðræðum. Bæði þessi skjöl voru gerð opinber samdægurs.

Mikil áhersla hefur verið lögð á að umsóknarferlið sé gegnsætt, eins og lýst hefur verið yfir á fyrri stigum málsins, bæði af hálfu utanríkisráðherra og meirihluta utanríkismálanefndar. Endurspeglast þetta ekki síst í birtingu gagna á heimsíðu utanríkisráðuneytisins. Þar eru birtar greinargerðir samningahópa jafnharðan og þær eru kynntar ESB, auk þess sem gögn í tengslum við rýnifundi eru birt sem og kynningar sem sendinefndir Íslands halda. Þessu til viðbótar hefur verið leitast við að birta og þýða á íslensku margvísleg lykilskjöl sem lögð hafa verið fram. Þessu verður haldið áfram svo lengi sem birting slíkra gagna verði ekki talin skaða samningshagsmuni Íslands og því mun samningsafstaða Íslands í einstökum köflum verða birt með sama hætti og önnur gögn sem hér er vísað til.

Lögð hefur verið áhersla á algjört gegnsæi gagnvart Alþingi þar sem allar greinargerðir hafa verið kynntar vinnuhópi utanríkismálanefndar, og eftir atvikum öðrum fagnefndum þingsins, ásamt afstöðu sem fulltrúar Íslands hafa kynnt á rýnifundum. Þessu til viðbótar hafa samantektir um samningsafstöðu sem þegar liggja fyrir verið kynntar með sama hætti. Auk þessa hafa utanríkisráðherra, aðalsamningamaður og fulltrúar í samninganefnd verið gestir utanríkismálanefndar og gert reglulega grein fyrir stöðu mála. Með þessu er tryggt að Alþingi geti sinnt hinu mikilvæga eftirlits- og aðhaldshlutverki sem því er falið.

Aðalsamningamaður, Stefán Haukur Jóhannesson sendiherra, og aðrir nefndarmenn hafa kynnt umsóknarferlið opinberlega með ýmsum hætti. Þá hefur utanríkisráðherra verið í stöðugum samskiptum við lykilaðila innan stofnana ESB og aðildarríkjanna og lagt sérstaka rækt við samstarfsráðherra sína í aðildarríkjunum með það að markmiði að skýra hagsmuni Íslands.

3.1. Meirihlutaálit utanríkismálanefndar

Þingsályktunartillaga um að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild Íslands að ESB byggir á áliti meirihluta utanríkismálanefndar frá júlí 2009. Álitið hefur sannað gildi sitt sem sá grundvöllur sem því var ætlað að vera. Lýtur það ekki einvörðungu að efnislegum atriðum viðræðna (samningsmarkmiðum), heldur einnig að því ferli sem viðhaft er í viðræðunum. Nákvæmlega hefur verið unnið eftir því ferli sem nefndarálitið byggir á og nánar er gerð grein fyrir í þessari skýrslu.

3.2. Umsóknarferli

Fastar reglur gilda um það ferli sem snýr að umsóknum ríkja um aðild að ESB, bæði í umsóknarríkjunum sjálfum og innan ESB og aðildarríkja þess. Hér á landi hefur verið farið eftir því skipulagi sem utanríkismálanefnd mælti með. Samningahóparnir tíu, sem skipta með sér þeim 33 lagaköflum sem kalla á samningaviðræður, hafa starfað af fullum krafti frá haustinu 2009 og skilað af sér greiningu á einstökum samningsköflum til samninganefndar. Þessar greinargerðir hafa lagt grunn að undirbúningi rýnifunda og síðar samningsafstöðu Íslands. Greinargerðirnar hafa ásamt tillögum um samningsatriði verið lagðar fyrir ráðherranefnd um Evrópumál til samþykktar og hafa jafnframt verið kynntar fyrir vinnuhópi utanríkismálanefndar og í ríkisstjórn. Sama ferli er viðhaft þegar kemur að undirbúningi og framlagningu á samningsafstöðu Íslands í einstökum samningsköflum. Með þessu er tryggt að viðtækt samráð eigi sér stað um einstök skref í ferlinu.

3.3. Samningaviðræður hefjast formlega

Samningaviðræðurnar fara formlega fram á milli Íslands annars vegar og aðildarríkja ESB hins vegar á svokölluðum ríkjaráðstefnum. Slíkar ráðstefnur eru ávallt vandlega undirbúnar þannig að þegar að þeim kemur má gera ráð fyrir að komið sé á samkomulag um þau meginatriði sem þarf til að opna og síðar loka köflum. Slíkar ráðstefnur eru því haldnar þegar einstaka kaflar eru opnaðir og/eða þeim lokað á grundvelli sameiginlegrar niðurstöðu samningsaðila. Má almennt gera ráð fyrir að a.m.k. tvær slíkar ráðstefnur verði haldnar á hverju formennskutímabili innan ESB frá og með næsta hausti. Næsta ríkjaráðstefna er áætluð 27. júní nk. þar sem gert er ráð fyrir að opna fyrstu kafla samningaviðræðnanna, þ.e.a.s. 5. kafla um opinber innkaup, 8. kafla um samkeppnismál, 10. kafla um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla, 25. kafla um vísindi og rannsóknir og 26. kafla um menntun og menningu. Allir þessir kaflar falla undir EES-samninginn og hafa þegar verið teknir upp í íslenska löggjöf, annað hvort að öllu eða að langmestu leyti.

3.4. Framvinduskýrsla ESB

Framkvæmdastjórn ESB vinnur sérstakar framvinduskýrslur um þau ríki sem hafa sótt um aðild að ESB eða eru möguleg umsóknarríki. Fyrsta skýrsla þessarar gerðar um Ísland kom út í nóvember 2010. Óhætt er að segja að fátt í henni hafi komið á óvart. Staðfesti skýrslan góða stöðu Íslands á flestum sviðum gagnvart regluverki ESB og dró um leið upp glögga mynd af þeim atriðum sem út af standa. Gert er ráð fyrir að samsvarandi skýrsla komi út í október 2011.

Um leið og ríki er orðið að umsóknarríki ESB fær það aðgang að eftirlitskerfi sambandsins með efnahagsmálum og hagstjórn aðildarríkja (e. *The Pre-Accession Fiscal Surveillance Procedure*). Markmiðið með því er að undirbúa þátttöku umsóknarríkisins í Efnahags- og myntbandalagi Evrópu (EMU), sem gerist sjálfkrafa við aðildina að ESB.

Í tengslum við þetta fyrirkomulag sendu íslensk stjórnvöld skýrslu um íslensk efnahagsmál til ársins 2013 til framkvæmdastjórnar ESB í byrjun þessa árs. Verður sambærilegri skýrslu skilað árlega meðan á umsóknarferlinu stendur. Skýrslan verður send aðildarríkjum ESB til

umfjöllunar og verður því næst tekin fyrir á fundi efnahags- og fjármálanefndar ESB og síðar í ráðherraráði ESB um miðjan þennan mánuð. Næsta haust mun framkvæmdastjórn ESB síðan gefa út skýrslu um árangur og horfur Íslands og annarra umsóknarríkja í efnahagsmálum. Þar verður lagt mat á hvort framvinda í efnahagsmálum sé í samræmi við svokölluð Kaupmannahafnarviðmið (*e. Copenhagen criteria*), sem skilgreina hvort ríki geti gerst aðilar að ESB eða ekki.

3.5. Undirbúningur viðræðna

Allt frá því að samninganefndin og einstakir samningahópar voru skipaðir hefur í raun staðið yfir undirbúningur þess að viðræður hefjist. Þessi undirbúningsvinna hefur fyrst og fremst falist í samnburði á löggjöf ESB við íslenska löggjöf til þess að greina hvar íslensk lög eru frábrugðin og um hvað þurfi að semja.

Í framhaldi af þeirri vinnu hafa verið haldnir svonefndir rýnifundir með framkvæmdastjórn ESB. Þeir eru haldnir um hvern kafla samningaviðræðnanna og um flesta þeirra eru tveir fundir (um kafla sem falla að fullu undir EES-samninginn er eingöngu haldinn einn fundur). Á þeim fyrri er það framkvæmdastjórn ESB sem útskýrir regluverk ESB og íslenskum stjórnvöldum gefst tækifæri til að afla upplýsinga um það. Á þeim síðari er komið að íslenskum stjórnvöldum að útskýra hið íslenska regluverk og svara spurningum þar að lútandi. Í framhaldi af þessum fundum vinnur framkvæmdastjórnin svonefnda rýniskýrslu fyrir aðildarríki sambandsins þar sem lagt er mat á stöðu Íslands í viðkomandi kafla og tillögur mótaðar um næstu skref, s.s. hvort lagt skuli til að kaflinn verði opnaður fyrir samninga. Sé lagt til að kaflinn verði opnaður er Íslandi að því búnu boðið að leggja fram sína samningsafstöðu í viðkomandi kafla.

Líkt og fram kemur í þeim greinargerðum sem þegar hafa verið lagðar fram og birtar á vef utanríkisráðuneytisins er lagt mat á umfang þess hvar ósamræmi er að finna í löggjöfinni og í hvaða breytingar þyrfti að ráðast hér á landi að öllu óbreyttu ef af aðild yrði. Einnig koma fram í þessum greinargerðum þau atriði sem halda þarf til haga í samningaviðræðum við ESB.

Á sama tíma hafa bæði utanríkisráðherra og aðalsamningamaður átt samskipti við aðildarríki ESB og framkvæmdastjórn ESB í því skyni að kynna sérstaklega þau meginatriði sem standa munu upp úr í samningaviðræðunum og þau efnislegu rök sem Ísland byggir á.

Undirbúningur hefur einnig falist í því að leggja mat á þörf fyrir aðstoð erlendra sérfræðinga á einstökum samningssviðum. Þegar hefur verið kallað eftir slíkri aðstoð, einkum í gegnum stuðningskerfi ESB (TAIEX), en hingað til lands hafa t.d. komið sérfræðingar á sviði byggðamála, auk þess sem íslenskir sérfræðingar hafa sótt aðildarríki heim og aflað sér þekkingar á regluverki ESB á mismunandi sviðum. Einnig hefur verið leitað sérstaklega til nágrannapjóða um sérfræðilega aðstoð á afmörkuðum sviðum. Búast má við að þessi þáttur í undirbúningsvinnunni fari vaxandi á næstu vikum og mánuðum, en rétt er að minna á að meirihluti utanríkismálanefndar lagði sérstaka áherslu á þetta í áliti sínu. Nánar er fjallað um aðstoð ESB vegna aðildarumsóknar í kafla 3.7.

Eins og gerð var grein fyrir í skýrslu utanríkisráðherra á síðasta ári eru starfandi, auk samninganefndar, tíu samningahópar sem starfa á einstökum samningssviðum. Í hópunum sitja fulltrúar stjórnvalda og helstu hagsmunaaðila. Hefur vinnan í þessum hópum gengið vel, eins og ráða má af þeim efnismiklu greinargerðum sem hóparnir hafa þegar tekið saman og þeirri miklu undirbúningsvinnu sem farið hefur fram innan þeirra í aðdraganda rýnifundanna. Næsta verkefni hópanna er að vinna drög að samningsafstöðu í einstökum köflum sem síðan verður lögð fyrir samninganefndina til frekari meðferðar. Sú vinna er þegar hafin.

Utanríkisráðuneytið á náið samstarf við utanríkismálanefnd varðandi umsóknarferlið. Aðalsamningamaður og sérfræðingar utanríkisráðuneytisins og annarra ráðuneyta og stofnana

í samningahópum koma reglulega á fund nefndarinnar eða vinnuhóps hennar til að upplýsa um einstök málefni.

Þegar ríki sækja um aðild að ESB er sameiginlegri þingnefnd Evrópuþingsins og þjóðþings viðkomandi umsóknarríkis ætíð komið á. Voru samskipti Alþingis og Evrópuþingsins formfest með stofnun slíkrar þingmannanefndar á fundi í Þjóðmenningarhúsinu hinn 5. október 2010. Er hlutverk nefndarinnar að fylgjast með umsóknarferlinu og gefst alþingismönnum á vettvangi hennar kostur á að eiga formbundnar og milliliðalausar viðræður við framkvæmdastjórn og ráðherraráð ESB um umsóknarferlið. Hin sameiginlega þingnefnd er skipuð níu Alþingismönnum og jafnmörgum þingmönnum Evrópuþingsins. Utanríkisráðherra gerði grein fyrir aðildarumsókn Íslands á stofnfundi þingmannanefndarinnar í október 2010 og aðalsamningamaður ræddi stöðu samningaviðræðnanna á fundi nefndarinnar 27. apríl sl

3.6. Staðan á einstökum samningssviðum

Í samningaviðræðunum við ESB er tekist á um alls 35 kafla. Má segja að ekki verði í raun samið um tvo kafla, þ.e. 34. kafla um stofnanir og 35. kafla um önnur atriði, þar sem litið er svo á að sáttmálar ESB skeri þegar úr um stofnanalega þætti og að ekki verði séð að 35. kafli innihaldi atriði sem ekki er fjallað um í öðrum köflum. Af þeim 33 köflum sem samið verður um hefur framkvæmdastjórn ESB metið það svo að 10 kaflar falli alfarið undir EES-samninginn og aðrir 11 að stórum hluta. Falla því eingöngu 12 kaflar utan EES-samningsins.

3.6.1. Sjávarútvegsmál

Rýningu á löggjöf ESB á sviði sjávarútvegsmála, 13. kafla, lauk á síðasta ári. Fulltrúar sjávarútvegsráðuneytis, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Siglingastofnunar, Landhelgisgæslu og utanríkisráðuneytis fóru yfir rúmlega 800 gerðir sem skipt var í þrjá kafla. Niðurstöður rýnivinnunnar voru settar fram í jafn mörgum greinargerðum sem samþykktar voru af samningahópi um sjávarútvegsmál. Greinargerðirnar bera yfirskriftina *Fiskveiðistjórnun og umhverfið, Samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir og Opinber fjárframlög og markaðsskipulag* og hafa verið kynntar fyrir samninganefnd, utanríkismálanefnd, sjávarútvegssnefnd og ráðherranefnd um Evrópumál.

Reglur ESB um fiskveiðistjórnun fela m.a. í sér að sambandið hefur fullar valdheimildir (*exclusive competence*) til lagasetningar á sviði fiskveiða. Ákvarðanir um leyfilegan heildarafla, aflahlutdeild og sóknartakmarkanir eru teknar sameiginlega af stofnunum ESB. Aðildarríki fá úthlutað aflaheimildum, á grundvelli reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika, sem þau skipta niður á útgerðir samkvæmt eigin löggjöf. Meginreglan er sú að öll skip frá aðildarríkjunum hafa jafnan aðgang að öllum hafsvæðum sambandsins. Sú regla sætir hinsvegar mikilvægum takmörkunum sem leiða m.a. af reglunni um hlutfallslegan stöðugleika sem felur í sér að aðildarríki ESB fái alltaf sama hlutfall af leyfilegum heildarafla í hverjum stofni. Borgarar í aðildarríkjunum ESB hafa heimild til að fjárfesta í sjávarútvegi í sambandinu öllu, en hægt er að krefjast þess að eigendur útgerða hafi efnahagsleg tengsl við það ríki sem úthlutar þeim aflaheimildum.

Samningar við þriðju ríki, svo sem um skiptingu aflaheimilda úr deilistofnum eða aðgang að lögsögu, eru á forræði sambandsins og sér framkvæmdastjórnin um samningsgerð, að undangengnu nánu samráði og samstarfi við aðildarríkin sem einnig á sér stað í samningagerðinni sjálfri.

Reglur um opinber fjárframlög fela í sér rekstur sameiginlegs sjávarútvegssjóðs sem veitir styrki til útgerða og svæða sem eru háð fiskveiðum auk samræmingar reglna um veitingu ríkisstyrkja. Sambandið greiðir einnig ýmsan kostnað aðildarríkja við rekstur stefnunnar, svo

sem við gagnaöflun og eftirlit. Reglur um markaðsmál fela m.a. í sér heimildir til inngripa í viðskipti þegar lágmarksverði er ekki náð.

Samningahópur um sjávarútvegsmál kom saman fimm sinnum á árinu 2010. Formaður og varaformaður hópsins ferðuðust til nokkurra aðildarríkja sambandsins til að ræða hugmyndir Íslands um framtíð sjávarútvegstefnunnar og stöðu Íslands innan hennar.

Fyrri rýnifundur um sjávarútvegsmál fór fram í desember 2010. Á þeim fundi reifuðu fulltrúar framkvæmdastjórnarinnar helstu þætti sjávarútvegslöggjafar ESB. Á seinni rýnifundi sem haldinn var í febrúar og mars sl. skýrðu fulltrúar íslensku stjórnsýslunnar frá helstu þáttum íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins og drógu fram þau atriði sem falla ekki að sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB. Á fundinum var lögð áhersla á mikilvægi sjávarútvegs fyrir Ísland, góðan árangur við fiskveiðistjórnun og sérstöðu Íslands í sjávarútvegi, þ. á m. landfræðilega legu efnahagslögsögunnar og samsetningu afla (veiðar úr staðbundnum stofnum). Lögð var sérstök áhersla á fyrirvara meirihluta utanríkismálanefndar, þ.e. forræði yfir auðlindinni með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi, möguleika á takmörkun fjárfestinga erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi, samningsforræði við stjórn veiða úr deilistofnum og eins viðtækt forsvar á alþjóðavettvangi og kostur er. Framkvæmdastjórnin vinnur nú að gerð rýniskýrslu þar sem sjávarútvegsstefna Íslands annars vegar og ESB hins vegar er borin saman. Gert er ráð fyrir að eiginlegar samningaviðræður við ESB um sjávarútvegsmál hefjist næsta haust.

Í álitum framkvæmdastjórnarinnar um umsókn Íslands frá 24. febrúar 2010 kemur fram að heildarskipulag og framkvæmd íslensku sjávarútvegsstefnunnar séu samrýmanleg reglum ESB. Ísland sé í stakk búið til að innleiða reglur og verkferla ESB innan þriggja ára og að almennt megi segja það sama um íslenskar stjórnsýslustofnanir. Rétt er þó að hafa í huga að nú stendur yfir gagnger endurskoðun á sjávarútvegsstefnu ESB sem á að ljúka 1. janúar 2013. Íslandi var í upphafi árs 2010 boðið að skila inn athugasemdum við grænbók framkvæmdastjórnarinnar þar sem reifaðar voru ýmsar mögulegar leiðir við endurskoðunina. Í athugasemdum Íslands var lögð áhersla á aukna svæðaskiptingu stefnunnar, á regluna um hlutfallslegan stöðugleika og bann við brottkasti. Til að fylgja þessum athugasemdum eftir fóru fulltrúar samningahópsins á ráðstefnu í Vigo á Spáni um endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar, auk þess sem fundir voru haldnir með fulltrúum sjávarútvegsráðuneyta Þýskalands og Hollands.

Þótt endurskoðuninni sé ekki lokið eru ýmis jákvæð teikn á lofti. Má þar nefna ákvæði í 6. gr. nýrrar aflaheimildareglugerðar sem heimilar aðildarríkjunum sjálfum að ákvarða leyfilegan heildarafla úr tilgreindum stofnum á grundvelli eigin vísindaráðgjafar. Þá hefur nýr framkvæmdastjóri ESB á sviði fiskveiða, María Damanaki, lýst því yfir að núverandi stefna ESB sé ósjálfbær og að setja verði nýjar og strangari reglur til að stemma stigu við brottkasti.

3.6.2. Landbúnaðarmál

Samningahópurinn um landbúnaðarmál fer með 11. samningskafla viðræðnanna um landbúnað og dreifbýlisþróun. Ef frá eru taldar reglur um lífrænan landbúnað fellur kaflinn nær alfarið utan EES-samstarfsins, líkt og fram kemur í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um aðildarumsókn Íslands frá 2010. Samningahópurinn hefur skilað af sér greinargerðum um landbúnaðarlöggjöf ESB og þau atriði sem halda þarf til haga við mótun samningsafstöðu vegna íslenskra aðstæðna.

Samningahópurinn mun nú hefja undirbúning samningsafstöðu. Í því augnamiði hafa verið settir á fót þrír vinnuhópar um landbúnaðarmál, þ.e. almennur hópur, sem einnig fjallar um stjórnsýslumál, hópur um markaðs- og stuðningskerfi og hópur um dreifbýlisþróunarmál. Hópunum er ætlað að máta landbúnaðarkerfi ESB að íslenskum aðstæðum, skoða lausnir á

hverju sviði og móta tillögur að samningsafstöðu til samningahópsins. Samningahópurinn hefur jafnframt unnið að öflun stoðgagna, og hefur Landbúnaðarháskóli Íslands m.a. tekið saman skýrslu um aðstæður og sérkenni íslensks landbúnaðar. Þá er unnið að skýrslu um stuðningsþörf íslensks landbúnaðar ef Ísland gerist aðili að ESB. Gögnin eru mikilvæg til að undirbyggja samningsafstöðu Íslands.

Rýnifundir um landbúnað og dreifbýlisþróun fóru fram í byrjun desember og lok janúar sl. Fulltrúar Íslands gerðu grein fyrir starfsskilyrðum landbúnaðarins og þeirri landbúnaðarstefnu sem rekin er hér á landi. Jafnframt var vakin athygli á þeim atriðum sem tilgreind voru í greinargerðum samningahópsins og álitu utanríkismálanefndar Alþingis sem halda þyrfti til haga í samningaviðræðunum. Framkvæmdastjórnin vinnur nú að rýnskýrslu um kaflann, en gert er ráð fyrir að efnislegar samningaviðræður hefjist næsta haust.

Endurskoðun sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB er nú ofarlega á baugi, en núverandi framkvæmdatímabili hennar lýkur í árslok 2013. Eftir opið samráðsferli, m.a. með þátttöku almenninga, gaf framkvæmdastjórn ESB út skýrslu í nóvember 2010 um framtíðarsýn vegna þeirrar endurskoðunar. Ef marka má efni skýrslunnar er ekki að vænta kúvendinga á stefnunni, en þar kemur m.a. fram að aukin áhersla verði lögð á að stuðningur skili sér til virkra bænda, að stuðningur mæti í auknum mæli slæmum samkeppnisaðstæðum, m.a. vegna náttúrulegra aðstæðna, auk þess sem áfram verði lögð áhersla á jákvæða dreifbýlisþróun og einföldun landbúnaðarkerfisins. Umræður á Evrópuþinginu og í ráðinu gefa til kynna að almenn samstaða sé um ofangreind markmið. Framkvæmdastjórnin mun síðar á þessu ári leggja fram tillögur að framkvæmdaramma stefnunnar fyrir tímabilið 2014–2020 og er ljóst að endurskoðunin verður áfram ofarlega á dagskrá sambandsins.

Árið 2009 voru miklar verðsveiflur á mörkuðum sambandsins fyrir landbúnaðarvörur og skapaði þetta sérstaka erfiðleika vegna mjólkurframleiðslu, enda þótt markaðirnir hafi aftur náð jafnvægi árið 2010. Vegna þessa var starfshópur um framtíðarskipan í mjólkurframleiðslu skipaður af hálfu framkvæmdastjórnarinnar. Starfshópurinn lagði m.a. til að staða bænda í framboðskeðjunni yrði styrkt með gerð skriflegra samninga milli bænda og afurðastöðva og að bændum yrði jafnframt heimilað að semja sameiginlega við afurðastöðvar um verð með þessum hætti. Framkvæmdastjórn ESB lagði tillögur þess efnis fyrir Evrópuþingið og ráðið í desember 2010. Aðrar markverðar tillögur framkvæmdastjórnarinnar sem nú eru til meðferðar í lagasetningarferli sambandsins varða samræmda gæðastefnu, sem er liður í einföldun landbúnaðarstefnunnar.

3.6.3. Byggða- og sveitarstjórnarmál

Samningahópur um byggða- og sveitarstjórnarmál fer með 22. kafla samningaviðræðnanna sem fjallar um byggðastefnu ESB og það stuðningskerfi sem komið hefur verið á fót. Byggðastefnu ESB er ætlað að auka jafnvægi milli svæða og efla efnahagslega og félagslega samheldni innan sambandsins. Leiðir að þessu markmiði eru m.a. þær að styrkja grundvöll fjölbreyttrar atvinnustarfsemi, auka menntun og færni, efla samkeppnishæfni svæða og stuðla þannig að auknum hagvexti og lífsgæðum innan aðildarríkja ESB.

Mikil áhersla hefur verið lögð frá upphafi á þekkingaröflun um byggðastefnu ESB, reglur sambandsins, stefnumótun og framkvæmd innan einstakra aðildarríkja. Samningahópurinn hefur leitað til sérfræðinga m.a. frá Finnlandi, Eystrasaltsríkjunum og Möltu sem hafa komið hingað til lands auk þess sem fulltrúar úr hópnum hafa aflað sér upplýsinga ytra. Málþing hafa verið haldin þar sem ýmsum hagsmunaaðilum og fulltrúum stjórnsýslunnar hefur gefist tækifæri til þátttöku. Sérstök áhersla hefur verið lögð á þá stjórnsýslu sem reglur ESB gera ráð fyrir og hefur sérstakur vinnuhópur unnið að greiningu og mati. Ein helsta niðurstaða þeirrar

vinnu er að ekki sé nauðsynlegt að koma á fót nýjum stofnunum til að taka þátt í byggðastefnu ESB, heldur mætti fela núverandi stjórnsýslueiningum að sinna tilskildum hlutverkum.

Löggjöf ESB á þessu sviði er fyrst og fremst í formi rammalöggjafar þar sem tilgreint er með hvaða hætti aðildarríkin skuli standa að framkvæmd stefnunnar innanlands, lagðar línur um hvernig stefnumótun og samráði við hagsmunaaðila skuli háttað, og hvernig farið skuli með fjármagn úr sjóðum ESB. Samningahópurinn hefur lokið yfirferð yfir löggjöf ESB og skilað greinargerð til samninganefndar. Þar kemur m.a. fram að mikilvægt verður að fá viðurkennda sérstöðu Íslands og tryggja að tekið verði tillit til hennar við stefnumótun innan ESB til framtíðar, bæði varðandi framkvæmd byggðastefnunnar hér á landi og úthlutun úr sjóðum ESB. Enn fremur er áréttað mikilvægi þess að viðhafa einfalda stjórnsýslu við framkvæmd byggðastefnu ESB hér á landi.

Báðum rýnifundum um þennan samningskafla er lokið. Á þeim fyrri útskýrðu sérfræðingar framkvæmdastjórnar ESB löggjöf sambandsins, en á þeim síðari kynntu íslenskir sérfræðingar aðstæður hér á landi og þekkingu og getu stjórnsýslunnar til þátttöku í byggðastefnu ESB. Jafnframt var vakin athygli á þeim atriðum sem tilgreind voru í greinargerð samningahópsins og álit uttanríkismálanefndar og sem halda þyrfti til haga í samningaviðræðunum.

Á vegum samningahópsins er nú unnið að greiningu á sérstöðu Íslands í samhengi við byggðastefnu ESB. Þar verður m.a. litið til strjálbýlis, dreifbýlis, mannfæðar og fjarlægðar frá mörkuðum, auk annarra þátta sem hafa áhrif á samkeppnishæfni landsins. Þessi greining verður mikilvæg við mótun málflutnings Íslands í samningaviðræðunum.

Komið hefur verið á fót sérstökum vinnuhópi til að móta tillögur að samningsafstöðu á grundvelli álits meirihluta uttanríkismálanefndar, og til greiningar á löggjöf sambandsins og innlendum aðstæðum og þörfum. Í þeirri vinnu verður m.a. litið til þess með hvaða hætti núverandi aðildarríki og umsóknarríki hafa hagað málflutningi sínum. Hópurinn mun leita sérfræðiráðgjafar á þessu sviði eftir því sem vinnunni vindur fram og þörf krefur.

Nú stendur yfir endurskoðun á byggðastefnu ESB og mun ný stefna gilda fyrir fjárhagstímabilið 2014–2020. Hefur ESB skipulagt viðtækt samráðsferli þar sem almenningi og hagsmunaaðilum gefst kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þessu ferli er nær lokið og munu fyrstu tillögur að endurskoðun lita dagsins ljós á þessu ári. Ljóst er þó að við endurskoðun stefnunnar verður lögð til grundvallar ný samþætt langtímastefna ESB sem nefnist *Evrópa 2020*. Auk þess hefur verið kallað eftir því að ESB móti eina sýn eða eina áætlun fyrir uppbyggingarsjóðina, dreifbýlisþróunarsjóðinn og fiskveiðisjóðinn, þ.e. nokkurs konar sameiginlegan ramma til að auka jákvæð samlegðaráhrif. Einnig verður leitast við að einfalda stjórnsýslu byggðastefnunnar og bæta nýtingu fjármagns. Skipaður hefur verið sérstakur vinnuhópur á vegum samningahópsins til þess að fylgjast með þróun þessarar vinnu innan ESB.

3.6.4. Dóms- og innanríkismál

Meginverkefni samningahóps um dóms- og innanríkismál hefur lotið að greiningu löggjafar ESB á sviði dóms- og innanríkismála. Þar er um að ræða löggjöf í tveimur samningsköflum, annars vegar 23. kafla um réttarvörslu og mannréttindi og hins vegar 24. kafla um dóms- og innanríkismál.

Greiningarvinnan var unnin af sérfræðingum ráðuneyta og stofnana sem hafa kynnt samningahópnum niðurstöður vinnu sinnar. Í kjölfarið voru teknar saman greinargerðir sem voru samþykktar af samninganefnd í október sl. Í greinargerðunum eru tilgreind öll helstu atriði sem huga þarf að í samningaviðræðunum framundan og taka þarf tillit til við mótun samningsafstöðu Íslands hvað dóms- og innanríkismál varðar.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar sem kom út í byrjun nóvember á síðasta ári var metin geta Íslands til að takast á hendur skuldbindingar á sviði dóms- og innanríkismála sem leiða af aðild. Almenn niðurstaða var góð og var t.a.m. sérstaklega vísað til góðrar stöðu mannréttindaverndar hér á landi. Þrátt fyrir þetta voru gerðar nokkrar athugasemdir um stöðu mála hér á landi og voru þær að mestu leyti í takt við þær sem gerðar höfðu verið í áliti framkvæmdastjórnarinnar á umsókn Íslands. Lutu þær einkum að nýafstöðnum breytingum á lögum um dómstóla hvað skipun dómara varðar og stöðu Félagsdóms hér á landi, en hvort tveggja eru þetta atriði sem samningahópurinn hefur haft til sérstakrar skoðunar. Segja má að aðrar athugasemdir í skýrslunni hafi verið minniháttar.

Í kjölfar afgreiðslu samninganefndar á greinargerðum samningahópsins hófst vinna við undirbúning rýnifunda. Rýnifundir um 23. kafla fóru fram í janúar og febrúar sl. Á þeim fundum var ekki rætt um undanþágur, sérlausnir eða aðlögun enda veldur löggjöf kaflans almennt ekki vandkvæðum fyrir Ísland. Af hálfu Íslands var lögð áhersla á að núverandi fyrirkomulagi um Félagsdóm yrði haldið og þá var rætt um innleiðingu tilskipunar um varðveislu gagna í fjarskiptakerfum.

Um þessar mundir vinnur framkvæmdastjórn ESB að úrvinnslu fundarins og munu niðurstöður hennar birtast í rýnskýrslu hennar sem ætla má að verði tilbúin innan tíðar. Nú vinnur samningahópurinn að undirbúningi seinni rýnifundar um 24. kafla.

3.6.5. Fjárhagsmál

Samningahópur um fjárhagsmálefni annast undirbúning aðildarviðræðna að því er varðar 32. kafla um fjárhagslegt eftirlit, 33. kafla um framlagsmál, 16. kafla um skattamál og 29. kafla um tollabandalag, sem allir falla utan EES-samningsins. Hópurinn hefur kynnt niðurstöður rýnivinnu ríflega 1.300 gerða fyrir samninganefnd. Rýnifundum samningahópsins með framkvæmdastjórn ESB lauk í byrjun apríl sl.

Kaflarnir fjórir eru í eðli sínu ólíkir en markmið með löggjöf og viðmiðum ESB í þeim öllum snýr að því að tryggja fjárhagslega hagsmuni sambandsins og samræmda meðferð á fjármunum og reikningsskilum innan stjórnsýslunnar, bæði hvað varðar framlög Íslands til ESB og þá fjármuni sem Ísland kann að geta fengið úr sjóðum sambandsins. Þá miðar löggjöfin að því að styrkja innri markaðinn með tollabandalagi og að nokkru leyti að samræmdri skattalöggjöf.

Fjárhagslegt eftirlit

Kaflinn um fjárhagslegt eftirlit tekur til innra fjárhagseftirlits hjá hinu opinbera, ytri endurskoðunar, málefna sem varða vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB (m.a. gegn fjársvikum) og vernd evrunnar gegn fölsunum. Meginkröfur ESB byggja á alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og góðum venjum fremur en löggjöf. Kröfurnar hafa aukist nokkuð undanfarinn áratug samhliða stækkun sambandsins. Stefnt er að nákvæmri greiningu á því sem skilur að kröfur ESB og stöðu mála á Íslandi. Helstu sjónarmið Íslands eru að finna leiðir til þess að fyrirkomulag þessara mála taki tillit til smæðar íslenskrar stjórnsýslu en nái samt að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru. Sérstaklega á þetta sjónarmið við hvað varðar innri endurskoðun í ráðuneytum og ríkisstofnunum, en hún þarf að ná til allra stofnana og ráðuneyta með samræmdum hætti.

Framlagsmál

Í kaflanum um framlagsmál eru settar fram gerðir er varða fjárlög og fjárframlög til ESB (eigin tekjur) sem nauðsynleg eru til að standa straum af útgjöldum sambandsins. Eigin tekjur sambandsins eru í grófum dráttum þríþættar. Í fyrsta lagi er um að ræða tolla og gjöld af innflutningi frá ríkjum utan ESB, þar með talið gjald vegna sykurframleiðslu innan

sambandsins. Í öðru lagi fær ESB hlutdeild í virðisaukaskatti aðildarríkjanna. Í þriðja lagi, og það sem þyngst vegur, er um að ræða framlag sem miðast við vergar þjóðartekjur aðildarlandanna. Ákvæðum kaflans er ætlað að tryggja að fyrir hendi sé stjórnsýsla og regluverk þannig að útreikningar og reikningsskil sem fjárframlög til sambandsins byggja á séu réttir og að samræmi sé á milli aðildarríkjanna. Mikill fjöldi gerðanna fjallar um sérlausnir er varða útreikning á virðisaukaskatti í aðildarríkjunum en virðisaukaskattstilskipunin fellur þó undir 16. kafla um skattamál.

Þetta er sá kafli sem gera má ráð fyrir að verði lokað á síðari stigum aðildarviðræðna. Niðurstöður viðræðna í öðrum köflum munu hafa áhrif á útreikninga á framlögum Íslands til sambandsins (s.s. í köflum er varða skattamál, tollamál, fjárhagslegt eftirlit og hagtölur). Þá er eðlilegt að skoða niðurstöður útreikninga á því hversu há framlög Íslands til sambandsins gætu orðið í samhengi við þau framlög sem Ísland mun fá úr sjóðum þess.

Skattamál

Meginmarkmið löggjafar ESB í skattamálum er að styrkja innri markaðinn og stuðla að einsleitni hans, tryggja fjórfrelsið og koma í veg fyrir skattalega mismunun aðila innan ESB. Mikil áhersla er lögð á upplýsingaskipti milli stjórnvalda í aðildarríkjunum enda eru þau mikilvægt tæki í baráttunni gegn skattundanskotum og skattsvikum. Við aðild verður litið á viðskipti milli Íslands og aðildarríkja ESB sem „innanlandsviðskipti“ (*e. intra-Community activities*). Vörur fara óhindrað yfir landamæri innan sambandsins en eftir sem áður þarf að tryggja upplýsingagjöf um viðskipti á milli aðildarlanda og virðisaukaskattur af vörum og þjónustu er í flestum tilvikum greiddur þar sem kaupandi hefur skattalega heimilisfesti. Aðild Íslands að ESB myndi hafa veruleg áhrif á lagalegt og rafrænt umhverfi íslenska virðisaukaskattkerfisins og kerfisbreytingar þyrftu að eiga sér stað á sviði upplýsingaskipta, en því fylgir upptaka nýrra tölvukerfa. Eftirlit á sviði vörugjalda fyrir áfengi, tóbak og orkugjafa/eldsneyti, kallar einnig á uppsetningu nýrra rafrænna upplýsingakerfa. Helstu áhrif löggjafarinnar eru þau að Ísland kynni að þurfa að gefa eftir skattlagningu á tilteknum tekjustofnum á sviði beinna skatta, en ætti hins vegar að fá nýja á móti. Ekkert þak er á áfengis- og tóbaksgjald og þrátt fyrir breytta reikniformúlu ættu tekjur ríkissjóðs að haldast óskertar.

Tollabandalag

Aðild Íslands að ESB myndi fela í sér upptöku tollalöggjafar ESB og inngöngu landsins í tollabandalag þess. Fjárhagsleg áhrif breytinganna kæmu bæði fram í breyttum tolltöxtum gagnvart þriðju ríkjum við upptöku nýrrar tollskrár og þeim áhrifum sem einstakar atvinnugreinar kynnu að verða fyrir vegna þess, bæði til hækkunar og lækkunar. Þá myndi áhrifa gæta í minni tekjum íslenska ríkisins af tollum þar sem 75% af innheimtu tolltekna hér á landi myndi renna beint til ESB. Aðild að tollabandalaginu fæli í sér umtalsverðar breytingar á tollframkvæmd, þróun og hönnun fjölmargra tölvukerfa og upptöku nýrrar og umfangsmeiri tollskrár, enda hefur tollskrá ESB um tvöfalt fleiri tollnúmer en íslenska tollskráin. Þetta verkefni yrði að líkindum eitt það stærsta sem ráðast þyrfti í fyrir inngöngu. Rétt er þó að hafa hugfast, að á móti auknum kostnaði vegna breyttrar og flóknari tollframkvæmdar gagnvart þriðju ríkjum og nýrra kerfa yrði væntanlega hægt að ná fram sparnaði vegna einfaldari tollframkvæmdar í viðskiptum við aðildarríki ESB, þaðan sem meirihluti utanríkisviðskipta Íslands kemur. Mikilvægustu hagsmunir Íslands varðandi tollefirtlit snúa að eftirlitsmöguleikum tollyfirvalda. Upplýsingar til áhættugreiningar yrðu takmarkaðri að því er varðar tollefirtlit á innri landamærum ríkja ESB. Því er mikilvægt að tollyfirvöld tryggi sem best aðgengi að upplýsingum um innflutning án þess að hindra frjálst flæði vöru og auki samstarf við erlend löggæslu- og tollyfirvöld. Í þessu skyni hefur m.a. verið horft til sænskrar löggjafar um eftirlit með innri landamærum.

3.6.6. Lagamál

Ólíkt öðrum samningahópum hefur samningahópur um lagaleg málefni ekki það meginhlutverk að greina löggjöf ESB á tilteknum sérsviðum. Hlutverk hópsins lýtur einkum að verkefnum sem koma til á síðari stigum undirbúningsferlisins, þ.e. að undirbúa og yfirfara samningsdrög þegar þau liggja fyrir og styðja við starf samninganefndarinnar og störf annarra hópa með lagalegri ráðgjöf um mótun samningsafstöðu og einstök álitafni. Einnig mun hópurinn taka að sér greiningu lagalegra úrlausnarefna sem samninganefndin felur honum að vinna.

Meginverkefni samningahóps um lagaleg málefni hafa fram til þessa lotið að ýmiss konar undirbúningi fyrir það starf sem framundan er. Jafnframt hefur hópurinn tekið til skoðunar atriði sem varða sérstöðu Íslands sem eyrikis, þá sérstaklega m.t.t. fjarlægðar frá mörkuðum, strjálbýlis og erfiðra ræktunarskilyrða vegna veðurfars og hrjóstrugs landslags.

3.6.7. Efnahags- og peningamál

Samningahópurinn um gjaldmiðilsmál fjallar um 17. kafla samningaviðræðnanna við ESB um stefnu í efnahags- og peningamálum. Er efni kaflans nær alfarið utan við gildissvið EES-samningsins. Helsta verkefni samningahópsins hefur verið að bera saman löggjöf Íslands og ESB á þessu sviði. Þær gerðir ESB sem falla undir 17. kafla eru um 400 talsins. Umfjölluninni hefur verið skipt í fjóra hluta til hægðarauka: a) gerðir sem fjalla um almenna stjórn efnahagsmála eftir inngöngu í ESB, b) gerðir sem varða einkum stefnuna í efnahags- og peningamálum fram að upptöku evru, c) gerðir sem eiga við eftir upptöku evru og d) gerðir um upplýsingaöflun, uppgjörskerfi o.fl.

Samningahópurinn hefur lokið greiningu á löggjöf Íslands og ESB og hefur skilað greinargerð með helstu niðurstöðum sínum til samninganefndar. Var fyrri rýnifundur haldinn um miðjan mars sl. og verður sá síðari haldinn um miðjan þennan mánuð. Þar munu íslensk stjórnvöld kynna hvernig staðið verður að upptöku gerða 17. kaflans í íslenskt lagaumhverfi og hvernig kröfur um samstarf á sviði efnahags- og peningamála verða uppfylltar af hálfu íslenskra stjórnvalda. Jafnframt verður á þeim fundi greint frá þeim atriðum sem samningahópurinn telur að þurfi að halda til haga í komandi samningaviðræðum í samræmi við álit meirihluta utanríkismálanefndar.

Í álitni framkvæmdastjórnar ESB á aðildarumsókn Íslands frá febrúar 2010 kemur fram að töluvert beri á milli í löggjöf Íslands og ESB á sviði efnahags- og peningamála. Því þurfi að gera einhverjar breytingar á íslenskum lögum gerist Ísland aðili að ESB. Á það einkum við um breytta löggjöf sem miði að því að tryggja betur sjálfstæði Seðlabanka Íslands. Í álitinu segir að verði ráðist í nauðsynlegar aðgerðir í þessa veru, verði þátttaka Íslands í Efnahags- og myntbandalagi Evrópu (*e. Economic and Monetary Union – EMU*) ekki vandamál og ætti Ísland því að geta tekist á hendur þær skuldbindingar sem aðild hefði í för með sér.

Auk þess að styrkja sjálfstæði Seðlabanka Íslands, gangi Ísland í ESB, er talið líklegt að auka þurfi fjárhagslegt sjálfstæði bankans, t.d. við gerð fjárhagsáætlunar og með skýrari bókhaldsreglum. Í álitinu er tekið fram að Seðlabanka Íslands sé ekki heimilt að leggja hinu opinbera til beint fjármagn og að hið opinbera skuli ekki hafa sérstakan aðgang umfram aðra að fjármálastofnunum. Þá muni þurfa að skerpa á því í lögum um Seðlabankann að bankinn styður ekki við ógjaldfærar fjármálastofnanir nema í þeim tilvikum sem bankinn telst vera milliliður fyrir ríkið. Við aðild Íslands að ESB þyrfti einnig að gera breytingar á reglum um bindiskyldu og rammareglum um viðskipti við fjármálafyrirtæki og umgjörð. Einnig þyrfti að móta markmið opinberra fjármála í samræmi við kröfur sambandsins. Undirbúningur fyrir upptöku evru eftir inngöngu í ESB myndi jafnframt þýða nokkrar breytingar á kerfum, skýrslugerð, hagtölugerð o.s.frv. sem hefði einhvern kostnað í för með sér.

Enda þótt gjaldeyrishöft falli ekki beint undir 17. kafla í regluverki ESB eru þau þó nátengd efni hans þar sem þau eru hluti af þeirri gengis- og peningastefnu sem nú er fylgt. Afnáam gjaldeyrishafta hefur verið forsenda fyrir inngöngu í ESB á seinni árum. Því munu gjaldeyrishöftin óhjákvæmilega koma til umfjöllunar í samningaviðræðunum, þ. á m. hugsanleg aðstoð ESB og Seðlabanka Evrópu við að aflétta þeim. Þá er það eitt megin hlutverk samningahópsins að leita eftir samkomulagi við ESB og Seðlabanka Evrópu sem fyrst þannig að Ísland geti við fyrsta tækifæri hafið þátttöku í gengissamstarfi Evrópu (*e. Exchange Rate Mechanism – ERM II*). Ríki þurfa að hafa tekið þátt í ERM II í a.m.k. tvö ár áður en þau taka upp evruna.

Varðandi þær breytingar sem orðið hafa á stefnu ESB í efnahags- og peningamálum á síðastliðnu ári, ber hæst að á leiðtogafundi ESB í mars sl. var samþykkt að gera breytingar á Stöðugleikasáttmála ESB (*e. Pact for Stability and Growth*) sem setur aðildarríkjunum strangari viðmið í efnahagsmálum, einkum í ríkisfjármálum. Þá munu vera gerðar lítilsháttar breytingar á Lissabon-sáttmála ESB sem fela í sér stofnun björgunarsjóðs til aðstoðar ríkjum í efnahagserfiðleikum. Mun sjóðurinn, sem kallaður er Evrópski stöðugleikasjóðurinn (*e. European Stability Mechanism – ESM*), leysa af hólmi núverandi stöðugleikasjóð (*e. European Financial Stability Facility – EFSF*) árið 2013. Leiðtogafundurinn í mars sl. samþykkti jafnframt stofnun sérstaks Evrusáttmála (*e. Euro Plus Pact*) um nánara samstarf evruríkjanna í efnahagsmálum. Auk evruríkjanna sautján ákváðu Búlgaría, Danmörk, Lettland, Litháen, Pólland og Rúmenía að eiga aðild að sáttmálanum. Allar þessar breytingar miða að því að styrkja evrusvæðið og yfirvinna þá erfiðleika sem að því hafa steðjað eftir alþjóðlegu fjármálakreppuna.

3.6.8. Utanríkismál

Samningahópurinn um utanríkisviðskipti, utanríkis- og öryggismál lauk rýningu á löggjöf ESB á sviði utanríkismála í lok árs 2010. Um er að ræða 30. og 31. samningskafla. Rýndar voru rúmlega 4.000 gerðir af regluverki ESB á sviði sameiginlegrar viðskiptastefnu ESB, sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB og stefnu ESB á sviði þróunarsamvinnu og neyðar- og mannúðaraðstoðar. Í kjölfarið var unnið að greinargerðum um fyrrgreind svið sem teknar hafa verið til umfjöllunar í samningahópnum og kynntar fyrir samninganefnd. Rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB lýkur um miðjan maí.

Sameiginleg viðskiptastefna ESB

Sameiginleg viðskiptastefna ESB fjallar m.a. um viðskipti við ríki utan ESB og gerð viðskiptasamninga við þriðju ríki. Við aðild að Evrópusambandinu yrði Ísland þátttakandi í hinni sameiginlegu viðskiptastefnu sambandsins. Í álit framkvæmdastjórnar ESB um aðildarumsókn Íslands frá febrúar 2010 kemur fram að Ísland þurfi vegna þessa að segja upp öllum gildandi fríverslunarsamningum sínum við þriðju ríki og endurskoða aðra samninga þannig að þeir samræmist regluverki ESB. Ísland mun einnig þurfa að taka upp alla samninga ESB á sviði alþjóðaviðskipta, sem og reglum sambandsins á þessu sviði. Enda þótt fríverslunarsamninganet Íslands annars vegar og ESB hins vegar nái í flestum tilvikum til sömu ríkja og veiti sambærilegan markaðsaðgang fyrir helstu útflutningsafurðir Íslands, er það ekki algilt. Því gæti orðið einhver breyting á markaðsaðgangi fyrir íslensk fyrirtæki í viðskiptum við ríki utan sambandsins ef til aðildar kemur. Í samræmi við erindisbréf samningahópsins verður, áður en kemur að mótun samningsafstöðu Íslands, unnið að því að greina markaðsaðgang á sviði vöruviðskipta að mikilvægustu markaðssvæðunum fyrir íslenskar útflutningsvörur og markaðsaðgangur hvað varðar þjónustuviðskipti skoðaður nánar.

Stefna ESB á sviði þróunarsamvinnu og neyðar- og mannúðaraðstoðar

Þróunarsamvinna er lykilþáttur í stefnu ESB en hún byggist á alþjóðlegum samþykktum og yfirlýsingum. Markvisst hefur verið unnið að því að bæta árangur þróunarsamvinnunnar með aukinni samhæfingu og samræmingu milli aðildarríkja ESB og var samkomulag þess efnis samþykkt í lok árs 2005. Í álit meirihluta utanríkismálanefndar og erindisbréfi samningahópsins kemur fram að áherslur og markmið Íslands í þróunarsamvinnu falli að stefnu og markmiðum ESB.

Evrópusambandið og aðildarríki þess eru stærstu veitendur þróunaraðstoðar í heiminum og veittu samtals 56% af heildarframlögum til opinberrar þróunaraðstoðar á árinu 2009. ESB-ríkin hafa sett sér það markmið að á árinu 2015 muni framlög þeirra nema 0,7% af vergum þjóðartekjum. Þá skal um helmingur framlaganna renna til ríkja í Afríku. Samkvæmt bráðabirgðatölum fyrir árið 2010 námu framlög Íslands til þróunarsamvinnu 0,28% af vergum þjóðartekjum, sem mun lækka í 0,22% á árinu 2011 samkvæmt fjárlögum og nýjustu hagspá. Þingsályktunartillaga utanríkisráðherra, sem nú er til umfjöllunar á Alþingi, gerir ráð fyrir að Ísland nái 0,7% markmiðinu á árinu 2021. Á árinu 2010 runnu 55% framlaga Íslands til Afrikulanda sunnan Sahara, sem er umfram markmið ESB ríkjanna. Í framvinduskýrslu ESB segir að Ísland þurfi að gripa til aðgerða til að tryggja að ekki verði enn frekar dregið úr opinberri þróunaraðstöð Íslands en var á árinu 2010.

Sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna ESB og sameiginleg öryggis- og varnarstefna ESB

Sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna ESB (CFSP) grundvallast á því að standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni sambandsins í samræmi við meginreglur stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að stuðla að friði á alþjóðavettvangi. Lissabon-sáttmáli ESB kveður á um að sameiginleg öryggis- og varnarstefna ESB verði órjúfanlegur hluti sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu sambandsins.

Sameiginlega öryggis- og varnarstefnan (CSDP) gengur aldrei framar stefnu hvers ríkis í öryggis- og varnarmálum. Hvert aðildarríki ákveður sjálft hvort það tekur þátt í samvinnu á sviði varnarmála, friðargæsluverkefnum eða í Evrópsku varnarmálastofnuninni. Í sáttmálanum um ESB er hvorki gert ráð fyrir samevrópskum her né herskyldu af neinu tagi, auk þess sem hvert aðildarríki ákveður á grundvelli eigin laga hvort það taki þátt í hernaðaraðgerðum. Verkefni ESB í þágu friðar fela í sér mannúðaraðstöð, björgunaraðgerðir, varnir gegn átökum, friðargæslu, stjórnun hættuástands, friðarumleitunir og stöðugleikaáðgerðir að loknum átökum. Almennt falla verkefni ESB vel að stefnu íslenskra stjórnvalda hvað varðar þátttöku í fjölþjóðlegum aðgerðum á sviði friðargæslu og mannúðarmála og starfsemi Íslensku friðargæslunnar. Aðildarríkin tilnefna sérstaklega starfslíð til starfa í hverju verkefni fyrir sig.

Ísland tekur þátt í pólitísku samráði við ESB á grundvelli samkomulags á milli EFTA-ríkjanna innan EES og ESB og gefst EFTA-ríkjunum innan EES tækifæri til að taka undir yfirlýsingar ESB á sviði utanríkismála, hvort sem þær eru gefnar út í Brussel eða á vettvangi alþjóðastofnana. Nánar er fjallað um samstarf við ESB um utanríkis-, öryggis- og varnarmál í kafla 4.5.1.

Með Lissabon-sáttmálanum var sett á fót nýtt embætti æðsta talsmanns stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum og voru einnig lögð drög að utanríkisþjónustu sambandsins sem heyrir undir þetta nýja embætti. Utanríkisþjónusta ESB var formlega sett á laggirnar 1. desember sl. Það er sjálfstæð eining sem liðsinnir og starfar fyrir embætti talsmanns utanríkismála, framkvæmir sameiginlegu utanríkis- og öryggisstefnu ESB og önnur svið utanríkistengsla ESB. Utanríkisþjónustan starfar með sendiskrifstofum aðildarríkjanna og

samanstendur af fulltrúum frá skrifstofum ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar, auk fulltrúa úr utanríkisþjónustum aðildarríkjanna. Framundan er að meta með hvaða hætti utanríkisþjónusta ESB myndi nýtast íslenskum hagsmunum á erlendra grundu, þ. á m. í þjónustu við íslenska ríkisborgara.

Í erindisbréfi samningahópsins um utanríkisviðskipti og utanríkis- og öryggismál segir að álit utanríkismálanefndar skuli liggja til grundvallar í samningaviðræðunum. Því verður lögð áhersla á sjónarmið sem getið er um í áliti nefndarinnar, þ.e. að Ísland verði áfram herlaust land og friðsamt; að tryggt verði að Ísland haldi skilyrðislausu forræði sínu yfir öryggis- og varnarmálum og að því sé í sjálfsvald sett innan síns ramma hvort og þá að hve miklu leyti það kys að taka þátt í samstarfi ESB á sviði utanríkis- og öryggismála; að herskylda verði ekki tekin upp á Íslandi; að Ísland eigi að kjósa að standa utan þátttöku í Evrópsku varnarmálastofnuninni enda sé þátttaka í henni valkvæð; og að áherslur og markmið Íslands í þróunarsamvinnu falli að stefnu og markmiðum ESB. Í skriflegri yfirlýsingu Íslands, sem lögð var fram á ríkjaráðstefnunni um opnun viðræðna um aðild Íslands að ESB 27. júlí 2010, eru þessi sjónarmið áréttuð en þar kemur fram að ríkisstjórnin hyggist taka þátt í sameiginlegri utanríkis- og öryggisstefnu ESB og sameiginlegri öryggis- og varnarstefnu sambandsins ef til aðildar kemur. Þó skuli tryggt að ákvarðanir um málefni er snerta öryggi og varnir verði áfram í höndum aðildarríkjanna. Jafnframt segir að Ísland sé stolt af þeirri hefð að vera herlaust land og að það muni ekki koma upp her í framtíðinni. Því þurfi að horfa á tengsl við Evrópsku varnarmálastofnunina í því ljósi.

3.6.9. EES I

Samningahópur EES I fjallar um eftirfarandi kafla í samningaferlinu: 1. kafla um frjálsa vöruflutninga, 5. kafla um opinber innkaup, 7. kafla um hugverkarétt, 8. kafla um samkeppni, 12. kafla um matvælaöryggi, 15. kafla um orku, 18. kafla um hagskýrslugerð og 20. kafla um atvinnu- og iðnstefnu.

Með aðild að Evrópska efnahagssvæðinu hefur Ísland þegar innleitt stærstan hluta löggjafar ESB sem fellur undir þessa kafla. Framkvæmdastjórnin telur að málefni 1., 5., 7. og 8. kafla séu að fullu innan EES-samningsins. Rýnifundum með framkvæmdastjórninni um þessa kafla er lokið og munu samningaviðræður að mestu snúast um þær sérlausnir sem samið hefur verið um á grundvelli EES-samningsins og möguleikana á að fá þær staðfestar í aðildarsamningi. Flestar þessara sérlausna eru tæknilegs eðlis. Í viðræðunum verður einnig fjallað um þau atriði sem nefnd eru í áliti meirihluta utanríkismálanefndar og heyra undir þessa kafla, þ.e. einkasölu ríkisins á áfengi og tóbaki annars vegar og rekstrarform Íbúðalánasjóðs hins vegar. Í samningsafstöðu sem kynnt hefur verið ESB vegna 8. kafla um samkeppnismál er lögð áhersla á að Ísland hyggist viðhalda núverandi fyrirkomulagi á verslun með áfengi og tóbak, enda samræmist það regluverki ESB. Að því er varðar málefni Íbúðalánasjóðs er lögð áhersla á að tryggja tilvist opinbers félagslegs íbúðalánasjóðs.

Það er mat framkvæmdastjórnarinnar að önnur málefni sem heyra undir samningahópinn séu aðeins innleidd að hluta. Rýnifundum um 12. kafla um matvælaöryggi er lokið en af þeim köflum sem heyra undir samningahópinn er það einkum sá kafla sem kallar á efnislegar samningaviðræður. Undir hann falla m.a. viðskipti með lifandi dýr en sá málaflokkur fellur utan EES-samningsins. Á sviði 15. kafla um orku eru það einkum reglur ESB um lágmarksolíubirgðir ríkja sem falla utan EES-samningsins. Á sviði hagskýrslugerðar fjallar mikilvægasta gerðin utan EES-samningsins um tölfraði vegna vöru- og þjónustuviðskipta milli aðildarríkjanna. Gerðin felur í sér uppsetningu á svokölluðu Intrastat-kerfi til að halda utan um viðskipti með vörur og þjónustu innan ESB þar sem notkun tollskýrslna til að afla hagtalna yrði ekki möguleg eftir inngöngu í ESB. Ísland hefur þegar lagt fram samningsafstöðu um 5. kafla um opinber innkaup.

3.6.10. EES II

Samningahópur um EES II fjallar um eftirfarandi kafla í samningaferlinu: 2. kafla um frjálsa för vinnuafis, 3. kafla um staðfesturétt og þjónustu, 4. kafla um frjálsa fjármagnsflutninga, 6. kafla um félagarétt, 9. kafla um fjármálaþjónustu, 10. kafla um upplýsingatækni og fjölmiðla, 14. kafla um flutningaþjónustu, 19. kafla um félags- og atvinnumál, 21. kafla um evrópsk samgöngunet, 25. kafla um vísindi og rannsóknir, 26. kafla um menntun og menningu, 27. kafla um umhverfismál og 28. kafla um neytenda- og heilsuvernd.

Ísland hefur nú þegar með aðild sinni að Evrópska efnahagssvæðinu innleitt að mestu löggjöfina sem fellur undir flesta þessara kafla. Framkvæmdastjórn ESB telur að málefni 2., 3., 4., 6., 9., og 10. kafla séu að fullu innan EES-samningsins. Rýnifundum með framkvæmdastjórninni um þessa kafla er lokið og munu samningaviðræður að mestu snúast um þær fáu sérlausnir sem eru hluti EES-samningsins og möguleikana á að fá þær staðfestar í aðildarsamningi, t.d. varðandi erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi.

Um önnur málefni sem heyra undir samningahópinn er það mat framkvæmdastjórnarinnar að þau hafi aðeins verið innleidd að hluta. Rýnifundum um 19., 25., 26., og 27. kafla er lokið og er það einna helst 27. kafli um umhverfismál sem kallar á efnislegar samningaviðræður. Undir hann falla t.d. reglur um náttúruvernd sem standa alfarið utan EES-samningsins.

Samningahópur EES II og samningahópur um sjávarútvegsmál hafa haft með sér samráð að því er varðar fjárfestingar í sjávarútvegi (fellur undir 3. og 4. kafla) og nýtingu sjávarspendýra (fellur undir 27. kafla). Enn fremur hafa samningahópur EES II og samningahópur um landbúnaðarmál haft með sér samráð að því er varðar fjárfestingar í bújörðum (fellur undir 3. og 4. kafla).

Framkvæmdastjórnin hefur þegar sent frá sér rýniskýrslu um þrjá málaflokka, þ.e. um 10. kafla um upplýsingatækni og fjölmiðla, um 25. kafla um vísindi og rannsóknir og um 26. kafla um menntun og menningu. Hefur Ísland þegar kynnt samningsafstöðu í þessum köflum.

3.7. Aðstoð ESB vegna aðildarumsóknar

Allt frá því að stækkun ESB til austurs hófst á síðari hluta níunda áratugarins hefur sambandið veitt ríkjum sem sótt hafa um aðild faglegan og fjárhagslegan stuðning í umsóknarferlinu. Tilgangurinn er að koma til móts við þann kostnað sem kann að falla til í umsóknarríkinu vegna samningaferlisins og væntanlegrar aðildar, og jafnframt að aðstoða hin verðandi aðildarríki við að byggja upp getu til þess að taka virkan þátt og njóta góðs af samstarfsáætlunum ESB. Frá árinu 2006 hefur allur stuðningur af þessu tagi verið sameinaður í einum sjóði sem kallaður er IPA (*e. Instrument for Pre-Accession Assistance*).

Stuðningur úr sjóðnum fer fram á grundvelli rammasamnings sem gerður er á milli viðkomandi ríkis og framkvæmdastjórnar ESB þar sem helstu markmið og viðmið eru sett fram og reglur um samvinnu eru skýrðar. Í sinni einföldustu mynd er stuðningurinn af tvennum toga: Í fyrsta lagi á grundvelli landsáætlunar til eins eða fleiri ára í senn, þar sem skilgreint er hvernig unnið er að því að ná einstökum markmiðum sem tilgreind eru ásamt viðmiðum um árangur. Í öðru lagi er í boði svokölluð TAIEX-aðstoð (*e. Technical Assistance and Information Exchange Instrument*) sem getur t.d. gagnast ráðuneytum, opinberum stofnunum, sveitarfélögum, Alþingi, dómstólum, aðilum vinnumarkaðarins o.fl.

Til grundvallar allri IPA-aðstoð er lögð svokölluð heildaráætlun fyrir hvert umsóknarríki, sem framkvæmdastjórnin útbýr að höfðu samráði við og á grundvelli óska frá viðkomandi ríki. Þar kemur fram hversu hátt heildarframlag ESB verður, hvert sé meginmarkmið með

stuðningnum og upplýsingar um helstu tegundir verkefna sem styrkt verða. Öll aðildarríki ESB þurfa að samþykkja þessa grófu áætlun.

Tvö meginmarkmið hafa verið skilgreind fyrir aðstoðina við Ísland. Fyrra markmiðið lýtur að því að styrkja stjórnsýsluna hér á landi til að hún geti tekist á við þær breytingar sem innleiðing ESB-löggjafarinnar hefur í för með sér, verði aðild samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Síðara markmiðið felur í sér að undirbúa jarðveginn fyrir þátttöku í sjóðum og samstarfsáætlunum sem Ísland hefur ekki tekið þátt í á grundvelli EES-samningsins. Þar munar mest um svokallaða uppbyggingarsjóði ESB sem styðja við atvinnu- og byggðapróun og eflingu mannauðs og vinnumarkaðar. Einnig eru sjóðir tengdir fiskveiðum og atvinnuþróun í dreifbýlum landbúnaðarsvæðum, auk margra smærri samstarfsáætlana sem mikilvægt er að íslensk stjórnsýsla kynni sér sem best til þess að geta nýtt þau tækifæri sem þar felast.

Verkefni geta verið margs konar og misjafnt er hvernig móttframlagi verður háttað. Samkvæmt reglum um IPA eru styrkir sem snúa að fjárfestingum bundnir a.m.k. 15% móttframlagi. Beinir styrkir kalla á a.m.k. 10% móttframlag frá umsóknarríki. Önnur verkefni lúta ekki reglum um lágmarks móttframlag en þar ráða áherslur stjórnvalda viðkomandi umsóknarríkis mestu um hvort greitt er móttframlag.

TAIEX-stuðningur er fölginn í því að aðildarríkin og stofnanir ESB gefa umsóknarríkjum kost á því að fá senda sérfræðinga á einstökum samningssviðum til ráðgjafar um regluverk ESB og framkvæmd þess. Heimsóknir íslenskra aðila í sama tilgangi til evrópskra sérfræðinga teljast einnig til TAIEX-aðstoðar og sama á við um ráðstefnur þar sem sérfræðingar skýra og fjalla um málefni sem snerta samningaviðræðurnar á einhvern hátt. TAIEX-stuðningur er ekki fölginn í beinum fjárstuðningi og ekkert fé er greitt út til umsóknarríkis fyrir atbeina TAIEX. Framlagið er í formi mannauðs og kostnaður sem til fellur er greiddur af TAIEX.

TAIEX-aðstoð snýst þannig fyrst og fremst um ráðgjöf þar sem sérfræðingar frá stjórnsýslu aðildarríkja ESB miðla af þekkingu sinni á þeim sviðum sem Íslendingar óska eftir. Hún gefur jafnframt starfsmönnum stjórnsýslunnar tækifæri til að kynnst starfsháttum hjá aðildarríkjum ESB. TAIEX veitir þannig kjörið tækifæri til að bera saman starfshætti heima og erlendis með það fyrir augum að styrkja fagleg vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu og jafnframt efla þekkingu með hliðsjón af samningaviðræðum við ESB.

Nú þegar hafa margir nýtt sér TAIEX-aðstoðina. Hingað hefur komið fjöldi sérfræðinga til að veita ráðgjöf og sem hefur tekið þátt í málstofum og vinnufundum. Auk þess hafa íslenskir sérfræðingar átt vinnufundi með starfsfélögum sínum í aðildarríkjum ESB um sín sérsvið sem tengjast umsókn og aðild að sambandinu.

3.8. Skrefin framundan í umsóknarferlinu

3.8.1. Greining löggjafar

Gert er ráð fyrir að rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB ljúki um miðjan júní nk. Eftir því sem rýniferlinu vindur fram hafa rýniskýrslur vegna einstakra kafla tekið að berast frá framkvæmdastjórn ESB. Þær skýrslur eru lagðar fyrir aðildarríkin til meðferðar en þau taka afstöðu til næstu skrefa í umsóknarferlinu á grundvelli þeirra. Jafnóðum og þessar skýrslur hafa borist hafa þær verið lagðar fyrir utanríkisráðuneytisins. Þess skal þó getið að ákveðinn hluti af sérhverri rýniskýrslu er einungis ætlaður aðildarríkjum ESB og kemur því ekki fyrir sjónir íslenskra stjórnvalda.

3.8.2. Mótun samningsafstöðu og opnun samningskafla

Að loknu rýniferlinu taka hinar eiginlegu samningaviðræður við. Á grundvelli rýnskýrslna munu aðildarríkin óska eftir því að Ísland leggi fram samningsafstöðu sína í einstökum samningsköflum. Aðildarríkin leggja til hvenær einstakir kaflar verða opnaðir til viðræðna og eftir atvikum á hvaða forsendum. Ekkert er því til fyrirstöðu að margir kaflar séu opnaðir samtímis. Þannig er ekki gengið til viðræðna kafla fyrir kafla heldur fer það eftir efni og aðstæðum. Stefnt er að því að fyrstu kaflarnir verði opnaðir í lok júní nk. á meðan Ungverjar fara með formennsku og að í formennskutíð Pólverja á síðari hluta þessa árs verði fleiri kaflar opnaðir. Áhersla er lögð á það af hálfu beggja aðila að flóknir og erfiðir kaflar komi til meðferðar sem fyrst í samningaferlinu.

Nokkur umræða hefur farið fram um möguleikann, sem almennt fyrirkomulag ESB fyrir aðildarviðræður býður upp á, að unnt sé að setja ákveðin viðmið fyrir opnun og lokun kafla. Mikilvægt er að hafa hugfast í þessu sambandi að sama ferli verður viðhaft fyrir Ísland og önnur umsóknarríki. Þannig getur ESB óskað eftir því að Ísland komi til móts við tiltekin viðmið áður en unnt verði að opna eða loka tilteknum köflum. Nánar er vikið að þessum þætti í kafla 3.11. Rétt er að hafa í huga að miðað við þau viðmið sem ESB hefur óskað eftir að Króatía uppfylli, má ætla að íslenskum stjórnvöldum verði t.d. gert að skýra nánar hvernig Ísland hyggist haga ákveðnum þáttum í undirbúningi mögulegrar aðildar, svo landið verði reiðubúið til að uppfylla skuldbindingar sínar frá fyrsta degi aðildar.

3.9. Kostnaður við umsóknarferlið og mögulega aðild

Með kostnaði við umsóknarferlið er átt við þann kostnað sem fellur til vegna þeirrar ákvörðunar Alþingis að sækja um aðild að ESB, hefja samningaviðræður og ljúka þeim. Rétt er að greina á milli kostnaðar af þessu tagi og kostnaðar sem kann að leiða af eiginlegri aðild, s.s. framlaga til ESB, nauðsynlegra breytinga í stjórnsýslunni, aðlögunar tölvukerfa, o.s.frv.

3.9.1 Kostnaður vegna umsóknarferlisins

Áliti meirihluta utanríkismálanefndar fylgdi kostnaðaráætlun utanríkisráðuneytisins fyrir umsóknarferlið. Í henni var gert ráð fyrir að beinn kostnaður geti numið alls 990 m.kr. á tímabilinu 2009–2012. Þessi kostnaður er nú áætlaður 953 m.kr. að teknu tilliti til niðurskurðar á framlögum til þýðinga, sem er eftir niðurskurð 553 m.kr. á fjárlögum á ofangreindu tímabili. Heildarkostnaður við þýðingar er hins vegar meiri en upphaflega var búist við, en gert er ráð fyrir framlögum frá ESB fyrir því sem upp á vantar. Sem fyrr er gert ráð fyrir 300 m.kr. kostnaði hjá utanríkisráðuneytinu og um 100 m.kr. hjá öðrum ráðuneytum vegna ferðakostnaðar, ráðgjafar- og starfsmannakostnaðar og annarra kostnaðarþátta.

Kostnaðaráætlanir vegna umsóknarferlisins hafa staðist fram til þessa. Þó hafa útgjöld fallið til heldur síðar en gert var ráð fyrir í fyrstu. Ekki er útlit fyrir annað en að kostnaður við umsóknarferlið verði innan áætlunar. Stærsti kostnaðarliðurinn er þýðing á regluverki ESB. Gert er ráð fyrir að nokkrir tugir þýðenda á almennum markaði komi að verkinu á næstunni en útboð var haldið í upphafi þessa árs.

Umsóknarferlinu er þannig háttað að erfitt er að sjá nákvæmlega fyrir heildarkostnað vegna einstakra þátta. Mun hann m.a. velta á því hvernig viðræður þróast, hve langan tíma þær taka og hve flóknar þær kunna að verða. Kostnaðareftirlit utanríkisráðuneytisins með umsóknarferlinu er strangt og verður Alþingi gert viðvart ef útlit er fyrir að kostnaður verði meiri en gert var ráð fyrir.

3.9.2. Útgjöld vegna aðildar að ESB

Fjárframlög aðildarríkja ESB til sambandsins eru þríþætt. Í fyrsta lagi er um að ræða tolla og aðflutningsgjöld af innflutningi frá ríkjum utan ESB. Í öðru lagi fær ESB fjárframlag sem reiknast sem tiltekið hlutfall af virðisaukaskattsstofni aðildarríkis. Í þriðja lagi og það sem þyngst vegur er fjárframlag sem reiknast sem tiltekið hlutfall af vergum þjóðartekjum hvers aðildarríkis. Heildarfjárframlög aðildarríkja mega ekki fara umfram 1,23% af heildarþjóðartekjum allra aðildarríkja ESB.

Lagt hefur verið lauslegt mat á hvert framlag Íslands til sambandsins gæti orðið komi til aðildar, miðað við árið 2009 og þær framlagsreglur sem þá voru í gildi gagnvart aðildarríkjum ESB. Samkvæmt því mati má ætla að framlag Íslands árið 2009 hefði verið tæpir 15 milljarðar kr., eða 1,22% af þjóðartekjum það árið, hefði Ísland verið aðili að sambandinu. Þegar þessar tölur eru skoðaðar er nauðsynlegt að hafa í huga að gera má ráð fyrir að meginhluti fjárframlaga til sambandsins muni skila sér til baka í formi framlaga til landbúnaðar og til verkefna sem snúa að dreifbýlisþróun, atvinnu- og byggðaðróun og rannsóknum. Eins og fram kemur í skýrslu Evrópunefndar frá 2007² er nettóframlag vel stæðra ríkja almennt hærra en þeirra sem lakara standa. Má taka dæmi af Finnlandi sem samkvæmt ofangreindri skýrslu greiðir meira til ESB en það fær til baka frá sambandinu. Er mismunurinn 0,25% af vergum þjóðartekjum landsins. Mat á raunkostnaði við aðild að ESB er ýmsum vandkvæðum bundið, enda verður niðurstaða varðandi marga þætti á tekjuhliðinni ekki ljós fyrir en að loknum samningum. Sé miðað við hlutfall Finna af þjóðartekjum má gera ráð fyrir að nettóútgjöld Íslands við aðild yrðu rúmlega 3 milljarðar króna sé árið 2009 lagt til grundvallar.

Til samanburðar má nefna að nettóútgjöld Íslands vegna EES-samningsins nema um 2 milljörðum króna á ári. Framlög Íslands vegna EES-samningsins nema 3,5 milljörðum að frádrögnum u.þ.b. 1,5 milljarði sem er sú upphæð sem hefur skilað sér til baka frá Evrópusambandinu, aðallega í formi rannsóknarstyrkja, á grundvelli EES-samningsins. Þannig myndu nettóútgjöld Íslands við aðild að ESB aukast um 1 milljarð sé miðað við að nettóútgjöld Íslands yrðu svipuð og hjá Finnum.

Rétt er að ítreka að óvissa ríkir um ýmsa þætti þessarar útreikninga, sérstaklega hvað varðar tekjuhliðina, þar til aðildarviðræðum við ESB lýkur. Auk þess er ekki hægt að fullyrða að nettóútgjöld Íslands og Finnlands yrðu áþekk, þótt það megi teljast líklegt ef tekið er mið af legu, grunngerð og efnahagslegri stöðu þjóðanna tveggja.

Í ofangreindum útreikningum er ekki lagt mat á hin efnahagslegu áhrif af inngöngu í ESB og upptöku nýs gjaldmiðils. Óhætt er að fullyrða að verulegur efnahagslegur ávinningur muni hljóta af því að leggja niður minnsta sjálfstæða gjaldmiðil í heimi og fara yfir í fulla þátttöku í myntsamstarfi Evrópuríkjanna. Minna áhættuálag vegna myntarinnar og aðgengi að mun stærri fjárfestahóp myndi m.a. skila sér í betri vaxtakjörum fyrir Ísland sem numið gæti milljörðum króna árlega. Auk þess lækkar viðskiptakostnaður en það skiptir verulegu máli fyrir lítil opin hagkerfi. Nýlegar rannsóknir benda einnig til þess að utanríkisviðskipti og erlend fjárfesting aukist sem leggja myndi grunn að sjálfbærari hagvexti til framtíðar. Óvissa ríkir um endanlega tímasetningu á afnámi gjaldeyrishafta en afnám þeirra er eitt af skilyrðunum fyrir aðild að ESB. Reynsla ríkja sem gengið hafa í ESB frá árinu 2004 bendir til þess að afnám hafta í aðdragandi inngöngu í sambandið og upptöku evru sé auðveldara en þau telja í fyrstu. Því verður að telja líklegt að efnahagslegur ávinningur af inngöngu í ESB verði umtalsverður, þó umfang hans ráðist í grunninn af innlendra efnahagsstjórn.

² Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álítaefni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. Forsætisráðuneyti, mars 2007.

3.10. Upplýsingamiðlun um ESB viðræðurnar

Í nefndaráliti meirihluta utanríkismálanefndar er skýrt kveðið á um að samningaferlið um aðild Íslands að ESB eigi að vera eins opið og gegnsætt og kostur er, og að upplýsingamiðlun til almennings eigi að vera fagmannleg og hlutlæg svo Íslendingar geti tekið upplýsta ákvörðun um aðild.

Utanríkisráðuneytið hefur fylgt þessari leiðsögn Alþingis í upplýsingamiðlun um samningaviðræðurnar. Áætlun utanríkisráðuneytisins í upplýsingamálum um umsókn Íslands um aðild að ESB var kynnt samninganefnd Íslands í ágúst 2010 og utanríkismálanefnd í september sama ár. Hún byggir á því að sýna í verki það gegnsæi sem kallað er eftir í áliti Alþingis og að upplýsingar ráðuneytisins og aðalsamninganefndar byggji á staðreyndum. Þá er gert ráð fyrir samstarfi við hlutaðeigandi hagsmunaaðila og félagasamtök um allt land við miðlun upplýsinga.

Öll gögn sem tengjast umsókninni og undirbúningi samningaviðræðnanna hafa á þessum grunni verið birt á vefnum esb.utm.is. Eins hafa frásagnir af fundum samninganefndar og samningahópa verið birtar, sem og greinargerðir til undirbúnings rýnivinnu í einstökum samningsköflum. Þau gögn sem notuð voru á rýnifundunum sjálfum hafa einnig verið gerð opinber. Ætla má að gegnsæi af þessu tagi sé nánast einsdæmi í stækkunarferli ESB. Á upplýsingavefnum er samningaferlið sömuleiðis útskýrt, og gerð grein fyrir því með hvaða hætti íslensk stjórnvöld standa að samningunum, hverjir eru í samninganefndinni, hvernig samráði við Alþingi er háttað o.s.frv. Einnig er að finna lýsingu á viðfangsefni sérhvers kafla fyrirhugaðra viðræðna.

Eins og utanríkisráðherra boðaði í ræðu sinni á Alþingi 10. maí sl. hefur aðalsamningamaður Íslands, og eftir atvikum aðrir samninganefndarmenn og sérfræðingar úr einstökum samningahópum, haldið fundi um allt land með sveitarfélögum, hagsmunaaðilum, frjálsum félagasamtökum og menntastofnunum. Með þátttöku í þessum fundum hefur utanríkisráðuneytið lagt sig fram við að mæta kröfu Alþingis um opið og gegnsætt samningaferli og jafnframt að sem breiðast samráð sé haft við viðkomandi hagsmunaaðila í samningaferlinu. Á fundum hefur verið gerð grein fyrir samningaferlinu og hagsmunum Íslands og spurningum svarað. Sem dæmi má nefna fundi með Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum sprotafyrirtækja, Alþýðusambandi Íslands og félögum þess víða um land, landshlutafélögum sveitarfélaga, vettvangi um skapandi greinar, Félagi kvenna í atvinnurekstri, Félagi Kúabænda á Suðurlandi og í Eyjafirði, auk námskeiðs á vegum Mímis-Símenntunar. Þá eru ótaldir fundir með fulltrúum Heimssýnar og Já Íslands en aðalsamningamaður hefur lagt sig fram um að veita þessum hreyfingum upplýsingar um stöðu mála og næstu skref.

Ljóst er af viðbrögðum við upplýsingastarfi utanríkisráðuneytisins sem að framan greinir að mikil spurn er eftir hlutlægum og vönduðum upplýsingum um samningaviðræðurnar framundan og um Evrópumálin almennt. Framundan er því áframhaldandi virk upplýsingamiðlun af hálfu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræðurnar við ESB. Þá mun fyrirhuguð upplýsingamiðlun á vegum Alþingis verða mikilsvert framlag til þess að mæta þörfinni fyrir upplýsingar, sem og upplýsingastarf af hálfu menntastofnana, hagsmunahópa og félagasamtaka sem farið hefur vaxandi.

3.11. Undirbúningur aðildar

ESB leggur áherslu á að aðildarríki séu þegar við aðild tilbúin að taka á sig þær skuldbindingar sem samið hefur verið um í aðildarviðræðunum og uppfylla þær. Fylgst er

með þróun mála í umsóknarríkjum meðan á aðildarviðræðum stendur í því skyni og getur ESB t.d. sett viðmið fyrir því að samningaviðræður hefjist um tiltekna kafla eða að þeim sé lokað. Með sama hætti má ganga út frá því að það sé skylda umsóknarríkja að tryggja að þau séu þess reiðubúin að axla þær skyldur og njóta þess ávinnings sem í aðild felst frá fyrsta degi.

Stækkun ESB 1995, 2004 og 2007

Við stækkun Evrópusambandsins árin 1995, 2004 og 2007 var ekki til staðar samsvarandi verklag af hálfu sambandsins og er í dag í aðildarviðræðum. Var á þeim tíma miðað við að ný aðildarríki myndu hrinda í framkvæmd þeim breytingum sem gera þyrfti á grundvelli regluverks ESB á þann hátt sem samið hafði verið um í aðildarviðræðunum. Engin sérstök skilyrði eða viðmið (*e. benchmarks*) voru sett í því sambandi og skuldbindingin sem fólst í gerð aðildarsamnings var talin fullnægjandi. Var einstökum samningsköflum því lokað með ákveðinni samningsniðurstöðu sem m.a. fól í sér skuldbindingu viðkomandi ríkis um að innleiða regluverkið á þann hátt sem samið hafði verið um þannig að það væri komið til framkvæmda á fyrsta degi aðildar, væri ekki samið um annað. Var þar eðlilega um að ræða breytingar á reglum og stofnunum viðkomandi ríkja sem þyrftu að vera til reiðu þegar þau gerðust formlega aðilar að sambandinu. Í austurstækkuninni árið 2004 varð þó sú breyting á að aðildarsamningur innihélt sérstakt öryggisákvæði sem unnt var að grípa til ef í ljós kæmi að eitthvert hinna nýju aðildarríkja fullnægði ekki skuldbindingum sínum, en þá var unnt að grípa til aðgerða á því afmarkaða sviði án þess að það frestaði aðildinni sem slíkri.

Þegar Búlgaría og Rúmenía gengu í ESB árið 2007 voru uppi ákveðnar efasemdir um, bæði í huga aðildarríkjanna og framkvæmdastjórnarinnar, hvort nógu tryggilega væri búið um hnútana í tengslum við aðild nýrra ríkja. Þessar áhyggjur beindust einkum að því hvort þessi nýju ríki væru við aðild í raun og veru fullfær um að framfylgja regluverki ESB, líkt og um hafði verið samið, og standast þær grundvallarkröfur sem gerðar eru til aðildarríkja, svo sem á sviði dóms- og innanríkismála (nánar tiltekið dómskerfi, lögregla, barátta gegn spillingu, stríðsglæpir, almenn mannréttindi, réttur til verkfalla, vernd minnihlutahópa, o.s.frv.). Hið sama átti við um innviði nýrra aðildarríkja, svo sem varðandi afkastagetu stjórnsýslu og einstakra stjórnsýslustofnana, þ.m.t. dómstólar, ákærvald og lögregla.

Þessi umræða leiddi til þess að aðildarríki ESB samþykktu á árinu 2006 nýja sameiginlega afstöðu um stækkunarferlið (*e. renewed consensus on enlargement*) þar sem aðildarviðræðum voru settar sérstakar meginlínur sem m.a. var ætlað að tryggja að ný aðildarríki væru í stakk búin til að framfylgja þeim skyldum sem þau hefðu tekið á sig með aðild að sambandinu. Þessu til viðbótar var lögð sérstök áhersla á að snemma í aðildarviðræðum væri tekist á við erfið atriði eins og endurbætur á stjórnsýslu og dómskerfi og baráttu gegn spillingu. Áhersla var lögð á að hraði aðildarviðræðna hverju sinni myndi ráðast af árangri í umbótum af þessu tagi og í því samhengi myndi ESB ekki huga að sérstökum tímasetningum fyrir aðild ríkis fyrr en viðræður væru komnar á lokastig. Í þessu nýja verklagi felst m.a. að ESB getur lagt til að viðræður um tiltekna samningskafla hefjist eða ljúki ekki fyrr en umsóknarríkið hefur komið til móts við ákveðin viðmið sem sett eru. Einnig er gert ráð fyrir að unnið sé að aðild einstakra ríkja á grunni ítarlegra áætlana sem m.a. lúta að því hvernig nýtt aðildarríki hyggt færa regluverk sitt að regluverki ESB og gera stofnanir sínar í stakk búnar til þess að taka að sér verkefni sem leiða af aðild.

Hafa ber í huga að stækkun ESB til austurs árin 2004 og 2007 fól í sér inngöngu tíu ríkja í Mið- og Austur-Evrópu sem í kalda stríðinu höfðu verið austan megin járntjaldsins, og höfðu því mikið verk að vinna við að breyta grundvallarþáttum í sínu þjóðskipulagi til að uppfylla nauðsynleg skilyrði lýðræðis, réttarríkis og frjáls markaðsbúskapar.

EES-ríkið Ísland

Ísland hefur á grunni EES-samningsins og Schengen-samstarfsins á undanförunum 17 árum fært regluverk sitt að regluverki ESB, ýmist að fullu eða að verulegum hluta, í 22 köflum af þeim 33 sem samið verður um. Ísland er því í allt annarri stöðu en önnur ríki sem eru nú í hópi umsóknarríkja eða verðandi umsóknarríkja og það m.a. staðfest í ýmsum skýrslum framkvæmdastjórnar ESB frá upphafi ferlisins, að Ísland er þegar mjög vel á vegi statt á öllum þeim sviðum sem lúta að grundvallarviðmiðum fyrir aðild að sambandinu. Hið sama gildir um stjórnsýsluna og innviði hennar.

Íslensk stjórnvöld miða ekki við annað í sínum undirbúningi en að ráðist verði í þær breytingar sem gera þarf vegna aðildar, að fenginni niðurstöðu í þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild Íslands að ESB. Þetta sjónarmið hefur þegar verið kynnt ESB. Verði það mat stjórnvalda að það þjóni hagsmunum Íslands að ráðast í afmarkaðan undirbúning fyrir vegna þess hve flóinn og tímafrekur hann er þá yrði það háð sérstakri ákvörðun sem tekin yrði í samráði við Alþingi. Er undirbúningur hafinn að nauðsynlegri greiningu í þessu sambandi.

Sé tekið mið af þessu og þeim kröfum sem gerðar hafa verið t.d. til Króatíu má ætla að viðmið að því er varðar Ísland geti aðallega orðið tæknilegs eðlis og lotið að framlagningu afmarkaðra upplýsinga um framkvæmd tiltekinna atriða, almennum undirbúningi á einstökum samningssviðum og áætlanagerð um það hvernig Ísland hyggist verða í stakk búið til þess að mæta kröfum sem gerðar eru til nýrra aðildarríkja á fyrsta degi aðildar. Ekki verður fyrirfram séð að það muni valda sérstökum erfiðleikum að gera þær breytingar sem á endanum kann að verða samið um, enda liggi til grundvallar fullnægjandi undirbúningur og áætlanagerð. Skiptir miklu máli í þessu sambandi að ekki er gerð krafa af hálfu ESB um að settar séu á fót nýjar stofnanir heldur er það sjálfstæð ákvörðun íslenskra stjórnvalda að finna þeim verkefnum sem af aðild leiða stað í íslenskri stjórnsýslu. Það getur gerst innan núverandi stofnanaramma hér á landi.

4. ALÞJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL

Virk og öflug þátttaka í alþjóðlegu samstarfi er nauðsynleg til að tryggja hagsmunum Íslands í samvinnu við aðrar þjóðir. Á alþjóðavettvangi leggja íslensk stjórnvöld ríka áherslu á að vernda og efla virðingu fyrir mannréttindum og kvenfrelsi, og stuðla að friði og afvopnun. Þetta eru lífsgildi sem Ísland vill halda á lofti í alþjóðlegu samstarfi og sem mikilvægt er að tryggja svo framfarir geti orðið. Skýr tengsl eru á milli virðingar fyrir mannréttindum og öryggi og stöðugleika. Hafa þau tengsl komið skýrt í ljós í þeirri öldu mótmæla sem hefur farið yfir arabaheiminn á undanförunum mánuðum, þar sem almenningur krefst lýðræðis, mannréttinda og efnahagslegs réttlætis.

Jafnrétti kynjanna er eitt af helstu áhersluatriðum ríkisstjórnarinnar og skipar baráttan fyrir auknum réttindum kvenna og kynjajafnrétti mikilvægan sess í alþjóðastarfi Íslands á sviði mannréttinda. Ísland hefur einnig beitt sér fyrir jafnrétti án tillits til kynhneigðar en réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transgender einstaklinga eru mjög víða fótum troðin og mikið verk framundan að eyða misrétti og fordómum í þeirra garð.

Orkumál, einkum nýting jarðhita, hafa verið umfangsmikil á vettvangi utanríkisþjónustunnar á tímabilinu. Mörg ríki sækjast eftir samvinnu við Ísland á þessu sviði, ekki síst þar sem þau sjá nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa sem hluta af lausn loftlagsvandans. Utanríkisþjónustan heldur einnig áfram að gegna lykilhlutverki í alþjóðasamstarfi um málefni hafsins í góðu samstarfi við aðra innlenda aðila. Mikilvægt starf á þessu sviði á sér stað á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra.

Sem fyrr grundvallast öryggi og varnir Íslands að mestu á tveimur meginstöðum, sem eru aðildin að Atlantshafsbandalaginu (NATO) og varnarsamningurinn við Bandaríkin. Á undanförunum misserum hefur jafnframt verið unnið að því að skjóta fleiri stöðum undir öryggis- og varnarsamstarf Íslands með breytt öryggisumhverfi í huga. Frá síðustu skýrslu um utanríkismál hefur dregið til tíðinda í þessum málaflokki. Varnarmálastofnun hefur verið lögð niður, ný grunnstefna Atlantshafsbandalagsins hefur verið samþykkt og Norðurlöndin hafa samþykkt samstöðuýfirlýsingu. Utanríkisráðherra hefur lagt fram þingsályktunartillögu á Alþingi um að mótuð verði heildstæð þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland.

Óstöðugleiki og óöryggi í tilteknum löndum eða á ákveðnum svæðum getur haft áhrif langt út fyrir landamæri. Þetta hefur komið glögglega í ljós í Norður-Afríku og Mið-Austurlöndum að undanförunu. Annað dæmi er deila Ísraels og Palestínumanna sem mikilvægt er að falli ekki í skuggann vegna annarra atburða á svæðinu. Íslensk stjórnvöld styðja sjálfsákvörðunarrétt og sjálfstætt ríki Palestínumanna.

Íslendingar hafa skilning á mikilvægi öflugrar aðstoðar þegar náttúruhamfarir skella á og hafa stjórnvöld því reynt að bregðast skjótt við í slíkum tilfellum. Þegar hinar miklu hamfarir urðu í Japan af völdum jarðskjálftans og flóðbylgjunnar 11. mars 2011, var japönskum stjórnvöldum strax boðin aðstoð. Jafnframt hófst umfangsmikið samráð við Íslensku alþjóðabjörgunarsveitina, Almannavarnir ESB, hjálparstofnanir og japanska sendiráðið í Reykjavík um það hvers konar aðstoð kæmi sér best við þessar aðstæður. Niðurstaðan var sú, að veita fjárframlag til aðstoðar í gegnum Rauða kross Íslands.

4.1. Mannréttindamál

Mannréttindi eru órjúfanlegur þáttur í utanríkisstefnu Íslands og samofin öllu alþjóðastarfi landsins. Ísland hefur fullgilt alla helstu alþjóðasamninga um mannréttindi og beitir sér fyrir aðild annarra ríkja að þessum samningum og fyrir framkvæmd þeirra. Nú er unnið að fullgildingu Íslands á valfrjálstri bókun við alþjóðasamninginn gegn pyntingum. Ísland styður áfram gerð valfrjálsrar bókunar við alþjóðasamninginn um réttindi barnsins.

Þegar mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna í Genf var sett á laggirnar á ný eftir endurskoðun árið 2006 var ákveðið að styrkja starfsemi ráðsins með því að setja af stað ferli þar sem staða mannréttinda í öllum aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna yrði tekin til skoðunar á fjögurra ára fresti. Fyrsta umferð þessa ferlis hófst árið 2008 og lýkur á þessu ári. Fyrirtaka Íslands fer fram í október nk. Innanríkisráðuneytið sér um undirbúning íslenskra stjórnvalda vegna fyrirtökunnar en utanríkisráðuneytið situr í vinnuhópi margra ráðuneyta sem undirbýr þetta verkefni. Skýrsla Íslands verður lögð fram í júlí. Munu íslensk stjórnvöld leggja áherslu á náð samráð við frjáls félagasamtök á öllum stigum ferlisins sem og að það verði gegnsætt og að almenningi gefist kostur á að fylgjast með og taka þátt í ferlinu.

Utanríkisráðuneytið leggur mikið upp úr því að eiga gott samstarf við samtök, stofnanir og aðra aðila hér á landi sem sinna mannréttindastarfi. Má nefna að í desember á síðasta ári var endurnýjaður tveggja ára samstarfssamningur við Mannréttindaskrifstofu Íslands sem vinnur að framgangi mannréttinda með því að stuðla að rannsóknum, fræðslu og eflingu umræðu um mannréttindi á Íslandi.

4.1.1. Mannréttindastarf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna

Meginþorinn af mannréttindastarfi íslensku utanríkisþjónustunnar á sér stað á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra. Í ræðu sinni á allsherjarþingi SP í september 2010 lagði utanríkisráðherra megináherslu á mannréttindi. Beindi hann athyglinni einkum að Gasa og Íran, jafnréttismálum, réttindum samkynhneigðra, áhrifum loftslagsbreytinga á mannréttindi og ítrekaði þá afstöðu íslenskra stjórnvalda að aðgangur að hreinu drykkjarvatni og hreinlæti sé grundvallarmannréttindi sem beri að skilgreina sem slík.

Lagði utanríkisráðherra áherslu á að ekki væri unnt að fjalla um mannréttindi á vettvangi SP án þess að ræða mannréttindabrot Ísraelsmanna gagnvart Palestínumönnum, ekki síst íbúum Gasa-svæðisins. Alþjóðleg sérfræðinganefnd á vegum mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna hefur nú staðfest að Ísrael hafi brotið alþjóðalög, þ.m.t. alþjóðleg mannúðar- og mannréttindalög með árás í maí 2010 á skipalest sem flutti hjálpargögn til íbúa Gasa, sem m.a. leiddi til dauða níu sjálfboðaliða. Íslensk stjórnvöld hafa einnig áréttað mikilvægi Goldstone-skýrslunnar, en þar var komist að þeirri niðurstöðu að gróf mannréttindabrot hafi verið framin á Palestínumönnum meðan á átökunum á Gasa stóð í desember 2008 og janúar 2009. Íslensk stjórnvöld hafa miklar áhyggjur af stöðu mannréttinda á hernumdu svæðunum, þ.m.t. í Austur-Jerúsalem.

Þriðja nefnd allsherjarþingsins

Í samræmi við áherslu íslenskrar utanríkisstefnu á mannréttindi er lögð þung áhersla á virka þátttöku í störfum þriðju nefndar allsherjarþingsins sem fjallar um mannréttindamál. Fastanefnd Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum tók, á tímabilinu sem skýrslan tekur til, virkan þátt í samningaviðræðum um ályktanir Norðurlandanna og ályktanir sem varða réttindi kvenna og barna, virðingu fyrir mannréttindum í aðgerðum gegn hryðjuverkum, virðingu fyrir mannréttindum við réttarvörslu og ályktun um aftökur án dóms og laga. Fastanefndin tók einnig virkan þátt í undirbúningsferli fyrir umfjöllun allsherjarþingsins um endurbætur á mannréttindaráðinu, en hún hefst á vordögum að lokinni umfjöllun ráðsins sjálfs um starfshætti.

Hart var deilt um ýmis mál líkt og fyrri ár og venju samkvæmt var tekist á um ályktanir sem fjalla um stöðu mannréttinda í einstökum ríkjum, þ.e. Íran, Mjanmar/Búrma og Norður-Kóreu. Að þessu sinni bar Íran fram tillögu um að vísa frá ályktuninni um Íran, sem fastafulltrúi Íslands andmælti ásamt fastafulltrúa Kanada og var frávisunartillögunni hafnað á afgerandi hátt í atkvæðagreiðslu

Það er mat margra að átakalínur hafi að mörgu leyti skerpst í þriðju nefnd allsherjarþingsins. Vesturlandahópurinn og líkt þenkjandi ríki beita sér fyrir viðurkenningu á réttindum samkynhneigðra. Hópur íslamskra ríkja vill að tekið verði tillit til trúarbragða í umfjöllun um mannréttindi, en Vesturlandahópurinn leggur áherslu á að ekki megi réttlæta brot gegn mannréttindum, t.d. kvenréttindum, með tilvísun til trúarbragða. Afríkuhópurinn leggur áherslu á eftirfylgni við Durban-áætlunina í baráttunni gegn kynþáttafordómum, kynþáttamísrétti og útlendingahatri, og tengir aðgerðir gegn kynþáttamísrétti sem flestum málefnum nefndarinnar.

Mannréttindaráðið

Um nokkurt skeið hefur verið unnið að endurskoðun á starfsháttum mannréttindaráðs SP en ljóst er að ekki er einhugur um róttækar breytingar. Tillögur að umbótum voru lagðar fram á fundi mannréttindaráðsins í Genf, sem fram fór í mars 2011, og verða sendar til New York til frekari umfjöllunar allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna.

Mannréttindafulltrúi Sameinuðu þjóðanna, Navi Pillay, sótti Ísland heim í boði utanríkisráðherra í júní 2010. Auk viðræðna við utanríkisráðherra og innanríkisráðherra, svo og fulltrúa frjálsra félagasamtaka, ávarpaði hún opinn fund um mannréttindamál í Þjóðmenningarhúsinu. Heimsókn mannréttindafulltrúans vakti athygli í fjölmiðlum og beindi kastljósinu að stöðu mannréttindamála á Íslandi.

Martin Scheinin, sérstakur skýrslugjafi mannréttindaráðsins um virðingu fyrir mannréttindum í aðgerðum gegn hryðjuverkum, sótti Ísland heim í september 2010 og átti fundi með stjórnvöldum. Þar var áréttuð sú áhersla sem Ísland hefur beitt sér fyrir á alþjóðavettvangi, að baráttan gegn hryðjuverkum megi ekki leiða til þess að vikið sé frá meginreglum réttaríkisins. Rashida Manjoo, sérstakur skýrslugjafi mannréttindaráðsins í baráttunni gegn ofbeldi gegn konum, sótti Ísland heim í október á síðasta ári eins og fram kemur í kafla 4.1.2.

Á fundi mannréttindaráðsins í júní 2010 ræddi ráðið árásir Ísraelsmanna á tyrkneska skipalest sem flutti hjálpargögn til Gasa-svæðisins sem átti sér stað í maí sama ár. Fulltrúi Íslands flutti ræðu þar sem íslensk stjórnvöld fordæmdu árás Ísraelsmanna harðlega. Einnig upplýsti hann að utanríkismálanefnd Alþingis hefði rætt málið og ályktað um það og að það yrði rætt sérstaklega á Alþingi. Ísland átti enn fremur aðild að norrænni yfirlýsingu um aðgerðir gegn mæðræðu og sameiginlegri yfirlýsingu fjölda ríkja um sambærilegt efni. Þá tók Ísland þátt í yfirlýsingu fjölda ríkja, þar sem staða mannréttindamála í Íran var harðlega gagnrýnd.

Á fundi mannréttindaráðsins í september 2010 fluttu fulltrúar Íslands tvær ræður. Í fyrri ræðunni var áréttuð sú afstaða Íslands að rétturinn til vatns væri mannréttindi en Ísland var m.a. meðflutningsaðili að ályktun Þýskalands og Spánar um aðgang að drykkjarvatni og hreinlætisaðstöðu. Seinni ræðan varðaði málefni hinna hrunnum svæða Palestínu, þ.m.t. Austur-Jerúsalem, og lýsti Ísland verulegum áhyggjum af ástandi mála þar. Þá fagnaði Ísland eftirfylgni Goldstone-skýrslunnar, krafðist þess að herkvínni á Gasa yrði aflétt og lýsti m.a. stuðningi við niðurstöður rannsóknarskýrslu mannréttindaráðsins varðandi árásir Ísraelsmanna á tyrknesku skipalestina. Ísland tók einnig þátt í norrænni yfirlýsingu um réttindi frumbyggja.

Mannréttindaráðið hélt í desember 2010, sérstakan fund um ástandið á Filabeinsströndinni í kjölfar kosninganna þar. Ráðið samþykkti ályktun þar sem mannréttindabrot á Filabeinsströndinni í kjölfar kosninganna voru fordæmd. Ráðið fól skrifstofu mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna að vinna skýrslu um þessi mannréttindabrot sem gefin var út á vordögum 2011.

Sérstakur fundur mannréttindaráðsins var einnig haldinn í febrúar 2011 um ástand mála í Líbíu. Ísland var meðal þeirra ríkja sem beitti sér fyrir að fundurinn yrði haldinn. Ráðið samþykkti harðorða ályktun, sem Ísland var meðflutningsaðili að, þar sem mannréttindabrot líbískra stjórnvalda voru harðlega gagnrýnd, s.s. vopnaðar árásir gegn borgurum landsins, aftökur án dóms og laga, handtökur og pyntingar, en kerfisbundnir glæpir af þessu tagi eru skilgreindir sem glæpir gegn mannkyni. Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti samhljóða 1. mars 2011 að víkja Líbíu úr mannréttindaráðinu um óákveðinn tíma. Var Ísland meðflutningsaðili að ályktuninni.

Sérstakur fundur mannréttindaráðsins var einnig haldinn í Genf í lok apríl 2011, þar sem fjallað var um hið alvarlega ástand mannréttindamála í Sýrlandi og minnt á þá skyldu allra ríkja að efla og verja grundvallarmannréttindi borgaranna. Mannréttindaráðið samþykkti sérstaka ályktun, sem Ísland var meðflutningsaðili að. Ráðið beindi þeim tilmælum til stjórnvalda í Sýrlandi að láta tafarlaust af mannréttindabrotum gegn borgurum landsins sem efnt hefðu til friðsamlegra mótmælaaðgerða og að stjórnvöld virtu kröfur og væntingar borgaranna um aukið frelsi og lýðræðislegt stjórnarfar. Morð, handtökur og pyntingar friðsamra mótmælenda undanfarnar vikur í Sýrlandi voru harðlega fordæmdar um leið og þess var krafist að allir samviskufangar yrðu tafarlaust látnir lausir. Einnig var gerð krafa um að þeir sem ábyrgð beri á morðum og mannréttindabrotum verði látnir svara til saka. Vernd mannréttindafrömuða verði tryggð svo og tjáningarfrelsið, netnotkun verði heimiluð, ritskoðun aflétt og erlendum fréttamönnum verði heimilað að starfa frjálssir í landinu. Jafnframt var þeim tilmælum beint til mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna að send yrði sendinefnd til Sýrlands til að kanna stöðu mannréttinda í landinu og þess vænst að stjórnvöld í Sýrlandi ættu fullt samstarf og samráð við mannréttindafulltrúann þar um.

4.1.2. Jafnréttismál

Jafnrétti kynjanna er eitt af helstu áhersluatriðum ríkisstjórnarinnar og skipar baráttan fyrir auknum réttindum kvenna og kynjajafnrétti mikilvægan sess í alþjóðastarfi Íslands á sviði mannréttinda.

Síðustu ár hefur aukinn þungi verið lagður á jafnréttismál í utanríkisstefnu Íslands. Einkum hefur valdeflingu kvenna verið gefinn sérstakur gaumur og mikilvægi þess að konur taki þátt í ákvarðanatöku, t.d. hvað varðar friðarviðræður og uppbyggingu eftir stríð, sem og loftslagsbreytingar.

Í starfsemi utanríkisþjónustunnar er það meginregla að starfsmenn leiti leiða til að vinna að framgangi jafnréttismála. Einkum vinnur utanríkisþjónustan að framgangi jafnréttismála á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra, sem og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE), Atlantshafsbandalagsins, Evrópuráðsins, Alþjóðabankans og á sviði þróunarsamvinnu. Í kafla 5 má lesa um jafnréttisverkefni í þróunarsamvinnu Íslands.

Ísland hefur einnig lagt mikla áherslu á jafnréttismál í tvíhliða samskiptum við einstaka ríki. Hefur utanríkisráðherra t.d. ritað bréf til utanríkisráðherra annarra landa til að lýsa áhyggjum af stöðu kvenna, þ.m.t. í Afganistan og Íran. Hefur hann einnig látið einstök mál þar sem réttindi kvenna hafa ekki verið virt til sín taka. Má þar nefna mál frú Sakineh Mohammadi Ashtiani, íranskrar konu sem óttast var að yrði grýtt til dauða.

UN Women og Sameinuðu þjóðirnar

Um áramótin sameinuðust þær fjórar stofnanir sem áður unnu að jafnréttismálum innan Sameinuðu þjóðanna undir nýrri stofnun, Stofnun Sameinuðu þjóðanna um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna, UN Women. Stofnanirnar sem voru sameinaðar eru: Deild fyrir eflingu kvenna (DAW), Alþjóðleg rannsóknar- og þjálfunarstofnun fyrir eflingu kvenna (INSTRAW),

Skrifstofa sérstaks ráðgjafa í jafnréttismálum og eflingu kvenna (OSAGI) og Þróunarsjóður í þágu kvenna (UNIFEM).

Hinni nýju stofnun, UN Women, er einkum ætlað að greiða fyrir auknu jafnrétti og valdeflingu kvenna í starfi Sameinuðu þjóðanna. Tilgangurinn með sameiningunni er að samræma jafnréttisstarf innan stofnunarinnar, aðstoða aðildarríkin við að vinna að framgangi jafnréttismála og skýra ábyrgð vegna skuldbindinga og ákvarðana sem teknar hafa verið á vettvangi SP. Þegar UN Women tók til starfa hinn 1. janúar 2011 var tilkynnt um fimm áherslusvið sem stofnunin mun beina sjónum sínum að í upphafi, en þau eru: 1) að efla forystuhæfileika kvenna og auka aðkomu þeirra að ákvarðanatöku á öllum sviðum þjóðlífs, 2) að binda enda á ofbeldi gegn konum, 3) að styðja við innleiðingu áætlana um konur, frið og öryggi, 4) að auka efnahagslega valdeflingu kvenna, og 5) að stuðla að því að kynjajafnrétti sé miðlægt í allri áætlana- og fjárlagagerð. Einnig mun UN Women gegna þýðingarmiklu hlutverki við framkvæmd þúsaldarmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

Í ávarpi sínu í ársskýrslu landsnefndar UNIFEM, nú UN Women, á Íslandi fyrir árið 2010 sagði utanríkisráðherra stofnun UN Women vera mikið fagnaðarefni. Ísland hafi stutt stofnun UN Women með ráðum og dád. Ísland sé jafnframt meðal þeirra þjóða sem leggja mest af mörkum til stofnunarinnar miðað við höfðatölu og að á því verði ekki breyting.

Fyrsti framkvæmdastjóri UN Women er frú Michelle Bachelet, fyrrverandi forseti Síle, og eru miklar væntingar bundnar við störf hennar. Ísland hefur tekið virkan þátt í undirbúningi hinnar nýju stofnunar og hefur veitt henni aukafjárveitingu vegna kostnaðar við sameininguna. Þá hefur Ísland tekið þátt í störfum hóps ríkja sem leggja mikla áherslu á að styðja UN Women (e: *Friends of UN Women*). Ísland mun taka sæti í stjórn stofnunarinnar árið 2014. Sjá einnig umfjöllun um áherslu Íslands á UN Women í þróunaraðstoð í kafla 5.5.1.

Kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna hélt sinn 55. árlega fund fyrr á þessu ári. Þema fundarins að þessu sinni var aðgengi og þátttaka kvenna og stúlkna að menntun, þjálfun, vísindum og tækni með það að markmiði að stuðla að jöfnum aðgangi kvenna að fullri og sómasamlegri atvinnu. Fulltrúi Íslands flutti erindi um meginþema fundarins þar sem jafnframt var farið yfir stöðu jafnréttismála hér á landi. Einnig flutti fulltrúi Íslands, fyrir hönd Norðurlandanna, erindi um mikilvægi jafnréttismála hvað varðar sjálfbæra þróun. Þá tók Ísland þátt í tveimur norrænum hliðarviðburðum, annars vegar um meginþema fundarins og hins vegar um aðgerðir til að binda enda á ofbeldi gegn konum og stúlkum. Loks tók Ísland þátt í samningaviðræðum um niðurstöður fundarins og um ályktun um jafnréttismál og loftslagsbreytingar.

Ísland hefur einnig tekið virkan þátt í umræðum um jafnréttismál og réttindi kvenna á vettvangi 3. nefndar allsherjarþingsins í New York og í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna í Genf. Jafnframt hefur Ísland tekið þátt í norrænu samstarfi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og lagt áherslu á jafnréttismál í þátttöku sinni í stjórnarstörfum þróunarstofnana SP, sér í lagi Barnahjálpar SP, en Ísland átti sæti í stjórn Barnahjálparinnar árið 2010. Þá hefur Ísland stutt ályktanir um jafnréttismál og framgang jafnréttissjónarmiða í öðrum málaflokkum á vettvangi framangreindra stofnana SP.

Í tilefni af alþjóðlegri ráðstefnu um kynbundið ofbeldi, sem haldin var í Reykjavík í október 2010, var Rashidu Manjoo, sérstökum skýrslugjafa mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna í baráttunni gegn ofbeldi gegn konum, boðið til Íslands af fjölmörgum kvennasamtökum með styrk frá utanríkisráðuneytinu. Í ofbeldi gegn konum felst kynjamisrétti í sinni verstu mynd og talið er að ein af hverjum þremur konum verði fyrir ofbeldi í einhverri mynd, einhvern tímann á lífsleiðinni. Með hnitmiðuðu átaki vill Ísland stuðla að því, m.a. í

samvinnu við nýja Stofnun Sameinuðu þjóðanna um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna, UN Women, að öllu ofbeldi gegn konum verði útrýmt og þögn um slíkt ofbeldi rofin.

Ályktun öryggisráðsins nr. 1325 og tengdar ályktanir

Utanríkisráðherra leggur ríka áherslu á framgang markmiða ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi, sem og þær ályktanir sem fylgt hafa í kjölfarið (nr. 1820, 1888, 1889 og 1960). Einkum hefur verið lögð áhersla á þann þátt ályktunarinnar sem snýr að valdeflingu kvenna og aðkomu þeirra að ákvarðanatöku.

Á síðasta ári voru 10 ár liðin frá því ályktunin var samþykkt, en með henni viðurkenndi öryggisráðið í fyrsta skipti tengsl jafnréttis kynjanna og öryggismála. Utanríkisráðherra skrifaði vegna þessara tímamóta bréf til allra sendiherra og forstöðumanna sendiskrifstofa Íslands þar sem hann fól þeim að leggja áherslu á málefni ályktunarinnar í starfi sínu og að fylgjast vel með umræðu og atburðum um ályktunina á 10 ára afmæli hennar. Þá skrifuðu utanríkisráðherrar Norðurlandanna, að frumkvæði utanríkisráðherra Íslands, sameiginlega blaðagrein sem birtist á 10 ára afmæli ályktunarinnar.

Ísland hefur tekið virkan þátt í starfi hóps ríkja sem leggja mikla áherslu á ályktun 1325 og málaflokkinn konur, frið og öryggi í starfi sínu á alþjóðavettvangi (*e. Friends of 1325*). Hópurinn hefur á því tímabili sem skýrslan tekur til m.a. beint sjónum sínum að verkefnum vinnuhóps sem settur var á laggirnar til að setja fram mælistikur fyrir Sameinuðu þjóðirnar og aðildarríkin til að meta árangur af framfylgd ályktunarinnar. Lagði samstarfshópurinn til að afmælisins yrði minnst með því að styrkja ályktunina með aðgerðum og ábyrgð ríkja. Var sérstakur fundur haldinn í tengslum við afmælið, þar sem ríki voru hvött til að setja fram aðgerðir um hvernig þau hygðust styrkja framkvæmd ályktunarinnar.

Nú stendur yfir vinna við endurskoðun á aðgerðaáætlun Íslands um ályktun 1325, en þrjú ár eru liðin síðan fyrsta aðgerðaáætlunin var samþykkt. Hefur óháður sérfræðingur verið fenginn til að gera drög að nýrri aðgerðaáætlun og mun hann einnig meta árangur starfs Íslands þessi fyrstu þrjú ár. Stefnt er að því að ný aðgerðaáætlun innihaldi tímasett markmið og mælistikur og að eftirlit með henni verði gegnsætt.

Eitt af markmiðum aðgerðaáætlunarinnar er að konum og körlum bjóðist jöfn tækifæri til þátttöku í friðargæsluverkefnum á vegum Íslensku friðargæslunnar og að hlutfall kynjanna sé sem jafnast meðal útsendra friðargæsluliða. Á árinu 2010 voru 20 starfsmenn sendir til starfa á vegum Íslensku friðargæslunnar, 9 konur (45%) og 11 karlar (55%).

Öryggisráðið samþykkti í desember 2010 nýja ályktun, nr. 1960, sem ætlað er að vinna gegn refsileysi kynferðisafbrotu gegn konum í stríði og sjá til þess að þeir sem fremja slík brot svari til saka. Var Ísland meðal þeirra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna sem lögðu ályktunina fram.

Fastanefnd Íslands gagnvart Atlantshafsbandalaginu leggur einnig ríka áherslu á ályktun öryggisráðsins nr. 1325 í starfi sínu. Áherslum ályktunarinnar er m.a. haldið á lofti í málflutningi Íslands innan NATO, s.s. í nefndarstörfum og gerð yfirlýsinga. Fulltrúi fastanefndar tekur einnig þátt í starfi sérstaks vinnuhóps innan NATO um málefni ályktunarinnar. Árið 2010 tók Ísland þátt í að samþykkja aðgerðaáætlun fyrir Atlantshafsbandalagið um málefni ályktunar nr. 1325 og tengdra ályktana og hvernig NATO geti stutt við ákvæði þessara ályktana í starfi sínu. Fjölmargar af tillögum Íslands eru í hinni endanlegu aðgerðaáætlun, sem samþykkt var á leiðtogafundi NATO í Lissabon í Portúgal á síðasta ári.

Í formennsku Íslands á öryggismálasamvinnuvettvangi ÖSE (*e. Forum for Security Co-operation – FSC*) fyrstu fjóra mánuði ársins 2011 lagði Ísland m.a. áherslu á framkvæmd

ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 og leitaðist við að stuðla að sérstakri umræðu um framkvæmd ályktunarinnar í þátttökuríkjunum og á vettvangi.

Jafnréttisáhersla í loftslagsmálum

Ísland hefur í viðræðum um nýtt alþjóðlegt samkomulag í loftslagsmálum lagt áherslu á jafnréttismál. Í málflutningi sínum hefur Ísland ítrekað að ekki megi eingöngu líta á konur sem þolendur loftslagsbreytinga, heldur sem mikilvæga gerendur við lausn vandans. Sjónarmið beggja kynja þurfi að ná fram að ganga til að hægt sé að takast á við loftslagsvandann. Ísland hefur þannig beitt sér fyrir virkri þátttöku kvenna í ákvarðanatöku og aðgerðum gegn loftslagsbreytingum, sem og að kynjasjónarmið séu höfð til hliðsjónar.

Áhuginn á jafnréttismálum og loftslagsmálum hefur aukist jafnt og þétt og er í hinu nýja loftslagssamkomulagi, sem samþykkt var á þingi aðildarríkja loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna í Mexíkó í lok síðasta árs, að finna nokkrar tilvísanir til kynjasjónarmiða og mikilvægis þátttöku kvenna. Stór hluti þeirra var lagður fram af hálfu samninganefndar Íslands í viðræðunum, en íslensk stjórnvöld hafa allt frá því viðræðurnar um hið nýja samkomulag hófust í byrjun árs 2008, lagt mikla áherslu á jafnréttismál.

Loftslagsviðræðurnar munu nú halda áfram, en stefnt er að því að ná lagalega bindandi samningi sem mun byggja á samkomulaginu sem náðist í Mexíkó. Ísland mun áfram leggja áherslu á jafnréttismálin í áframhaldandi viðræðum, en stefnt er að því að ljúka viðræðunum á næsta aðildarríkjaþingi loftslagssamningsins í S-Afríku í lok þessa árs.

Jafnrétti kynjanna verður einnig ein af aðaláherslum Íslands á Ríó+20 ráðstefnunni um sjálfbæra þróun, sem fjallað er um í kafla 4.2.4.

4.1.3. Réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transgender einstaklinga

Réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transgender einstaklinga eru víða fyrir borð borin. Vegna kynhneigðar sinnar hafa einstaklingar víða mátt lifa við bæði skömm og þögn samfélagsins og refsileysi þeirra sem brjóta á mannréttindum þeirra. Ísland tekur virkan þátt í baráttunni fyrir mannréttindum samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transgender einstaklinga og jafnri stöðu þeirra, bæði lagalega og félagslega, m.a. með aðild að sameiginlegri yfirlýsingu um 90 ríkja á þingi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna í mars sl.

Utanríkisráðherra áréttaði réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transgender einstaklinga í ræðu sinni á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í september 2010 og hvatti öll aðildarríki til að afnema misrétti á grundvelli kynhneigðar. Á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna hafa Norðurlöndin haft forystu í baráttunni fyrir réttindum þessa hóps og gegn því ofbeldi sem einstaklingar hafa mátt þola á grundvelli kynhneigðar sinnar.

Þá hefur Ísland ásamt fleiri ríkjum lýst áhyggjum og staðið fyrir málsupptöku vegna stöðu samkynhneigðra í Úganda og Malaví, þar sem réttindi þeirra hafa verið brotin. Í maí á síðasta ári skrifaði utanríkisráðherra starfsbróður sínum í Malaví bréf til að lýsa áhyggjum yfir máli tveggja manna sem höfðu verið dæmdir í 14 ára fangelsi í kjölfar þess að þeir héldu veislu til að fagna trúlofun sinni. Ákvað forseti Malaví, í kjölfar mikils alþjóðlegs þrýstings, að náða mennina tvo. Í febrúar 2011 tók sendiráð Íslands í Malaví þátt í sameiginlegum aðgerðum erlendra sendiráða í landinu til að mótmæla breytingum á hegningarlögum sem brjóta í bága við réttindi samkynhneigðra og tjáningarfrelsi.

4.1.4. Aðgerðir gegn mansali

Sameinuðu þjóðirnar telja að árlega séu hundruð þúsunda einstaklinga seld mansali, annað hvort innan einstakra ríkja eða yfir landamæri. Mansal er alþjóðleg glæpastarfsemi þar sem fórnarlömb ganga kaupum og sölum í hagnaðarskyni þeirra sem hneppa þau í ánauð, oft til

vinnuþrælkunar eða kynlífsánauðar. Til þess að vinna bug á glæpum af þessu tagi þurfa ríki að vinna saman á skilvirkan hátt og einsetja sér að uppræta slíka starfsemi.

Íslensk stjórnvöld taka á mansalsmálum af festu, enda um að ræða skipulagða glæpastarfsemi sem starfar óháð landamærum og sem hefur margvísleg brot á mannréttindum fórnarlamba í för með sér. Nýleg dæmi hafa einnig sýnt, svo ekki verður um villst, að Ísland er móttökuland, en áður var talið að fórnarlömb mansals ættu eingöngu viðkomu hér á leið sinni á milli landa. Ríkisstjórn Íslands samþykkti í mars 2009 aðgerðaáætlun gegn mansali og hefur síðustu ár markvisst verið unnið að þeim aðgerðum sem þar eru settar fram. Á grundvelli aðgerðaáætlunarinnar starfar sérfræðinga- og samhfæfingarteymi sem hefur yfirumsjón með mansalsmálum á Íslandi. Utanríkisráðuneytið er meðal þeirra ráðuneyta sem á aðild að teyminu, auk lögreglu og frjálsra félagasamtaka sem veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð.

Ísland fullgilti mansalsbókun við Palermó-samninginn gegn fjölþjóðlegri glæpastarfsemi hinn 22. júní 2010 og tók bókunin gildi mánuði síðar. Fullgilding bókunarinnar var mikilvægur liður í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar.

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu og Eyrstrasaltsráðið eru meðal þeirra alþjóðastofnana sem vinna að aðgerðum gegn mansali og tekur Ísland einnig virkan þátt í þeirri vinnu.

Þá flutti Ísland, fyrir hönd Vesturlandahópsins (WEOG), ræðu í lok mars sl. á sérstökum fundi allsherjarþings SP til minningar um fórnarlömb þrælasölu yfir Atlantshafið, en þar var lögð áhersla á baráttuna við þrælahald nútímans, mansal.

4.2. Auðlinda- og umhverfismál

Það er öllum ríkjum mikilvægt að ganga vel um auðlindir sínar og umhverfi. Á þeim byggir auðlegð kynslóða framtíðarinnar og hagur þjóðarinnar. Umhverfis- og auðlindamál skipa veigamikinn sess í stefnuskrá ríkisstjórnarinnar og leggur utanríkisráðuneytið í starfi sínu á alþjóðavettvangi mikla áherslu á að standa vörð um auðlindir og umhverfi hafsins, sem og allt lífríki og umhverfi landsins. Ísland stendur framarlega á sviði umhverfismála, ekki síst þegar litið er til hlutfalls endurnýjanlegrar orku í orkubúskap þjóðarinnar. Mikilvægt er að áfram verði unnið að því að styðja við það leiðandi hlutverk og þá góðu ímynd sem Ísland hefur á þessu sviði.

Umhverfismál eru í eðli sínu hnattræn og þurfa ríki heims því að eiga gott samstarf til að mæta ógnum og áskorunum á þessu sviði. Ísland leggur mikla áherslu á að taka virkan þátt í alþjóðasamstarfi á sviði umhverfis- og auðlindamála og að axla sína ábyrgð á því að takast á við vanda sem steðjar að umhverfinu.

Á næsta ári verða 20 ár liðin frá ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó og olli straumhvörfum í alþjóðasamstarfi um umhverfismál. Af þessu tilefni verður á afmælisárinu efnt til ráðstefnu um sjálfbæra þróun, sem einnig verður haldin í Ríó og sem ber yfirskriftina *Ríó+20*. Ætlunin er að endurvekja það góða andrúmsloft sem skapaðist á Ríó ráðstefnunni árið 1992 og fá leiðtoga heimsins til að koma saman og setja heimsbyggðinni ný markmið fyrir framtíðina.

4.2.1. Loftslagsmál

Loftslagsbreytingar af manna völdum eru ein stærsta ógn sem mannkynið stendur frammi fyrir og eitt mest aðkallandi verkefni alþjóðasamfélagsins. Ísland hefur verulegra hagsmuna að gæta í því hvernig alþjóðasamfélagið bregst við þessari vá og hefur tekið virkan þátt í viðræðum um nýtt alþjóðasamkomulag um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum.

Ísland er aðili að loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og Kýótó-bókuninni við hann. Bókunin kveður á um samdrátt í losun iðnríkja, þ. á m. Íslands, en skuldbindingartímabil bókunarinnar rennur út árið 2012. Á þingi aðildarríkja loftslagssamningsins í Balí árið 2007 var viðræðum um framtíðarsamkomulag í loftslagsmálum hrundið úr vör. Samningaviðræðurnar eru afar flóknar og viðamiklar og fara fram á tveimur samhliða brautum. Annars vegar um styrkingu loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna og hins vegar um framtíð Kýótó-bókunarinnar.

Samninganefnd Íslands, sem í eiga sæti fulltrúar sjö ráðuneyta, var skipuð af ríkisstjórninni árið 2008. Umboð nefndarinnar er tvíþætt, annars vegar að gæta hagsmuna Íslands í viðræðunum um hið nýja alþjóðlega samkomulag og hins vegar að leita eftir samkomulagi við Evrópusambandið. Umhverfisráðuneytið hefur leitt starf samninganefndarinnar frá byrjun árs 2010.

Árið 2009 náðist samkomulag við Evrópusambandið um að gerður skyldi samningur um að Ísland taki á sig sameiginlegar skuldbindingar með ESB samkvæmt nýju alþjóðasamkomulagi eftir árið 2012. Mun þetta einfalda framkvæmd hér á landi til muna, en vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið tekur Ísland þátt í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og mun verulegur hluti losunar hér á landi falla undir viðskiptakerfið frá og með 1. janúar 2013. Hefði það verið mjög íþyngjandi og flókið fyrir Ísland að þurfa að taka á sig tvöfaldar skuldbindingar, annars vegar gagnvart EES-samningnum og hins vegar gagnvart hinu nýja loftslagssamkomulagi. Samkomulagið við ESB mun eingöngu koma til framkvæmda ef niðurstaða næst í viðræðunum um nýtt alþjóðlegt samkomulag.

Cancún-samkomulagið

Upphaflega stóð til að ganga frá nýju alþjóðlegu samkomulagi um loftslagsmál í Kaupmannahöfn árið 2009, en það tókst ekki. Veruleg óvissa skapaðist þá og lítill bjartsýni var um að árangur myndi nást á aðildarríkjaþingi loftslagssamningsins sem fram fór í Cancún á síðasta ári. Þar náðist þó að endurskapa traust í viðræðunum og á síðasta degi þingsins var samþykkt nýtt samkomulag um efldar alþjóðlegar aðgerðir og fjármögnun í loftslagsmálum. Eitt stærsta atriðið í samkomulaginu er vilyrði um stóraukin framlög til þróunarríkja til að hjálpa þeim að takast á við afleiðingar loftslagsbreytinga og draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Veita á 30 milljarða Bandaríkjadala til verkefna af þessu tagi á tímabilinu 2010–2012 og er stefnt að því að árlega verði framlög þróaðra ríkja um 100 milljarðar Bandaríkjadala árið 2020. Stofnaður verður nýr sjóður, Græni loftslagssjóðurinn, sem verður meginfarvegur aukinnar fjármögnunar loftslagsverkefna. Þá tekur samkomulagið m.a. einnig á því að efla þróun og dreifingu á loftslagsvænni tækni.

Ríkisstjórnin hefur ákveðið að leggja um 60 milljónir króna til loftslagsvænnar þróunaraðstoðar árlega á tímabilinu 2011–2012. Áhersla verður lögð á verkefni þar sem styrkur og áherslur Íslands eru í fyrirrúmi, s.s. á sviði endurnýjanlegra orkugjafa, jafnréttismála og starfsemi Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi.

Cancún-samkomulagið er ekki lagalega bindandi og tekur ekki á sumum af erfiðustu deilumálunum í loftslagsviðræðunum, s.s. á skuldbindingum ríkja um samdrátt í losun. Stefnt er að því að útfæra útistandandi mál á þessu ári þannig að hægt verði að ná lagalega bindandi samkomulagi á næsta aðildarríkjaþingi loftslagssamningsins sem fer fram í Durban í Suður-Afríku í lok þessa árs.

Ísland hefur í viðræðunum lagt áherslu á kynjajafnrétti og að nýtt alþjóðlegt samkomulag kveði á um mikilvægi þátttöku kvenna í öllum aðgerðum sem snúa að loftslagsbreytingum. Góður árangur náðist hvað þessa áherslu varðar í Cancún, eins og nánar er sagt frá í kafla 4.1.2. Þá hefur Ísland einnig lagt áherslu á að vernd og endurheimt votlendis verði viðurkennd

leið til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Gengið var frá tæknilegri skilgreiningu á tillögu Íslands í þessum efnum í Cancún, en endanleg samþykkt hennar bíður samkomulags um framhald Kýótó-bókunarinnar.

4.2.2 Orkumál og jarðhitasamstarf

Orkumál, einkum að því er varðar jarðhita, hafa verið umfangsmikil á vettvangi utanríkisþjónustunnar undanfarið ár. Verkefnin hafa verið margvísleg og komið inn á alla helstu málaflokka utanríkisráðuneytisins, þ.m.t. viðskipta- og þróunarmál til viðbótar við alþjóða- og öryggismál. Þá hafa samvinnuverkefni á sviði jarðhita og orkumála enn fremur verið eitt helsta viðfangsefni einstakra sendiskrifstofa erlendis, svo sem í Kína, Bandaríkjunum, Indlandi, Rússlandi og Japan.

Á undanförnum árum hefur náðst samkomulag við ýmis af stærstu efnahagsríkjum veraldar, s.s. Bandaríkin, Kína og Indland, sem hafa óskað eftir formlegu samstarfi við íslensk stjórnvöld eða fyrirtæki á jarðhitasviðinu. Fjölmörg ríki leggja nú mikið kapp á að kanna nýtingu jarðhita sem hluta af lausn loftslagsvandans og sækjast af þeim sökum eftir samstarfi við Íslendinga. Í samtölum utanríkisráðherra við erlenda ráðamenn sem heimsótt hafa Ísland á síðastliðnu ári hefur samstarf á sviði jarðhita ítrekað verið rætt. Sömuleiðis hefur utanríkisráðherra í heimsóknum til erlendra ríkja rætt samstarfsmöguleika á þessu sviði með góðum árangri. Í þessum viðræðum hefur verið lögð áhersla á samstarf í viðkomandi ríkjum en jafnframt reifaður sá möguleiki að eiga samstarf í þriðju ríkjum.

Í heimsókn utanríkisráðherra til Kína í júlí á síðasta ári lagði hann til á fundi með Xi Jinping, varaforseta Kína, að löndin gerðu með sér formlegt samkomulag um að vinna saman að jarðhitanytingu í þróunarlöndum, einkum í Austur-Afríku þar sem mikinn jarðhita er að finna.

Í tengslum við heimsókn utanríkisráðherra til Japans í nóvember á síðasta ári stóð sendiráð Íslands í Tókýó fyrir umfangsmikilli ráðstefnu um jarðhitamál. Samstarfsaðilar sendiráðsins voru m.a. japanska iðnaðar- og efnahagsráðuneytið og Háskóli Sameinuðu þjóðanna auk fjölda annarra. Markmið ráðstefnunnar var að ræða annars vegar mögulegt samstarf ríkjanna tveggja um virkjun jarðhita í landinu og hins vegar mögulegt samstarf í öðrum ríkjum eins og t.d. í Afríku. Um 300 manns sóttu ráðstefnuna, fulltrúar japanskra stjórnvalda, stofnana og fyrirtækja. Í kjölfar náttúruhamfaranna í Japan, fyrr á þessu ári og hörmulegra afleiðinga þeirra, hafa japönsk stjórnvöld eftl öll áform um nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa með áherslu á nýtingu jarðhita.

Einstök ríki Evrópusambandsins hafa lýst áhuga á samstarfi við Íslendinga um aukna nýtingu jarðhita, m.a. vegna tilskipunar 2009/28 um að 20% allrar orkunotkunar ríkjanna skuli koma frá endurnýjanlegum orkugjöfum árið 2020. Á fundi síðasta sumar með utanríkisráðherra Ungverjalands, lýsti utanríkisráðherra yfir vilja til þess að auka samstarf ríkjanna á sviði jarðhitamála. Í þeirri heimsókn lagði utanríkisráðherra jafnframt hornstein að nýrri hitaveitu í borginni Szentlörinc, sem íslenska verkfræðistofan Mannvit hannaði, en fyrirtækið hefur starfað í Ungverjalandi um langt skeið. Í heimsókn til Króatíu kynnti utanríkisráðherra sér jarðhitaverkefni sem verkfræðistofan EFLA stendur að, en í heimsókninni kom m.a. fram áhugi forseta Króatíu til samstarfs í jarðhitamálum þar sem til staðar eru talsverðir möguleikar á að nýta íslenska reynslu og þekkingu og var ráðherrann viðstaddur undirritun samnings milli EFLU og orkustofnunarinnar Energetski institut Hrovje Pozar um ráðgjöf í jarðhitamálum.

Í nýlegri heimsókn utanríkisráðherra til Indlands var rætt um samstarf í jarðhitamálum. Á fundi með utanríkisráðherra Indlands, S.M. Krishna, lýsti ráðherra stöðu samstarfs þjóðanna á sviði jarðhita. Óskaði hann eftir samstarfi við indversk stjórnvöld um uppbyggingu

jarðhitavera og bauð fram aðstoð Íslendinga við að þróa orkustefnu um jarðvarma á Indlandi. Talið er að nýtanlegur jarðhiti finnst á um 340 stöðum á Indlandi og að mögulegt sé að virkja frá 1.000 MW upp í allt að 10 þúsund MW. Ráðherra heimsótti einnig Kasmír og Maharastra-ríki, en þar eru miklir möguleikar á nýtingu jarðhita.

Utanríkisráðherra hefur lagt áherslu á aukið samstarf í orkumálum á alþjóðavettvangi, m.a. á fundi Norðlægu víddarinnar og á fundi EES-ráðsins þar sem ráðherra hvatti Evrópusambandið til að gefa möguleikum jarðhita betri gaum, sem víða væri að finna í nýtanlegum mæli í löndum sambandsins og bauð jafnframt fram sérfræðipækningu Íslendinga.

Í undirbúningi er gerð samkomulags um nútímavæðingu við Rússland, þar sem ein meginstoðin verður samstarf í orkumálum. Rússar hafa sem dæmi mikinn áhuga á þátttöku íslenskra aðila í hitaveituframkvæmdum í Sochi-borg í Krasnodar-héraði, þar sem vetrarólympíuleikar fara fram 2014 og einn riðill heimsmeistarakeppninnar í knattspyrnu árið 2018. Löndin hafa átt góða samvinnu í nýtingu jarðvarma í Rússlandi, m.a. á Kamtsjatka-skaga. Utanríkisráðherra hefur lagt áherslu á samvinnu Íslands og Rússlands í orkumálum og á fundi hans með orkumálaráðherra Rússlands í október sl. voru möguleikar á Kamtsjatka-skaga ræddir, þar sem frumathuganir á nýtingu jarðhita til húshitunar, fiskeldis og raforkuframleiðslu hafa verið gerðar með þátttöku Íslendinga. Í bígerð eru umfangsmikil verkefni í jarðhita í austurhluta Rússlands, og hugsanlega víðar, sem unnin verða með íslenskri tækniþekkingu.

Utanríkisráðuneytið hefur tekið virkan þátt í þróun nýju alþjóðlegu samtakanna um endurnýjanlega orkugjafa, IRENA. Fyrsta þing samtakanna fór fram í byrjun apríl á þessu ári í höfuðstöðvum þeirra í Abu Dhabi. Ísland hefur lagt höfuðáherslu á mikilvægi þess að samtökin sinni jarðhitamálum í þróunarrikjum, í samræmi við yfirlýstan stofnsáttmála samtakanna. Í því samhengi hefur Ísland lagt fram tillögur til framkvæmdastjóra um hvernig best verði staðið að því að byggja upp þekkingu um jarðhitamál innan stofnunarinnar. Þá er í skoðun hvort Ísland og IRENA geti átt með sér beint samstarf á jarðhitasviðinu og Ísland þannig tekið að sér forystu innan samtakanna um aukna nýtingu jarðhita í þróunarrikjum.

4.2.3. Málefni hafsins

Aukin umferð skipa um heimskautasvæðin í kjölfar hlýnandi loftslags kallar á breyttar og nýjar reglur um smíði og búnað skipa. Í ljósi þess vinnur Alþjóðasiglingamálastofnunin (IMO) að gerð bindandi reglna um smíði, búnað og rekstur skipa (*e. Polar Code*) sem gera ríkari öryggiskröfur til skipa sem eru í förum á heimskautasvæðum. Reglurnar munu gera auknar kröfur um mengunarvarnir, björgunarbúnað og styrkleika skipa. Enn sem komið er eiga reglurnar einungis að ná til farþega- og flutningaskipa. Í framtíðinni er ekki útilokað að reglurnar muni ná til allra skipa sem sigla um þessi svæði.

Reglurnar geta haft töluverð áhrif hér á landi og hefur utanríkisráðuneytið tekið þátt í samráði við undirbúning málflutnings Íslands í málinu ásamt Umhverfisstofnun, Landhelgisgæslunni og innlendum hagsmunaaðilum, en Siglingastofnun stýrir þessari vinnu.

Eitt af því sem deilt er um eru þau hafsvæði sem ákvæði þessara reglna munu ná til og sem skilgreind verða sem heimskautasvæði. Ísland hefur í málflutningi sínum bent á að sérstakt tillit þurfi að taka til þess ef reglurnar eigi einnig að gilda um fiskiskip. Eins hefur verið rætt um að afmörkun svæðisins megi ekki hindra íslensk vöruflutningaskip í að sigla með vörur til Grænlands.

Ellefti fundur óformlegs vettvangs Sameinuðu þjóðanna um málefni hafsins (UNICPOLOS) var haldinn í júní sl. undir yfirskriftinni *Uppbygging þekkingar í málefnum hafsins*, þar með talið í sjávarvísindum og hafrétti. Í ávarpi Íslands og í almennum umræðum var m.a. komið inn á mikilvægi áreiðanlegra upplýsinga um fiskveiðar og upplýsinga um

ástand fiskistofna. Almenn samstaða var um mikilvægi færniuppbyggingar og tækniyfifærslu, sérstaklega í þróunarríkjunum sem væru í miklum vandræðum með að stjórna nýtingu í eigin lögsögu. Fundurinn lýsti áhyggjum af neikvæðum áhrifum efnahagskreppunnar á samstarf og samvinnu í málaflokknum, forgangsraða þyrfti og nýta betur þá fjármuni sem eru til staðar. Sjá einnig umfjöllun um UNICPOLOS í kafla 4.6.2.

Á vettvangi SP hefur vinna haldið áfram við að setja á lagginnar reglubundið alþjóðlegt mat á ástandi hafsins (GRAME). Fastanefnd Íslands hefur fylgt þessu máli eftir og verið virkur þátttakandi í störfum starfshóps allsherjarþingsins, sem kom saman haustið 2010. Allsherjarþingið stofnaði síðan formlegan starfshóp um framkvæmd fyrsta matsins, sem fundaði í fyrsta skiptið í febrúar sl. Meginverkefni starfshópsins er að fjalla um framkvæmd reglubundna matsins og stofnanalega umgjörð og gera tillögur til allsherjarþingsins um framkvæmd þess með það fyrir augum að takast megi að ljúka fyrsta reglubundna matinu fyrir árslok 2014.

Utanríkisráðuneytið fylgist með því sem gerist á vettvangi stofnana á borð við Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndina (NEAFC) og Norðvestur-Atlantshafsfiskveiðistofnunina (NAFO), Matvælastofnun SP (FAO) og Samninginn um verndun Norðaustur Atlantshafsins (OSPAR) og er í miklum samskiptum bæði við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og umhverfisráðuneytið. Á ársfundi NEAFC í nóvember sl. voru gerðir árlegir samningar strandríkja um stjórnun veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum og kolmunnastofninum. Rússar greiddu atkvæði gegn samþykkt samkomulags um kolmunna og eru því óbundnir af því. Einnig var var gengið frá samningi um veiðar á karfa í Síldarsmugunni, en Ísland sat hjá við þá samþykkt því Alþjóðahafrannsóknaráðið (ICES) hefur lagt til að engar beinar veiðar fari fram. Í mars sl. náðist samkomulag milli Íslands, Grænlands, Færeyja, Evrópusambandsins og Noregs um stjórnun veiða á úthafskarfa á Reykjanes hrygg, en viðræður hafa staðið yfir árum saman. Skipting heildaraflamarks á milli ríkjanna var ákveðin og koma 31% í hlut Íslands. Samkomulagið gildir út árið 2014. Fulltrúar Rússlands mættu ekki til fundarins.

Utanríkisráðuneytið sér um að halda árlegan samráðsfund stjórnvalda með Fiskifélagi Íslands, þar sem fulltrúar stjórnvalda upplýsa helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi um það sem er á döfinni hjá alþjóðlegum stofnunum varðandi málefni hafsins. Almenn ánægja ríkir með þetta fyrirkomulag, en á fundunum eiga sér stað óformleg skoðanaskipti og er skipst á upplýsingum sem oft og tíðum eru afar gagnlegar fyrir alla aðila.

4.2.4. *Sjálfbær þróun*

Á vettvangi Sameinuðu þjóðanna er hafinn undirbúningur að ráðstefnu um sjálfbæra þróun sem haldin verður í Ríó árið 2012 undir yfirskriftinni *Ríó+20*. Þá verða, eins og áður segir, liðin 20 ár frá Ríó ráðstefnunni um umhverfi og þróun. Þar voru samþykktir þrír grundvallar samningar á sviði umhverfismála, þ.e. Samningar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar, líffræðilega fjölbreytni og gegn eyðimerkurmyndun. Á Ríó+20 er ætlunin að fara yfir það sem hefur áunnist á undanförmum 20 árum og setja ný markmið fyrir næstu áratugi. Um mitt síðasta ár var sendur út afar viðamikill spurningalisti þar sem ríki voru beðin um að tilgreina hvað hefði áunnist frá 1992 í átt til sjálfbærrar þróunar, hvernig innleiðing á Ríó-samningunum hefði tekist, hverjar helstu hindranir hefðu verið og hvað hefði tekist vel. Ísland var meðal fyrstu ríkja til að senda inn svör og er þau að finna á vef Ríó+20³.

Stofnuð hefur verið samráðsnefnd stjórnarráðsins vegna undirbúnings Ríó+20 undir stjórn utanríkisráðuneytis, sem í eiga sæti fulltrúar úr forsætisráðuneyti, fjármálaráðuneyti,

³ <http://www.uncsd2012.org/rio20/>

efnahags- og viðskiptaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og umhverfisráðuneyti.

Meginviðfangsefnin á Ríó+20 verða tvö:

- grænt hagkerfi í tengslum við sjálfbæra þróun og útrýmingu fátæktar,
- stofnanaleg umgjörð sjálfbærrar þróunar.

Ríkisstjórnin samþykkti nýlega þá tillögu samráðsnefndarinnar að megináherslur í málflutningi Íslands í tengslum við Ríó+20 verði málefni hafsins, vistvæn orka, landgræðsla og jafnréttismál. Er stefnt að því að setja fram stefnu Íslands í fyrrgreindum fjórum málaflokkum og leita til Háskóla SP á Íslandi með þau atriði sem varða þróunarrikin.

Í aðdraganda Ríó+20 hyggst samráðsnefndin á Íslandi, líkt og í öðrum ríkjum, beita sér fyrir vitundarvakningu meðal almennings um grænt hagkerfi, sem að margra mati er kjarninn í sjálfbærri þróun. Stefnt er að því að halda ráðstefnu, stuðla að aukinni fjölmiðlaumfjöllun um málið og fleira í þeim dúr. Sérstök áhersla verður lögð á að ná til ungs fólks.

Allsherjarþingið hefur ákveðið að tólfti fundur óformlega vettvangsins um málefni hafsins (UNICPOLOS), sem haldinn verður í júní nk., fjalli um sömu atriði og Ríó+20, þannig að niðurstöður fundarins verði innlegg í ráðstefnuna 2012. Fjallað verður um þann árangur sem hefur náðst í málefnum hafsins frá 1992, hversu hægt gengur að innleiða helstu samninga um sjálfbæra þróun og nýjar ógnir sem að hafinu steðja.

4.3. Öryggis- og varnarmál

Ísland er herlaust smáriki sem tryggir öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki hvort heldur tvíhliða, með aðild að svæðisbundnum stofnunum eða á vettvangi fjölþjóðastofnana. Í alþjóðlegum öryggismálum er Ísland málsvári mannréttinda, friðsamlegra lausna deilumála og afvopnunar og leggur sitt af mörkum til sameiginlegs öryggis með borgaralegu framlagi á sviði þróunar, uppbyggingarstarfs og mannúðarmála.

Utanríkisráðherra lagði í apríl 2011 fram þingsályktunartillögu um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Tillagan felur í sér að skipuð verði þingmannanefnd sem geri tillögur um stefnu sem tryggir þjóðaröryggi Íslands á grundvelli herleysis. Nefndin taki mið af áhættumatsskýrslu fyrir Ísland frá árinu 2009, stofnsáttmála SP og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Markmiðið er að ná í fyrsta skipti breiðri sátt um grundvallarþætti í þjóðaröryggi Íslands með hliðsjón af breyttu öryggisumhverfi og binda endi á áratuga misklið í þessum mikilvæga málaflokki.

Forsætisráðherra og utanríkisráðherra sóttu leiðtogafund Atlantshafsbandalagsins (NATO) í Lissabon í nóvember 2010 þar sem ný grunnstefna bandalagsins var samþykkt. Grunnildir stefnunnar eru virðing fyrir lýðræði, réttarriki og mannréttindum, og er sameiginleg varnarskuldbinding aðildarríkjanna áréttuð. Grunnstefnan byggir á hinni víðtæku skilgreiningu öryggishugtaksins og nær til umhverfisöryggis, orkuöryggis og efnahagsöryggis, sem og baráttu gegn skipulögðum glæpum, hryðjuverkum og netárásum. Eitt þýðingarmesta nýmálið í grunnstefnu NATO er langtímasýn um heim án kjarnavopna og er lögð þung áhersla á mikilvægi afvopnunar. Á leiðtogafundinum voru einnig stigin veigamikil skref í átt til aukins samstarfs NATO og Rússlands.

Aukið samstarf Norðurlanda í öryggis- og varnarmálum er mikilvæg viðbót við annað starf Íslands á þessu sviði. Frá því að Stoltenberg-skýrslan kom út hafa norrænu utanríkisráðherrarnir unnið að því að framfylgja tillögum hennar, þ. á m. um aukið samstarf í friðargæslu, aðgerðir til að tryggja netöryggi og aukið eftirlit á hafsvæðum á norðurslóðum. Til marks um pólitískan þunga samstarfsins er samstöðuþýðing Norðurlanda sem samþykkt

var í apríl sl. Í henni felst sameiginleg sýn á öryggishagsmuni og sú skuldbinding norrænu ríkjanna að verða við beiðnum hvers annars um aðstoð ef hætta steðjar að.

Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar hefur Varnarmálastofnun verið lögð niður. Verkefnum hennar hefur verið ráðstafað til bráðabirgða til annarra ríkisstofnana en unnið er að því að koma þeim fyrir til framtíðar. Breytingar á varnarmálalögum hafa ekki efnisleg áhrif á varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands heldur munu þau verkefni sem af þeim leiða verða samþætt betur annarri borgaralegri starfsemi á sviði öryggismála.

4.3.1. Skipan varnar- og öryggismála innanlands

Þjóðaröryggisstefna

Hinn 12. apríl sl. lagði utanríkisráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Þetta er í fyrsta skipti sem lagt er til að Alþingi komi að mótun þjóðaröryggisstefnu um hvernig sjálfstætt Ísland tryggi öryggi sitt og fullveldi án þess að deilumál fortíðar varpi þar skugga á.

Í tillögunni er lagt til að Alþingi feli utanríkisráðherra að skipa nefnd tíu þingmanna úr öllum stjórnmalaflokkum sem skal fjalla um og gera tillögur um stefnu sem tryggi þjóðaröryggi Íslands á grundvelli herleysis. Kveður tillagan á um að nefndin skuli við mótun stefnunnar taka mið af áhættumatsskýrslu fyrir Ísland frá árinu 2009, stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Nefndin skilgreini meginforsendur stefnunnar og setji fram tillögur um markmið og leiðir til að ná þeim. Í þingsályktunartillögunni er gert ráð fyrir að þingmannanefndin skili tillögum til utanríkisráðherra svo fljótt sem verða megi og eigi síðar en í júní 2012. Ráðherra leggi að því búnu þingsályktunartillögu að þjóðaröryggisstefnu Íslands fyrir Alþingi.

Í framsöguræðu sinni benti utanríkisráðherra á að staða Íslands í öryggis- og varnarmálum hafi breyst umtalsvert á undanförunum árum. Lagði hann áherslu á að eftir áratugaágreining um öryggismál hafi nú skapast skilyrði til að ná viðtækri sátt þannig að þjóðaröryggisstefna haldist í meginatriðum samfelld, þó að breytingar verði á hinu pólitíska sviði.

Í fyrsta lagi varð gjörbreyting á framkvæmd varnarsamstarfsins við Bandaríkin við brottför Bandaríkjahers frá Íslandi haustið 2006. Í öðru lagi hefur þróunin verið ör á vettvangi Atlantshafsbandalagsins sem í dag er pólitískt bandalag ekki síður en varnarbandalag, og endurspeglast breytt eðli þess í nýrri grunnstefnu og stórauknu samstarfi við Rússland. Sjá umfjöllun um nýja grunnstefnu NATO í kafla 4.3.4. Í þriðja lagi hefur Ísland breikkað grundvöll öryggissamstarfs síns með grannríkjasamningum við nágrannaríki sem og í gegnum aukið norrænt samstarf. Sjá nánar kafla 4.3.2. um samstarf í varnarmálum og 4.3.3. um skýrslu Stoltenbergs. Í fjórða lagi hefur öryggissamstarf Íslands og Evrópusambandsins aukist verulega á síðustu árum og falla áherslur Íslands vel að starfi ESB í þessum málaflokki. Og í fimmta og síðasta lagi hefur öryggisumhverfi Íslands gjörbreyst eftir lok kalda stríðsins. Niðurstaða hættumatsnefndar var að engin vísbending væri um að hernaðarógn steðjaði að Íslandi í náinni framtíð. Á hinn bóginn blasi, hér líkt og annars staðar, við sömu nýju hættur, sem skilgreindar hafa verið út frá viðtækara öryggishugtaki, allt frá umhverfisógnum og skipulagðri glæpastarfsemi til farsóttar og netárása.

Þjóðaröryggisstefna Íslands þarf að taka mið af þessu og íslensk stjórnvöld þurfa á grundvelli hennar að leggja fram viðeigandi áætlanir og hafa viðbúnað, í samstarfi við nágrannaríki og fjölþjóðastofnanir, sem tryggir öryggi Íslands og Íslendinga í brád og lengd.

Varnarmálalögin

Í varnarmálalögum nr. 34/2008 er byggt á þeirri meginforsendu að Íslendingar séu herlaus þjóð og að ekki sé vilji til þess að breyta því af hálfu stjórnvalda. Í lögunum er kveðið á um framkvæmd varnartengdra verkefna sem Íslendingar hafa sjálfir tekið ábyrgð á eftir brotthvarf varnarliðsins. Í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar var varnarmálalögum breytt með lögum nr. 98/2010 þar sem kveðið var á um að Varnarmálastofnun skyldi lögð niður en að verkefni hennar yrðu falin öðrum ríkisstofnunum. Í athugasemdum við lagafrumvarpið kemur fram að breytingunum var ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif á varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands en að stefnt væri að endurskipulagningu á framkvæmd varnartengdra verkefna og samþættingu þeirra að hefðbundinni borgaralegri starfsemi á sviði öryggismála. Breytingarnar myndu þannig að lokum leiða til þess að opinberar undirstofnanir, þá væntanlegs innanríkisráðuneytis, myndu annast framkvæmd varnar- og öryggistengdra verkefna.

Samkvæmt lögum um niðurlagningu Varnarmálastofnunar tók sérstök verkefnisstjórn við stjórn og daglegum rekstri stofnunarinnar frá 1. september til ársloka 2010 og hafði jafnframt heimild til að gera tillögu til utanríkisráðherra um ráðstöfun varnartengdra verkefna til annarra ríkisstofnana. Verkefnisstjórnin náði ekki samstöðu um slíkar tillögur en utanríkisráðherra og innanríkisráðherra gerðu með sér samkomulag 11. desember sl. um ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar til bráðabirgða. Á þessum grundvelli hefur þeim verkefnum sem falla undir varnarmál skv. 7. gr. varnarmálalaga nr. 34/2008 verið ráðstafað sem hér segir:

Landhelgisgæsla Íslands

- rekstur íslenska loftvarnakerfisins, þ.m.t. fjarskiptastöðvar og ratsjárstöðvar Atlantshafsbandalagsins hérlandis, sbr. 1. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- þátttaka í samræmdu loftrýmiseftirliti og loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins samkvæmt varnarmálalögum og á grundvelli þjóðréttarsamninga sem Ísland er aðili að, sbr. 2. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- rekstur, umsjón og hagnýting öryggissvæða og mannvirkja í eigu íslenska ríkisins og Atlantshafsbandalagsins í samræmi við notendaríkis- og gistiríkishlutverk Íslands, sbr. 3. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- undirbúningur og umsjón varnaræfinga sem haldnar eru hérlandis, sbr. 4. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- framkvæmd gistiríkisstuðnings íslenskra stjórnvalda, sbr. 5. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- úrvinnsla upplýsinga úr upplýsingakerfum Atlantshafsbandalagsins og undirstofnana þess sem íslensk stjórnvöld hafa aðgang að eftir því sem við á, sbr. 6. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- þátttaka í starfi nefnda og undirstofnana Atlantshafsbandalagsins er varðar þau verkefni sem Landhelgisgæslu Íslands eru falin, sbr. 7. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- verkefni sem varða framkvæmd varnarsamningsins, sbr. lög nr. 110/1951 og lög nr. 72/2007 um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins, og Samstarfs í þágu friðar o.fl., sbr. 8. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- samstarf við önnur stjórnvöld, stofnanir eða opinber hlutafélög sem hafa með höndum verkefni sem tengjast varnarmálum, sbr. 9. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,

- samstarf við alþjóðastofnanir og framkvæmd alþjóðasamþykkt á sviði varnarmála er varðar þau verkefni sem Landhelgisgæslu Íslands eru falin, sbr. 10. tölul. 7. gr. varnarmálalaga.

Ríkislögreglustjóri

- verkefni á sviði stjórnsýslu og eftirlits varðandi gagnatengingar, sbr. 6. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- verkefni við úrvinnslu upplýsinga eftir því sem við á, sbr. 6. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- þátttaka í starfi nefnda og undirstofnana Atlantshafsbandalagsins, er varðar þau verkefni sem Ríkislögreglustjóra eru falin, sbr. 7. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- samstarf við önnur stjórnvöld, stofnanir eða opinber hlutafélög sem hafa með höndum verkefni sem tengjast varnarmálum, sbr. 9. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- samstarf við alþjóðastofnanir og framkvæmd alþjóðasamþykkt á sviði varnarmála er varðar þau verkefni sem Ríkislögreglustjóra eru falin, sbr. 10. tölul. 7. gr. varnarmálalaga,
- hættumat á sviði varnarmála samkvæmt varnarmálalögum, sbr. 11. tölul. 7. gr. þeirra laga,
- útgáfa öryggisvottana skv. 24. gr. varnarmálalaga og stjórnsýsla öryggissamstarfsins við NATO (*e. National Security Authority – NSA*).

Upphaflega var gert ráð fyrir að þessi ráðstöfun skyldi gilda til 15. mars sl. meðan utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti könnuðu betur hvernig verkefnum væri best fyrirkomið til framtíðar. Innanríkisráðuneyti hefur óskað eftir tillögum frá Landhelgisgæslu og Ísavia ohf. um hvernig stofnunin og fyrirtækið telji verkefnunum best sinnt og því var talið rétt að framlengja hina tímabundnu ráðstöfun. Þegar niðurstaða næst um framtíðarfyrirkomulag verður einnig kannað hvort gera þurfi frekari lagabreytingar.

4.3.2. Samstarf í varnarmálum

Varnarsamstarf við Bandaríkin

Öryggis- og varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna tekur nú skýrt mið af breyttum aðstæðum og grundvallast meðal annars á þeirri sameiginlegu yfirlýsingu sem ríkin undirrituðu við brottför Bandaríkjahers frá Íslandi haustið 2006 (*e. Joint Statement*). Sameiginlegir hagsmunir eru eftir sem áður grunnurinn að tvíhliða samstarfi, sem og samvinnu á vettvangi Atlantshafsbandalagsins. Unnið er að því að efla samstarfið þannig að það taki til fleiri þátta öryggismála út frá víðri skilgreiningu á öryggis- og varnarmálum, m.a. með tilliti til málefna norðurslóða, þ. á m. umhverfisöryggis, leitar og björgunar á hafi o.fl., og hvað varðar varnir gegn hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Íslensk og bandarísk stjórnvöld hafa á síðustu árum átt reglubundið samráð um öryggismál (*e. Strategic Dialogue*). Gert er ráð fyrir að næsti samráðsfundur eigi sér stað á seinni hluta þessa árs.

Þótt varnarsamstarfið við Bandaríkin hafi í grundvallaratriðum breyst þegar fastri viðveru Bandaríkjahers hér á landi lauk haustið 2006, er sú skuldbinding Bandaríkjanna að koma Íslandi til varnar ef hætta steðjar að óbreytt. Þannig eiga Ísland og Bandaríkin samstarf um æfingar sem eru skipulagðar á grundvelli gildandi viðbúnaðaráætlana sem Bandaríkin hafa skuldbundið sig til að gera og viðhalda. Með sama hætti er Ísland gistiríki fyrir bandarískar

flugsveitir þegar þær sinna loftrýmisgæslu umhverfis Ísland á grundvelli ákvörðunar Norður-Atlantshafsráðsins, eins og greint er frá hér að aftan.

Grannríkjasamstarf

Eftir brotthvarf bandaríska varnarliðsins árið 2006 var ákveðið að leita eftir samstarfi á sviði öryggis og varnarmála við helstu grannríki innan Atlantshafsbandalagsins með það að markmiði að auka öryggi og stöðugleika á Norður-Atlantshafi og þar með öryggi Íslands. Á árunum 2007–2008 var undirritað samkomulag um samstarf á sviði öryggis- og varnarmála við Danmörku, Noreg og Bretland, og 15. október sl. var undirritað samkomulag um samstarf við Kanada. Þá á Ísland reglulega viðræður við Þýskaland og Frakkland. Fyrrgreindir samningar eru mismunandi en í öllum tilfellum er kveðið á um viðræður og samstarf, sem tekur til öryggismála í viðum skilningi, s.s. samstarf á sviði björgunaraðgerða, viðbragða gegn náttúruvá, löggæslumála og landhelgisgæslu, auk hefðbundinna varnarmála.

Unnið hefur verið að því að útfæra nánar einstök verkefni og skilgreina betur möguleika á frekara grannríkjasamstarfi. Einkum hefur af Íslands hálfu verið lögð áhersla á aukið samstarf um öryggismál á norðurslóðum. Ísland gengur til þessa samstarfs með það að markmiði að leggja sitt af mörkum til sameiginlegs öryggis en jafnframt að breikka grundvöll öryggissamstarfs síns.

Loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins við Ísland

Eftir brotthvarf bandaríska varnarliðsins var reglulegri loftrýmisgæslu umhverfis Ísland komið á fót á vegum Atlantshafsbandalagsins, samkvæmt samþykkt fastaráðs bandalagsins frá 27. júlí 2007, til að koma í veg fyrir að Ísland væri eina aðildarríki bandalagsins án loftrýmisefirlits. Annar megintilgangur loftrýmisgæslunnar er að viðhalda þekkingu innan aðildarríkja bandalagsins á aðstæðum hér á landi og í nágrenni að því er varðar skilyrði í lofti og á jörðu niðri, svo þau geti brugðist við skjótt og örugglega þurfi Ísland á aðstoð flugsveita NATO-ríkja að halda.

Aðildarríki Atlantshafsbandalagsins senda nú flugsveitir a.m.k. þrisvar sinnum á ári til loftrýmisgæslu á Íslandi. Íslenska ratsjárkerfið hefur eftirlit með skilgreindu loftrýmiseftirlitssvæði Atlantshafsbandalagsins umhverfis Ísland. Óþekkt flugumferð innan þess svæðis er greind sem er mikilvægt, m.a. vegna flugöryggissjónarmiða, og henni mætt þegar flugsveitir eru hér til að sinna loftrýmisgæslu fyrir hönd bandalagsins.

4.3.3. Skýrsla Stoltenbergs um nánari samvinnu Norðurlanda í utanríkis- og öryggismálum

Í Stoltenberg-skýrslunni frá haustinu 2009 um aukið norrænt samstarf í öryggis- og varnarmálum er litið til næstu 10–15 ára og gerðar tillögur um nánara samstarf landanna, m.a. varðandi friðaruppbyggingu og friðarumleitanir, loftrýmisgæslu, öryggismál á norðurslóðum, tölvuöryggi, samnýtingu og samvinnu í rekstri sendiráða og samvinnu á sviði varnarmála.

Utanríkisráðherrar Norðurlanda hafa fjallað ítarlega um skýrsluna og hvernig hrinda megi tillögum hennar í framkvæmd. Einkum hefur verið rætt um hvernig megi fylgja eftir tillögum um samstarf á sviði stjórnunar hættuástands, loftferðaeftirlits og fjarskipta, gervihnattaþjónustu, netöryggis, og utanríkisþjónustu, svo og um ýmiss konar hernaðarsamstarf, s.s. flutninga, æfingar, læknaþjónustu og sameiginlega aðstöðu til æfinga.

Norðurlöndin hafa styrkt verulega samstarf sitt á sviði borgaralegrar þjálfunar friðargæsluliða, m.a. í samnýtingu námskeiða. Vorið 2010 var gefið út fyrsta heildstæða yfirlitið yfir þjálfun og námskeið á þessu sviði á Norðurlöndum. Utanríkisráðuneytið hefur átt samstarf við Slysavarnafélagið Landsbjörgu um að samnýta námskeið og þjálfun. Þá vinna Norðurlönd að aukinni samhæfingu varna gegn stafrænum árásum. Unnið er að auknu eftirliti

á norðlægum hafsvæðum og leiðir Noregur það samstarf. Verið er að kanna möguleika á samstarfi um loftrýmiseftirlit yfir Íslandi en einn liður í undirbúningnum er þátttaka Svíþjóðar í æfingunni Norður-Víkingur sem haldin verður hér á landi í júní 2011.

Á fundi norrænu utanríkisráðherranna hinn 5. apríl í Helsinki var brotið blað í samstarfi Norðurlanda á sviði öryggis- og varnarmála og samþykkt samstöðufirlýsing þar sem lögð er áhersla á þau sterku, sameiginlegu gildi sem tengja löndin. Í yfirlýsingunni kemur fram að alþjóðalög um mannréttindi, jafnrétti og sjálfbæra þróun séu hornsteinar utanríkisstefnu Norðurlanda. Eðlilegt sé að Norðurlönd takist sameiginlega á við þau mál sem eru efst á baugi hverju sinni á sviði utanríkis- og öryggismála, hvort sem um er að ræða ógnir af völdum manna eða náttúrunnar, netógnir eða hryðjuverk. Standi norrænt ríki frammi fyrir slíkri ógn munu hin ríkin, að ósk þess sem um ræðir, koma til aðstoðar. Aukin norræn samvinna er í fullu samræmi við öryggis- og varnarstefnu ríkjanna og til viðbótar þeirri Evrópu- og Norður-Atlantshafssamvinnu sem ríkin eiga aðild að. Samstöðufirlýsingu Norðurlanda verður fylgt eftir með aðgerðum, m.a. á sviði bættis netöryggis. Sjá einnig kafla 2.3. um samstarf Norðurlanda.

4.3.4. Ný grunnstefna Atlantshafsbandalagsins

Ný grunnstefna Atlantshafsbandalagsins var samþykkt á leiðtogafundi bandalagsins sem haldinn var í Lissabon í nóvember á síðasta ári. Um er að ræða þriðju grunnstefnu frá lokum kalda stríðsins en hinar fyrri voru samþykktar árin 1991 og 1999. Við vinnslu grunnstefnunnar var kappkostað að hafa ferlið opið og gagnsætt. Framkvæmdastjóri bandalagsins, Anders Fogh Rasmussen, skipaði tólf manna sérfræðingahóp undir forystu Madeleine Albright, fyrrverandi utanríkisráðherra Bandaríkjanna, sem skilaði honum ráðgefandi áliti. Sérfræðingahópurinn hélt málstofur með aðildarríkjum bandalagsins um einstaka þætti stefnunnar, auk þess sem samráð var haft við ríki utan bandalagsins, þ.m.t. Rússland. Sérfræðingarnir heimsóttu aðildarríkin og sérfræðingur úr hópnum, Aivis Ronis, sem síðar varð utanríkisráðherra Lettlands, kom til Íslands og átti fundi með stjórnvöldum og utanríkismálanefnd Alþingis, sem og fræðasamfélaginu.

Utanríkis- og varnarmálaráðherrar Atlantshafsbandalagsins fjölluðu um drög að grunnstefnunni á fundi sínum 14. október sl. Utanríkisráðherra mælti fyrir sjónarmiðum Íslands, sem frá því vinnan hófst hefur byggt á eftirfarandi 15 atriðum:

- að ferlið yrði gagnsætt og að öll aðildarríki bandalagsins yrðu höfð með í ráðum,
- að gildi bandalagsins, líkt og virðing fyrir lýðræði, réttarríkinu og mannréttindum, yrðu áréttuð,
- að sameiginlegar varnarskuldbindingar bandalagsins yrðu áréttaðar sem helsta og mikilvægasta verkefni þess og mikilvægi samstöðu, Atlantshafstengsla og órjúfanleika öryggis aðildarríkja yrði undirstrikað,
- að lýsing á umhverfi öryggis- og varnarmála yrði heildstæð og næði m.a. til hlýnunar loftslags, orkuöryggis, umhverfisöryggis og efnahagslegs öryggis, auk hefðbundnari skilgreininga á öryggishugtakinu,
- að ákvæði fimmtu greinar Washington-sáttmálans yrði áréttað og notast yrði við viðtækari skilgreiningar, enda umhverfi öryggis- og varnarmála margþætt,
- að ákvæði fjórðu greinar Washington-sáttmálans um samráð yrði sömuleiðis áréttað,
- að jafnvægi yrði fundið í áherslum er snúa að nærsvæðaöryggi og aðgerðum utan aðildarríkja,

- að mikilvægi norðurslóða yrði áréttað,
- að mikilvægi sýnileika bandalagsins innan bandalagsríkja yrði undirstrikað,
- að samþætting og samræming hernaðarlegra aðgerða og borgaralegrar uppbyggingar og samvinna ólíkra aðila á stofnanastigi og vettvangi, þ.m.t. ESB, yrði áréttuð,
- að mannúðarlög og verndun mannréttinda í aðgerðum bandalagsins yrði áréttuð,
- að mikilvægi samskipta og samvinnu NATO og Rússlands og annarra samstarfsríkja yrði áréttað,
- að hlutverk Atlantshafsbandalagsins í afvopnunarmálum, þ.m.t. að því er kjarnorkumál varðar, yrði áréttað og skerpt,
- að hlutverk Atlantshafsbandalagsins við framfylgd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325, um frið, konur og öryggi, yrði áréttað,
- að bandalagið stæði áfram opið þeim Evrópuríkjum sem deila gildum þess og uppfylla aðildarskilmála þess.

Hin nýja grunnstefna endurspeglar velflest áhersluatriði Íslands. Hún þykir hafa mælst vel fyrir og hefur að geyma ýmis nýmæli. Kveður hún m.a. á um heim án kjarnavopna og er afvopnunarmálum og takmörkunum í vígbúnaði almennt gert hátt undir höfði. Þá er áréttað að aðgerðir Atlantshafsbandalagsins verði ávallt í samræmi við alþjóðalög og áhersla lögð á samvinnu við aðrar stofnanir líkt og Evrópusambandið og Sameinuðu þjóðirnar og ríki utan bandalagsins. Er sérstök áhersla lögð á mikilvægi samvinnu við Rússland og því slegið föstu að Rússlandi standi ekki ógn af bandalaginu. Þá áréttað ný grunnstefna sameiginlegar öryggisskuldbindingar og nauðsyn á samráði telji bandalagsríki öryggishagsmunum sínum ógnað. Þá skipa nýjar ógnir og hættur, líkt og vef- og tölvuárásir, útbreiðsla geryðingarvopna, hryðjuverk og orkuöryggi, ríkan sess í nýju grunnstefnunni. Lýsing á ástandi öryggismála tekur mið af því og tilgreinir jafnframt hættur eins og loftslagsbreytingar, vatnsskort og farsóttir sem geti haft afleiðingar fyrir stöðugleika á heimsvísu.

Atlantshafsbandalagið og norðurslóðir

Málefnum norðurslóða hefur verið veitt athygli á nýjan leik innan Atlantshafsbandalagsins, ekki síst fyrir tilstilli Íslands og Noregs. Í framhaldi af málstofu í Reykjavík um öryggishorfur á norðurslóðum fékkst viðurkenning á mikilvægi norðurslóða í leiðtogayfirlýsingu bandalagsins í Strassborg/Kehl vorið 2009 þar sem Íslandi er m.a. þakkað frumkvæði í málaflokknum. Íslensk stjórnvöld hafa freistað þess síðan að vekja athygli á þróun mála á norðurslóðum, m.a. í aðdraganda nýrrar grunnstefnu Atlantshafsbandalagsins. Í grunnstefnunni er að finna tilvísanir í áhrif loftslagsbreytinga og nauðsyn þess að bandalagið hafi vakandi auga með þróun öryggismála á eigin ábyrgðasvæði. Samræmist það málatilbúnaði íslenskra stjórnvalda á vettvangi bandalagsins þar sem þau hafa talað gegn aukinni spennu og hernaðaruppbyggingu á svæðinu.

Samskipti Atlantshafsbandalagsins og Rússlands

Leiðtogafundur NATO-Rússlandsráðsins (NRC) í Lissabon í nóvember á síðasta ári gefur tilefni til bjartsýni. Vonast er til þess að nýju lífi verði blásið í samskipti bandalagsins og Rússa og að samstarfið á vettvangi NRC verði aukið á ýmsum sviðum. Á fundinum í Lissabon þáðu rússnesk stjórnvöld boð Atlantshafsbandalagsins um að vinna að uppbyggingu samstarfs á sviði eldflaugavarna fyrir Evrópu. Yrði það í fyrsta skipti sem um slíkt samstarf um sameiginlegar varnir fyrir álfuna, milli bandalagsríkja og Rússlands, yrði að ræða. Þessi

vinna er á byrjunarstigi og enn er margt óljóst varðandi útfærsluna. Áhersla er áfram lögð á að bæta og útvíkka núverandi samstarf bandalagsins og Rússa í málefnum Afganistans, í baráttunni gegn hryðjuverkum, eiturlyfjum, sjóránum, útbreiðslu geryðingarvopna og á sviði afvopnunarmála. Þá hefur nýr START-samningur Bandaríkjamanna og Rússa gefið vonir um áframhaldandi bætt samskipti og gott samstarf í framtíðinni. Ísland er í hópi þeirra ríkja sem leggja ríka áherslu á að auka og treysta samskipti bandalagsins við Rússland.

4.3.5. *Afganistan*

Tímamót voru mörkuð á leiðtogafundinum í Lissabon á síðasta ári þegar ákveðið var að hefja yfirfærslu ábyrgðar í öryggismálum í Afganistan til þarlendra stjórnvalda. Forseti Afganistans, Hamid Karzai, greindi 22. mars sl. frá ákvörðun um að hefja vinnu við fyrstu yfirfærslu í sjö héruðum og borgum landsins en afgönsk stjórnvöld hafa sett sér það markmið að yfirfærslu ljúki í lok árs 2014. Alþjóðaliðið í Afganistan (*e. International Security Assistance Force – ISAF*) mun í auknum mæli sinna stoðhlutverki og fækkað verður smám saman í liðsafla þess. Til þess að undirstrika áframhaldandi skuldbindingar NATO/ISAF er unnið að útfærslu á langtímasamstarfi bandalagsins og Afganistans. Þar verður byggt á því samstarfi sem þegar fyrir hendi, þ.m.t. áframhaldandi aðstoð við þjálfun og uppbyggingu öryggissveita heimamanna. Jafnframt er gert ráð fyrir því að veita Afganistan aðgang að sambærilegum samstarfsverkefnum og í boði eru fyrir önnur samstarfsríki NATO.

Alls leggja 49 ríki ISAF lið og er heildarliðsaflinn um 132.000 manns. Á vegum íslenskra stjórnvalda eru fimm Íslendingar að störfum í landinu. Samkvæmt langtíma stefnu stjórnvalda mun Ísland áfram styðja við þróunarsamvinnu og friðaruppbyggingu í Afganistan og byggist framlagið á þeim grunni að friður, öryggi og þróun séu samverkandi þættir. Ísland hefur stutt Afganistan í gegnum svokallaðan Neyðaraðstoðarsjóð ISAF sem veitir fé til neyðar- og mannúðaraðstoðar, ásamt því að styðja verkefni um áhrif ISAF á efnahagslega uppbyggingu í landinu. Ísland hefur í málflutningi sínum lagt áherslu á mikilvægi borgaralegrar og efnahagslegrar uppbyggingar samhliða hernaðaraðgerðum og að virðing fyrir mannréttindum sé í hávegum höfð. Þá hefur Ísland lagt ríka áherslu á framfylgd ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi og að tekið verði á spillingarmálum en eiturlyfjaiðnaðurinn og spilling halda áfram að tálma friðaruppbyggingu og endurreisn í landinu.

4.3.6. *Líbía og Atlantshafsbandalagið*

Atlantshafsbandalagið tók við yfirstjórn og samræmingu hernaðaraðgerða í Líbíu hinn 31. mars sl. en áður hafði bandalag nokkurra ríkja, með Frakkland, Bretland og Bandaríkin í broddi fylkingar, staðið að aðgerðum á grundvelli ályktunar öryggisráðs SP nr. 1973.

Þrjú meginviðmið lágu til grundvallar ákvörðunar bandalagsins um að taka yfir aðgerðirnar. Í fyrsta lagi að skýr hernaðarleg þörf lægi fyrir. Í öðru lagi þyrfti skýr lagaleg heimild í formi ályktunar frá öryggisráði SP að vera fyrir hendi og í þriðja lagi stuðningur ríkja á svæðinu. Með samþykkt ályktunar öryggisráðsins nr. 1973 hinn 17. mars sl. varð ljóst að öll skilyrði fyrir þátttöku Atlantshafsbandalagsins væru fyrir hendi, en stuðningur ríkja á svæðinu birtist meðal annars í ákalli Arababandalagsins eftir loftferðabanni og þátttöku einstakra Arabaríkja í sjálfum aðgerðunum.

Aðgerðir Atlantshafsbandalagsins eru af þrennum toga. Fylgt er eftir vopnasölubanni og loftferðabanni, sem og ráðstöfunum til að vernda almenna borgara í Líbíu, en ályktun nr. 1973 heimilar ríkjum eða ríkjabandalögum að vernda almenning í Líbíu gegn hernaði með öllum nauðsynlegum úrræðum að landhernaði slepptum. Af hálfu bandalagsins er lögð rík áhersla á að framfylgja ályktuninni með gát og forðast mannfall meðal óbreyttra borgara eins og kostur er. Fimm samstarfsríki leggja bandalaginu lið í aðgerðunum, þ. á m. Svíþjóð, en einnig ríki frá Arabaheiminum.

Á hinum pólitíska vettvangi er þess jafnframt freistað að semja um vopnahlé og finna lausn til framtíðar, enda er alþjóðasamfélagið sammála um að hernaðaraðgerðir einar og sér muni ekki leysa með varanlegum hætti þá stöðu sem uppi er í Líbíu. Sameinuðu þjóðirnar leiða þær umleitanir, auk þess sem Afríkusambandið, Arababandalagið og einstök ríki eins og Tyrkland hafa freistað þess að miðla málum. Þá hefur verið sett á fót samstarfsráð ríkja og alþjóðastofnana til að veita pólitíska leiðsögn um málefni Líbíu. Norðurlöndin þrjú sem taka þátt í aðgerðunum, Danmörk, Noregur og Svíþjóð, eiga m.a. eitt sæti í samstarfsráðinu og halda öðrum Norðurlöndum og Eyrstrasaltsríkjunum upplýstum um gang mála.

4.3.7. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE)

Umræða á vettvangi Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) hefur að ýmsu leyti gengið í endurnýjun lífdaga eftir að Grikkir hleyptu af stokkunum svokölluðu Korfu-ferli um öryggismál í Evrópu á miðju ári 2009. Á árinu 2010 fór fram, undir formennsku Kasakstan sem hafði að leiðarljósi að fylgja Korfu-ferlinu eftir, umfangsmikil umræða um alla þætti í starfi samtakanna og um mitt ár var gefin út yfirlitsskýrsla um framkomnar hugmyndir.

Utanríkisráðherrar ÖSE ákváðu á fundi sínum í Kasakstan um mitt síðasta ár að halda leiðtogafund þá um haustið, en 11 ár voru þá frá því að síðasti leiðtogafundur var haldinn. Mikil vinna var lögð í undirbúning leiðtogafundarins. Haldnar voru sérstakar endurskoðunarráðstefnur fyrir allar þrjár víddir samstarfsins (öryggismál, efnahags- og umhverfismál og mannlegu viddina) þar sem litið var yfir farinn veg allt frá leiðtogafundinum í Ístanbúl árið 1999. Stefnit var að gerð yfirlýsingar og framkvæmdaáætlunar í einu heildstæðu skjali þar sem hnykt yrði á grundvallarskuldbindingum ÖSE allt frá Helsinki-sáttmálanum og þær staðfestar og ítrekaðar, en í framkvæmdaáætluninni yrði kveðið á um enn frekari styrkingu skuldbindinganna og sett á blað hvernig þeim skyldi fylgt og þær skyldu þróaðar í ljósi breyttra aðstæðna í öryggismálum.

Á síðustu metrunum tókst einungis að ná samstöðu um lokayfirlýsingu, en framkvæmdaáætlunin var lögð til hliðar þótt samstaða væri um hana í meginatriðum. Það sem réði úrslitum að lokum voru þau óleystu átök sem við er að etja, þ.e. í Moldóvu, Nagornó-Karabak og sérstaklega Georgíu. Þessar deilur hafa valdið togstreitu í samstarfinu innan ÖSE um alllangt skeið.

Í lokayfirlýsingu leiðtogafundar ÖSE er aðildarríkjunum falið að starfa áfram á grundvelli þeirrar vinnu sem sett hafði verið fram í drögum að framkvæmdaáætlun. Niðurstöður leiðtogafundarins eru taldar vera skref fram á við þótt það hafi verið mörgum vonbrigði að framkvæmdaáætlunin náði ekki fram að ganga.

Formennska Íslands á vettvangi ÖSE fyrir öryggismálasamvinnu

Ísland gegndi formennsku á vettvangi ÖSE fyrir öryggismálasamvinnu (e. *Forum for Security Cooperation*) fyrstu fjóra mánuði þessa árs. Á vettvangi ÖSE fyrir öryggismálasamvinnu starfa öll 56 þátttökuríki samtakanna á stigi fastafulltrúa og/eða hermálafulltrúa og þar fer fram umræða og ákvarðanatöku um málefni sem varða fyrstu vídd ÖSE, þ.e. samvinnu á sviði öryggismála og traustvekjandi aðgerða á sviði hermála.

Áherslur í formennsku Íslands byggðu á þeim atriðum í yfirlýsingu leiðtogafundar ÖSE í Astana sem varða fyrstu víddina. Þá var lögð áhersla á almenna stefnu Íslands varðandi friðsamlega sambúð ríkja, friðsamlega lausn deilumála, afvopnun og takmörkun vígbúnaðar. Einkum var lögð áhersla á að á vettvangi ÖSE verði sjónum beint að því að koma í veg fyrir útbreiðslu geryðingarvopna og smá- og léttvopna og að jafnframt verði traustvekjandi aðgerðum sinnt, stuðlað að gagnsæi og þátttöku kvenna í friðarstarfi og stutt við mannúðarlög og mannréttindi.

Í formennsku Íslands var unnið að framgangi þessara mála í samvinnu við öll þátttakuríki og sá fastanefnd Íslands í Vínarborg um þá vinnu sem af formennskunni hlaut. Auk þess að stjórna vikulegum fundum vettvangsins fyrir öryggismálasamvinnu og vinnuhópa á hans snærum og undirbúa þá var það eitt af fyrstu verkefnum í formennsku Íslands að koma að stjórn sérstakrar ráðstefnu um hlutverk ÖSE við framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1540 um að koma í veg fyrir dreifingu geryðingarvopna. Þá hefur Ísland undirbúið og stjórnað sérstökum fundi öryggismálasamvinnuvettvangsins um traustvekjandi aðgerðir á sviði hermála, takmörkun hefðbundins vígbúnaðar og uppfærslu svokallaðs Vínarskjals frá 1999 um traustvekjandi og öryggisuppbýggjandi aðgerðir sem ákveðið var að uppfæra á leiðtogafundinum í Astana. Má einnig nefna að fastafulltrúi Íslands hélt erindi í fyrstu nefnd þingmannasamtaka ÖSE í febrúar sl. þar sem gerð var grein fyrir vettvangi ÖSE fyrir öryggismálasamvinnu og formennsku Íslands.

Í lok mars var samþykkt á fundi vettvangs fyrir öryggismálasamvinnu undir formennsku Íslands að ÖSE-ríki stefni að því að eyða umframbirgðum af skotfærum fyrir hefðbundin vopn, fremur en að setja þær í geymslu eða selja þær, en víða eru til miklar birgðir af gömlum skotfærum sem ekki er lengur þörf fyrir. Er tilgangurinn sá að koma í veg fyrir að umframbirgðir af skotfærum lendi í höndum hryðjuverkamanna eða glæpamanna.

Nýverið er lokið ráðstefnu ÖSE um framkvæmd skuldbindinga sem þátttakuríkin hafa tekist á hendur samkvæmt Vínarskjalinu en Ísland kom vegna formennskunnar að skipulagningu og framkvæmd ráðstefnunnar. Einnig var staðið fyrir sérstökum fundi um tengsl mannréttinda og öryggis, með áherslu á ályktun öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi og aðkomu kvenna að friðarferlum.

4.4. Afvopnunarmál

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er m.a. lögð áhersla á afvopnun, sameiginlegt alþjóðlegt öryggi, kjarnaafvopnun og friðarumræðu. Ísland styður þau markmið sem samþykkt hafa verið á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og innan vébanda annarra alþjóðastofnana sem lúta að útrýmingu allra geryðingarvopna. Ísland styður einnig markmið sem lúta að útrýmingu ómannúðlegra hefðbundinna vopna og viðleitni til að lágmarka hættu sem stafar af hefðbundnum vopnum með því að takmarka magn, tegundir og útbreiðslu, án þess þó að það gangi gegn réttmætum öryggishagsmunum ríkja.

Afvopnun á sviði kjarnavopna

Nýi START-samningurinn, sem forsetar Bandaríkjanna og Rússlands undirrituðu í apríl 2010, hefur nú verið staðfestur af hálfu bandarísku öldungadeildarinnar og rússneska þingsins. Hann tók gildi í byrjun febrúar sl. Í samningnum er gert ráð fyrir allmikilli fækkun kjarnaodda í vopnabúrum beggja ríkja, sem og fækkun langdrægra eldflauga sem borið geta kjarnavopn. Þetta er vafalítið mikilvægasti samningurinn á sviði afvopnunar sem Bandaríkin og Rússland hafa gert með sér síðustu tvo áratugi.

Það á eftir að koma í ljós hvert framhaldið verður að því er varðar fækkun kjarnavopna. Ef að líkum lætur verður augum beint að skammdrægum kjarnavopnum í Evrópu. Vopnum af þessari gerð hefur fækkað mjög mikið frá dögum kalda stríðsins. Þrátt fyrir það er enn allmikill fjöldi skammdrægra kjarnavopna í Evrópu. Talið er að slík vopn séu m.a. staðsett á Kólaskaga við Barentshaf. Bæði Bandaríkin og Rússland hafa gefið til kynna að þau séu reiðubúin að huga að fækkun skammdrægra kjarnavopna.

Ýmis önnur mál sem tengjast fækkun kjarnavopna og viðleitni til að koma í veg fyrir útbreiðslu þeirra eru í deigluinni. Samningurinn um allsherjarbann við kjarnavopnatilraunum (*e. Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT*) er mikilvægur í þessu tilliti. Forseti

Bandaríkjanna, Barack Obama, hefur ítrekað lýst yfir stuðningi við að hann verði fullgiltur af hálfu Bandaríkjanna, en til að samningurinn taki gildi þurfa tiltekin ríki sem kveðið er á um í samningnum, að verða aðilar að honum og eru Bandaríkin þar á meðal. Líta má á samninginn um útbreiðslu kjarnavopna (e. *Nuclear Non-Proliferation Treaty – NPT*) sem höfuðstoð þeirrar viðleitni að stemma stigu við útbreiðslu slíkra vopna. Hættan á að slík vopn komist í hendur fleiri ríkja eða hryðjuverkasmataka er óumdeild. Athyglin hefur ekki síst beinst að Norður-Kóreu og Íran.

Bann gegn klasasprengjum

Samningurinn um klasasprengjur sem var gerður í Ósló 3. desember 2008, tók gildi 1. ágúst 2010. Í samningnum er bönnuð notkun, geymsla, framleiðsla og sala á þeim klasasprengjum sem skilgreindar eru í samningnum. Unnið er að tillögum um lagabreytingar sem gera Íslandi kleift að fullgilda samninginn.

Útflutningseftirlit

Viðtæk samvinna á sér stað á alþjóðavettvangi um eftirlit með útflutningi sem getur stuðlað að vopnuðum átökum, útbreiðslu geryðingarvopna, hryðjuverkum o.s.frv., en þar er átt við hergögn og ýmsar vörur sem geta haft hernaðarlega þýðingu. Ísland tekur þátt í slíkri samvinnu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Alþjóðlegar reglur á þessu sviði eru innleiddar á Íslandi á grundvelli nýlegra laga um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu.

Alþjóðlegar þvingunaraðgerðir

Þvingunaraðgerðir gagnvart ríkjum og einstaklingum eru mikilvægur þáttur í því að viðhalda friði og öryggi og stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi. Íslensk stjórnvöld taka þátt í margvíslegum þvingunaraðgerðum sem ákveðnar eru í alþjóðasamstarfi, m.a. í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og Evrópusambandinu, en þær síðarnefndu eru teknar upp hérlandis á grundvelli EES-samningsins. Slíkar þvingunaraðgerðir snúast aðallega um bann við vopnaviðskiptum, eða landgöngu einstaklinga og frystingu fjármuna þeirra. Þær eru mikilvægur þáttur í baráttunni gegn hryðjuverkum og útbreiðslu kjarnavopna.

Á árinu 2010 herti öryggisráð Sameinuðu þjóðanna þvingunaraðgerðir gegn Íran, tók upp slíkar aðgerðir gagnvart Erítreu og felldi þær niður gagnvart Síerra Leóné. Á árinu 2011 samþykkti öryggisráð Sameinuðu þjóðanna þvingunaraðgerðir gegn Líbíu. Enn fremur samþykkti Evrópusambandið þvingunaraðgerðir gegn Túnis. Yfirlit þvingunaraðgerða sem Ísland framkvæmir má finna á vef utanríkisráðuneytisins.

4.5. Almenn utanríkismál

Utanríkisþjónustan á regluleg samskipti við ýmsa ríkjahópa og ríki um ýmis mikilvæg utanríkis- og alþjóðamál. Sendiskrifstofur Íslands um allan heim eiga viðtæk samskipti við sín gistiríki og umdæmislönd og gegna lykilhlutverki við að gæta hagsmuna Íslands og Íslendinga í viðkomandi heimshluta.

4.5.1. Samstarf við ESB um utanríkis-, öryggis- og varnarmál

Sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna Evrópusambandsins (ESB) grundvallast á því að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að standa vörð um frið á alþjóðavettvangi í samræmi við sameiginleg gildi og hagsmuni sambandsins og meginreglur sáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Ísland hefur lýst yfir fullum stuðningi sínum við viðleitni ESB til að styrkja sig í sessi sem heildstætt afl í alþjóðasamskiptum og til að auka getu sína til að vinna að evrópskum

hagsmunum og gildum á alþjóðlegum vettvangi. Hagsmunir Íslands fara yfirleitt saman við hagsmuni ESB í utanríkis- og öryggismálum og myndi styrking ESB í þessu tilliti því einnig koma Íslendingum til góða.

EFTA-ríkin innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) hafa gert samkomulag við ESB um reglubundið pólitískt samráð. Samhliða EES-fundunum eiga utanríkisráðherrar EFTA-ríkjanna fundi með þríeyki ESB, þ.e. utanríkisráðherrum formennskuríkis og verðandi formennskuríkis, ásamt fulltrúum utanríkisþjónustu ESB (*e. External Action Service*) og framkvæmdastjórnarinnar um mikilvæg utanríkismál. Einnig taka sérfræðingar EFTA-ríkjanna innan EES þátt í hefðbundnum samráðsfundum sem utanríkisþjónusta ESB boðar til um utanríkismál, m.a. um málefni Rússlands, Balkanskaga og Mið-Austurlanda svo að dæmi séu nefnd.

Á árinu 2010 gaf ráðherraráð ESB út 46 yfirlýsingar um afstöðu sambandsins til mála viðs vegar um heiminn. Ísland tók undir 38 þeirra⁴. Á árinu varð umtalsverð fækkun á sameiginlegum yfirlýsingum ESB á þessu sviði eins og við mátti búast í kjölfar samþykktar Lissabon-sáttmálans og tilkomu nýrrar stöðu talsmanns utanríkismála⁵.

Árlega sækir Ísland tvo samráðsfundi ESB á ráðherrastigi um öryggis- og varnarmál sem haldnir eru í tengslum við óformlega varnarmálaráðherra fundi sambandsins. Fundirnir eru haldnir með evrópskum NATO-ríkjum sem standa utan ESB, þ.e. Íslandi, Noregi, Króatíu og Tyrklandi, ásamt umsóknarríkinu Makedóníu.

Nánar er fjallað um utanríkismál ESB í kafla 3.6.8.

4.5.2. Mið-Austurlönd

Á skömmum tíma hafa átt sér stað söguleg umskipti í Mið-Austurlöndum. Um Arabaheiminn, þar sem búa 360 milljónir manna, fer nú alda mótmæla gegn aldalöngu einræði og kúgun, þar sem grundvallarmannréttindi hafa löngum verið fótum troðin. Vonir standa til þess að á næstu árum takist að reisa lýðræðislegri og réttlátari samfélög á rústum einræðisins, þar sem þjóðarauðnum verði skipt með réttlátari hætti og allir njóti lýð- og mannréttinda. Mótmæli, átök og kröfur um aukin réttindi hafa nú brotist út í Alsír, Barein, Egyptalandi, Jemen, Jórdaníu, Líbíu, Marokkó, Óman, Sýrlandi og Túnis. Í Sádi-Arabíu hafa mótmæli verið barin niður með harðri hendi og þau bönnuð.

Alþjóðasamfélagið brást við í lok febrúar með samhljóða samþykkt ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1970 þar sem alvarlegum áhyggjum var lýst vegna ástandsins í Líbíu og valdbeiting og mannréttindabrot líbískra stjórnvalda harðlega fordæmd. Með vísun til VII. kafla sáttmála Sameinuðu þjóðanna var vopnasölubann sett á Líbíu, svo og ákvæði um ferðabann og frystingu eigna Muammar Gaddafis, einræðisherra Líbíu til 42 ára, fjölskyldu hans og nánustu samstarfsmanna. Sakamáladómstóli Sameinuðu þjóðanna í Haag var enn fremur falið að rannsaka árásir öryggissveita Gaddafis á íbúa landsins og að þeir sem bera ábyrgð á morðum öryggissveitanna og öðrum mannréttindabrotum í landinu verði sóttir til saka.

Í framhaldi af fyrri ályktun sinni nr. 1970 samþykkti öryggisráð Sameinuðu þjóðanna ályktun nr. 1973 um stöðu mála í Líbíu hinn 17. mars 2011. Ályktunin var samþykkt með 10 atkvæðum, ekkert ríki var á móti en 5 ríki sátu hjá, þ.e. Brasilía, Indland, Kína, Rússland og Þýskaland. Ályktunin var samþykkt á grundvelli VII. kafla sáttmála SP um aðgerðir vegna ófriðarhættu, friðrofa og árása.

⁴ Algengasta ástæðan fyrir því að ekki var tekið undir yfirlýsingu var að ESB gaf of stuttan frest til svars.

⁵ Árið 2009 tók Ísland undir 179 af 204 af yfirlýsingum ráðherraráðs ESB um afstöðu sambandsins til mála viðs vegar um heiminn.

Í ályktuninni er tafarlauss vopnahlés krafist og að líbísk stjórnvöld láti af öllu ofbeldi og árásum gegn borgurum landsins. Flugbann (*e. no-fly zone*) er sett yfir Líbíu, svo og á öllu flugi til og frá landinu. Allar nauðsynlegar aðgerðir til verndar borgurum eru heimilaðar nema erlent hernám landsins. Vopnasölubann á Líbíu er styrkt, svo og aðgerðir gegn málaliðum, með veitingu valdheimildar til leitar í skipum og flugvélum. Eignir stjórnvalda í Líbíu eru frystar og staðfest er að slíkar eignir verði notaðar í þágu líbísku þjóðarinnar. Frysting eigna og ferðabann á grundvelli ályktunar öryggisráðsins nr. 1970 er víkkað og látið ná til fleiri einstaklinga, svo og líbískra stjórnvalda. Sérfræðinganefnd er enn fremur sett á laggirnar til eftirlits með framkvæmd þvingunaraðgerða gegn Líbíu. Atlantshafsbandalagið ákvað 27. mars sl. að framfylgja ályktun öryggisráðsins nr. 1973 og tók í framhaldi af því við stjórn hernaðaraðgerða í Líbíu af Bandaríkjunum, Frakklandi, Bretlandi og samstarfsríkjum þeirra, í samræmi við ályktun öryggisráðsins. Fjallað er um aðgerðir Atlantshafsbandalagsins í Líbíu í kafla 4.3.6. Þá er fjallað um fundi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna um ástand mannréttindamála m.a. í Líbíu og Sýrlandi í kafla 4.1.1.

Friðsamleg mótmæli og valdaskipti í Túnis, þar sem mótmælaaldan hófst í lok ársins 2010 og byrjun ársins 2011, leiddu um síðir til alþýðubyltingar í Egyptalandi, fjölmennasta ríki Mið-Austurlanda. Friðsamleg uppreisn fólksins, sem stóð í átján daga í janúar og febrúar 2011, leiddi að lokum til afsagnar Hosnis Mubarak, forseta. Áætlað var að allt að 20 milljónir manna hefðu mótmælt á götum úti að loknum föstudagsbænum 11. febrúar, daginn sem Mubarak sagði af sér. Egypska herráðið tók völdin í landinu og leysti um leið upp þingið, setti ríkisstjórnina af, skipaði bráðabirgðastjórn og hét víðtækum lýðræðisumbótum í landinu. Í mars fóru fram almennar kosningar um breytingar á stjórnarskránni þar sem 77% þeirra sem greiddu atkvæði studdu m.a. að kjörtímabil forseta landsins yrði takmarkað við tvö fjögurra ára tímabil. Ný stjórnarskrá landsins verður samin og borin undir þjóðaratkvæði og boðað verður til þing- og forsetakosninga nk. haust. Mikið verk bíður nýrra stjórnvalda í Egyptalandi þar sem 40% íbúanna búa við eða undir fátæktarmörkum Sameinuðu þjóðanna, sem nema tveimur Bandaríkjadöllum á dag, og þar sem skapa þarf eina milljón nýrra starfa árlega. Herráðið leggur áherslu á pólitískan, efnahagslegan og félagslegan stöðugleika og heitir því að grundvallarmannréttindi verði virt. Jafnframt var því lýst yfir að allir alþjóðasamningar yrðu virtir, þ.m.t. friðarsamningur Egyptalands og Ísraels frá 1979, en Hamas-samtökin vænta þess að ný egypsk stjórnvöld létti herkvinni um Gasa.

Egyptaland er bæði fjölmennasta og áhrifamesta Arabaríkið og ljóst er að atburðirnir þar, sem voru að mestu friðsamir, hafa margvísleg áhrif í þessum heimshluta. Sjálfsprottnar mótmælahreyingar sem orðið hafa til í mörgum Arabaríkjum gætu leitt til byltingarkenndra breytinga í Mið-Austurlöndum á næstu mánuðum og árum og leitt til aukinna lýðréttinda og virðingar fyrir mannréttindum. Ekki er talið líklegt að þessir atburðir leiði til aukinna áhrifa íslamista á svæðinu því margir efast um að hugmyndafræði bókstafstrúarmanna höfði til meirihluta ungs fólks. Ungu kynslóðin aðhyllist opnara samfélag en það sem trúarleg hugmyndafræði íslamistanna felur í sér og hefur fengið að kynnast því í gegnum fjölmiðla. Umbreytingarnar má því ekki síst þakka nýrri samskiptatækni, nýjum boðleiðum og betra upplýsingaflæði sem ekki er háð ríkisreknum fjölmiðlum hliðhollum valdamönnum.

Með undirritun samkomulags milli Fatah- og Hamas-samtakanna, helstu fylkinga Palestínumanna, í Kairó í maí 2011 hefur endi verið bundinn á fjögurra ára deilur samtakanna. Í samkomulaginu felst að sett verði á laggirnar bráðabirgðastjórn og að efnt verði til þing- og forsetakosninga í Palestínu innan árs. Sérstök nefnd á vegum stjórnvalda í Egyptalandi sem beittu sér fyrir samkomulaginu mun fylgjast með því að ákvæði samkomulagsins verði haldin.

Íslensk stjórnvöld fylgjast náið með málefnum Mið-Austurlanda í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Sem fyrr heldur Ísland áfram að beita sér sérstaklega í frelsisbaráttu palestínsku þjóðarinnar, einkum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna í New York

og mannréttindaráðsins í Genf. Ísland styður rétt Palestínumanna til sjálfstæðs ríkis og vonar að það geti orðið að veruleika eins fljótt og verða má.

Utanríkisráðherra gagnrýndi stjórnvöld í Ísrael harðlega í ræðu sinni á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í september 2010, bæði fyrir ósveigjanlega stefnu þeirra gagnvart Palestínumönnum og sérstaklega framferði þeirra á hernumdu svæðunum. Sagði utanríkisráðherra að Íslendingar hefðu djúpa samúð með Palestínumönnum, ekki síst íbúum Gasa-svæðisins, sem væru í þörf fyrir bráða aðstoð því mannréttindi þeirra væru brotin á hverjum degi. Meirihluti utanríkismálanefndar hefði fordæmt harðlega, með bókun 1. júní 2010, áráðs ísraelska hersins á tyrkneskt skip í skipalest á alþjóðlegri siglingaleið, á leið með hjálpargögn til Gasa-svæðisins. Árásin væri brot á alþjóðalögum og að það striddi gegn réttlætiskennd manna að hindra með ofbeldi að hjálpargögn berist fólki í neyð. Í bréfi sem utanríkisráðherra ritaði Avigdor Lieberman, utanríkisráðherra Ísraels, í maílok 2010 fordæmdi hann harðlega árásina á skipalestina sem hefði verið á alþjóðlegu siglingasvæði. Jafnframt var tekið undir kröfu alþjóðasamfélagsins um að óháð rannsókn færi fram á árásinni. Þess væri vænst að stjórnvöld í Ísrael sýndu rannsóknaraðilum fulla samvinnu og að þeir sem ábyrgðina bæru yrðu sóttir til saka. Íslensk stjórnvöld væru þeirrar skoðunar að herkvíin um Gasa bryti gegn alþjóðlegum mannúðarlögum og að þess væri krafist að Ísrael létti tafarlaust herkvínni um Gasa-svæðið. Sendiherra Íslands í Ósló átti sérstakan fund af þessu tilefni með sendiherra Ísraels gagnvart Íslandi, þar sem sendiherrann ítrekaði ofangreind sjónarmið með beiðni um að bréfi utanríkisráðherra yrði komið á framfæri við utanríkisráðherra Ísraels. Utanríkisráðherra hefur ennfremur á fundum með fulltrúum annarra ríkja kynnt bókun utanríkismálanefndar um árásina á skipalestina, þar sem sérstaklega hefur verið rætt hvaða úrræðum væri hægt að beita til að knýja á um breytingar á afstöðu Ísraels í samræmi við alþjóðalög. Einnig er fjallað um árásina á skipalestina í kafla 4.1.1 um mannréttindastarf á vettvangi SP.

Íslensk stjórnvöld telja brýnt að endurvekja friðarferlið milli Ísraels og Palestínu, sem er í ógöngum eftir að bakslag kom í friðarviðræðurnar þegar ríkisstjórn Netanyahu, forsætisráðherra Ísraels, féllst ekki á að framlengja tíu mánaða frystingu byggingarframkvæmda á Vesturbakkanum og í Austur-Jerúsalem sl. haust. Áframhaldandi landtaka Ísraelsmanna á hernumdu svæðunum, þ.m.t. í Austur-Jerúsalem, er brot á alþjóðlegum mannúðarlögum og alvarleg ógn við friðarferlið í Mið-Austurlöndum.

Nú starfa fjórir íslenskir sérfræðingar í Mið-Austurlöndum, þ.e. á vegum Íslensku friðargæslunnar hjá Palestínuflóttamannaáðstoðinni (UNRWA) og Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna (UNICEF). Starfstíma fjölmiðlafulltrúa hjá Barnahjálpinni í Jemen er nýlokið.

Utanríkisráðuneytið hefur eftir fremsta megni aðstoðað sjálfbóðaliða á vegum félagsins Ísland-Palestína og fyrirtækisins O.K. Prosthetics til að komast inn á Gasa, m.a. til að setja gervifætur á limlesta Palestínumenn. Utanríkisráðherra skoraði í ræðu sinni á allsherjarþingi SP á Ísraelsmenn að láta af öllum hindrunum gegn því að neyðaraðstoð, jafnt Íslendinga sem annarra, berist nauðstöddum íbúum Gasasvæðisins sem á hverjum degi þurfa að búa við ómannúðlegar aðstæður.

4.6. Þjóðréttarmál

4.6.1. Samningar Íslands við erlend ríki

Á síðasta ári voru gerðir og fullgiltir margir tvíhliða og fjölþjóðlegir samningar. Áfram var lögð sérstök áhersla á gerð samninga um upplýsingaskipti á sviði skattamála við lágsfattaríki þar sem skattyfirvöld geta á grundvelli þeirra óskað eftir upplýsingum um skattskyldar eignir og tekjur sem íslenskir skattaðilar eiga þar.

Upplýsingaskiptasamningur og tvísköttunarsamningar við Cayman-eyjar öðluðust gildi í maí 2010. Á árinu voru undirritaðir upplýsingaskiptasamningar við Andorra, Mónakó, Liechtenstein, Antígva og Barbúða, Vanúatú, San Marínó, Bahama-eyjar, Sankti Vinsent og Grenadíneyjar, Sankti Kitts og Nevis, Dóminíku, Sankti Lúsiu, Grenada, Belís, Marshall-eyjar, Líberíu og Montserrat. Samningarnir við Andorra og Mónakó hafa verið fullgiltir. Í framhaldinu verður gengið frá þýðingu hinna samninganna og þeir fullgiltir. Jafnframt hefur verið lagt fram frumvarp til laga um að ríkisstjórnin fái heimild til að fullgilda bókun um breytingu á samningnum um gagnkvæma stjórnsýsluaðstoð í skattamálum milli aðildarríkja Evrópuráðsins og aðildarlanda Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD). Í bókuninni er kveðið á um strangari skyldu til að skiptast á upplýsingum um skattamál frá því sem nú er. Ítarlegri umfjöllun um upplýsingaskiptasamninga er að finna í kafla 6.5.4. Undirritaður var tvísköttunarsamningur við Króatíu í júlí 2010 og er stefnt að því að hann verði fullgiltur á næstu misserum. Tvísköttunarsamningur við Slóveníu var undirritaður í byrjun maí. Einnig er stefnt að því að undirbúa nýja tvísköttunarsamninga fyrir undirritun og fullgildingu á árinu.

Áhersla hefur enn fremur verið lögð á að leggja baráttunni gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi lið, einkum baráttunni gegn mansali. Ísland fullgilti Palermó-samninginn gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi í maí og mansalsbókun við samninginn í júní 2010. Ísland gerðist aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu hinn 1. mars 2010.

Málefni norðurslóða hafa hlotið aukið vægi í utanríkisstefnu Íslands undanfarið. Í því sambandi er rétt að nefna að í desember 2010 var í Reykjavík gengið frá tímamótasamningi um leit og björgun á norðurslóðum á vegum Norðurskautsráðsins sem hefur gríðarmikið vægi fyrir Íslendinga. Með samningnum er brugðist við aukinni fyrirsjáanlegri umferð á sjó og í lofti og annarri starfsemi á norðurslóðum, m.a. vegna loftslagsbreytinga, og aukinni hættu af slysum sem þar af leiðir og kveðið á um aukið samstarf norðurskautsríkjanna átta við leitar- og björgunaraðgerðir. Í samningnum felst jafnframt mikilvægt fordæmi fyrir frekari samningsgerð ríkjanna átta í hinum ýmsu málefnum norðurslóða og samræmist það vel áherslu Íslands á Norðurskautsráðið. Gert er ráð fyrir að samningurinn um leit og björgun verði undirritaður af utanríkisráðherrum aðildarríkja Norðurskautsráðsins á fundi þeirra í Nuuk á Grænlandi í maí 2011. Nánar er fjallað um málefni norðurslóða í kafla 2.

Þá ber að greina frá því að endurskoðaður Lúganó-samningur frá 2007 hefur verið fullgiltur og öðlaðist hann gildi gagnvart Íslandi 1. maí 2011. Samningnum er ætlað að styrkja enn frekar samvinnu aðildarríkjanna í meðferð einkamála og auðvelda viðurkenningu og fullnustu dómsúrlausna með samræmdum reglum. Aðilar að samningnum eru EFTA-ríkin Ísland, Noregur og Sviss og öll aðildarríki Evrópusambandsins.

Ýmsir aðrir samningar voru einnig gerðir eða öðluðust gildi á liðnu ári og mánuðum, þ. á m. fríverslunar- og landbúnaðarsamningar á vegum Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) við nokkur ríki, en nánar er fjallað um þá í kafla 6.5.1. Í september 2010 var undirritaður samningur milli Norðurlandanna um ríkisborgararétt og er unnið að staðfestingu hans. Stofnsamþykkt Alþjóðastofnunar um endurnýjanlega orku (IRENA) öðlaðist gildi í júní sl. Samningur milli Íslands og Spánar um að ríkisborgarar hvors lands um sig geti greitt atkvæði í sveitarstjórnarkosningum í landi hins hafi þeir þar fasta búsetu öðlaðist gildi í desember sl. Í apríl sl. gerðist Ísland einnig aðili að breyttum samningi um stofnun Evrópumíðstöðvar fyrir meðallangar veðurspár. Að lokum má geta þess að að Evrópusamningur um alþjóðaflutninga á hættulegum farmi á vegum öðlaðist gildi gagnvart Íslandi hinn 24. mars sl.

4.6.2. Hafréttarmál

Utanríkisráðuneytið leggur mikla áherslu á að gæta hagsmuna Íslands í hafréttarmálum, bæði þegar hafréttarmál eru til umfjöllunar á alþjóðavettvangi og gagnvart nágrannaríkjunum.

Ísland tekur virkan þátt í starfi Sameinuðu þjóðanna í hafréttarmálum, enda koma reglulega upp mál á þessum vettvangi sem haft geta bein áhrif á þjóðarhagsmunum. Með frumkvæði, sérþekkingu og öflugum málflutningi hafa Íslendingar áunnið sér virðingu á þessu sviði á vettvangi SP og lagt grunn að virkri hagsmunagæslu. Einnig er fjallað um málefni hafsins í kafla 4.2.3.

Hafréttarsamningur og úthafsveiðisamningur SP

Íslensk stjórnvöld hafa lagt áherslu á að vinna beri á grundvelli hafréttarsamningsins, sem er eini heildstæði samningurinn sem gerður hefur verið á þessu sviði, og á grundvelli samninga tengdum honum. Mikilvægt sé að þeir séu fullgiltir og að ríki heims framfylgi ákvæðum þeirra. Aðildarríkjum hafréttarsamningsins fjölga stöðugt og voru þau 161 talsins hinn 1. maí 2011.

Ísland hefur enn fremur verið málsvári úthafsveiðisamningsins þar sem kveðið er á um framkvæmd og útfærslu ákvæða hafréttarsamningsins um fiskistofna sem finnast bæði innan efnahagslögsögu strandríkja og á úthafinu. Með samningnum er styrktur verulega rammur um samstarf strandríkja og úthafsveiðiríkja á vettvangi svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana. Annar fundur endurskoðunarráðstefnu samningsins var haldinn í New York í maí 2010 og var m.a. farið yfir framkvæmd samningsins af hálfu ríkja og svæðastofnana. Aðildarríki úthafsveiðisamningsins voru 78 talsins hinn 1. maí 2011.

Áherslur Íslands á vettvangi allsherjarþings SP

Allsherjarþingið hefur á undanförunum árum lagt sífellt meiri áherslu á umfjöllun um málefni hafsins og hafréttarmál. Helgast það m.a. af aukinni umhverfisvitund og vaxandi skilningi á margþættu mikilvægi hafsins. Til marks um þessa áherslu var stofnun óformlegs samráðsvettvangs SP um málefni hafsins og hafréttarmál (UNICPOLOS) fyrir rúmum áratug en á árlegum fundum vettvangsins er unnið að því að undirbúa umfjöllun allsherjarþingsins sjálfs. Ísland hefur tekið virkan þátt í störfum samráðsvettvangsins, svo og í samningaviðræðum um almenna hafréttarályktun og fiskveiðiályktun allsherjarþingsins á haustin.

Meðal helstu áherslumála Íslands á vettvangi allsherjarþingsins eru:

- réttur strandríkja til sjálfbærrar nýtingar lifandi auðlinda hafsins,
- áherslan á að fiskveiðistjórnun sé ýmist staðbundin eða svæðisbundin en ekki hnattræn, og
- að ríkjum beri að hrinda ákvæðum fyrirbyggjandi alþjóðasamninga á þessu sviði í framkvæmd áður en þau beita sér fyrir gerð nýrra samninga.

Þau mál, sem hvað hæst hefur borið í umfjöllun allsherjarþingsins á undanförunum misserum, eru baráttan gegn ólöglegum fiskveiðum annars vegar og vernd viðkvæmra vistkerfa hafsins fyrir skaðlegum fiskveiðum hins vegar. Allsherjarþingið endurskoðaði haustið 2009 ákvæði fiskveiðiályktunar sinnar frá 2006 um síðarnefnda efnið og samþykkti nýja ályktun þar sem áréttuð er áhersla á að ríki og svæðisbundnar fiskveiðistjórnunarstofnanir bæti stjórn sína á botnfiskveiðum og grípi til aðgerða til að auðkenna viðkvæm vistkerfi hafsins, s.s. hverastrýtur, neðansjávarfjöll og kaldsjávarkóralla, og til að vernda slík svæði fyrir skaðlegum fiskveiðum, t.d. með lokun þeirra. Framkvæmd umræddra ákvæða fiskveiðiályktunarinnar frá 2009 verður tekin til endurskoðunar haustið 2011.

Hafréttarmál á vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP

Í kjölfar áskorunar allsherjarþings SP voru á vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) haustið 2008 samþykktar alþjóðlegar leiðbeiningarreglur um djúpsjávarveiðar og verndun viðkvæmra vistkerfa hafsins. Reglunum er ætlað að auðvelda ríkjum og svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum að skilgreina og auðkenna viðkvæm vistkerfi, meta hugsanleg skaðleg áhrif fiskveiða á þau og grípa til viðeigandi aðgerða. Ísland hefur tekið virkan þátt í framkvæmd þeirra, m.a. á vettvangi svæðastofnananna, Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndarinnar (NEAFC) og Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistofnunarinnar (NAFO).

Ísland hefur verið í fararbroddi í baráttunni gegn ólöglegum fiskveiðum og tóku íslensk stjórnvöld virkan þátt í samningaviðræðum á vettvangi FAO um gerð nýs alþjóðasamnings um aðgerðir hafnríkja gegn ólöglegum fiskveiðum. Um er að ræða fyrsta alþjóðasamninginn sem gerður er gagngert til að berjast gegn ólöglegum fiskveiðum og er hann afar mikilvægur þáttur í því. Samkvæmt samningnum eru aðildarríki hans skuldbundin til að loka höfnum sínum fyrir skipum sem orðið hafa uppvís að ólöglegum fiskveiðum og synja þeim um löndun, umskipun og hvers konar þjónustu. Var samningurinn samþykktur og lagður fram til undirritunar haustið 2009 en stefnt er að því að Ísland fullgildi samninginn haustið 2011.

Landgrunnsmál

Ísland skilaði í apríl 2009 greinargerð til landgrunnsnefndar SP um ytri mörk landgrunnsins utan 200 sjómílna. Um er að ræða hlutagreinargerð sem einskorðast við suðurhluta Sildarsmugunnar og vestur- og suðurhluta Reykjaneshryggjar. Sökum mikils vinnuálags landgrunnsnefndarinnar er ekki gert ráð fyrir að hún taki greinargerðina til meðferðar fyrr en að nokkrum árum liðnum. Greinargerðin nær ekki til hins umdeilda Hatton Rockall-svæðis, sem Bretland, Írland og Danmörk f.h. Færeyja gera tilkall til auk Íslands, né austurhluta Reykjaneshryggjar sem skarast við það svæði, enda er nefndin ekki bær til að fjalla um umdeild landgrunnssvæði. Þess ber að geta að engir tímafrestir gilda um greinargerðir um umdeild svæði.

Viðræðum ríkjanna fjögurra um Hatton Rockall-svæðið hefur verið fram haldið með reglubundnum hætti. Síðasti fundur aðila var haldinn í Reykjavík 3. maí sl. og næsti fundur verður haldinn í London í september 2011. Af Íslands hálfu er lögð áhersla á að ríkin leggi sig fram við að ná samkomulagi um skiptingu landgrunnsins á milli þeirra og að þau skili í framhaldi af því sameiginlegri greinargerð til landgrunnsnefndarinnar um ytri mörk svæðisins.

Gert er ráð fyrir að ytri mörk landgrunns verði til lykta leidd í eitt skipti fyrir öll á næstu árum samkvæmt ákvæðum hafréttarsamningsins. Mikilvægt er að Íslendingar öðlist yfirráð yfir sem víðáttumestum landgrunnssvæðum enda má gera ráð fyrir að réttindi yfir landgrunninu muni fá aukna þýðingu í framtíðinni.

Samkvæmt hafréttarsamningnum eiga strandríki sjálfkrafa landgrunn að 200 sjómílum sem eru jafnframt ytri mörk efnahagslögsögunnar. Mörg ríki, þ. á m. Ísland, eiga hins vegar víðáttumeiri hafsbotsréttindi samkvæmt ákvæðum samningsins. Viðkomandi ríki skulu senda landgrunnsnefndinni ítarlega greinargerð um mörk landgrunnsins utan 200 sjómílna og yfirfer nefndin greinargerðina, leggur tæknilegt mat á hana og gerir tillögur um ytri mörk landgrunnsins. Á grundvelli tillagna nefndarinnar getur strandríkið ákveðið á endanlegan og bindandi hátt mörk landgrunnsins gagnvart alþjóðlega hafsbotssvæðinu sem liggur þar fyrir utan.

Framkvæmd Jan Mayen-samningsins

Með samkomulagi milli Íslands og Noregs um fiskveiði- og landgrunnsmál frá 28. maí 1980 var 200 sjómílna efnahagslögsaga Íslands viðurkennd, en fjarlægðin milli Íslands og Jan

Mayen er 292 sjómíllur. Með samkomulagi landanna um landgrunnið á svæðinu milli Íslands og Jan Mayen frá 22. október 1981 var kveðið á um að mörk landgrunnsins á svæðinu skyldu vera hin sömu og mörk efnahagslögsögu þeirra. Jafnframt var afmarkað sameiginlegt nýtingarsvæði og á Ísland rétt á 25% þátttöku í olíustarfsemi á norska hluta svæðisins og Noregur rétt á 25% þátttöku í olíustarfsemi á íslenska hluta svæðisins.

Vegna fyrirhugaðs útboðs sérleyfa til leitar, rannsókna og vinnslu á olíu og gasi á Drekasvæðinu við Jan Mayen-hrygg innan íslensku lögsögunnar, sem skarast við sameiginlega nýtingarsvæðið, fóru fram viðræður við norsk stjórnvöld um túlkun og útfærslu Jan Mayen-samningsins frá 1981. Hinn 3. nóvember 2008 var gerður samningur milli Íslands og Noregs um kolvetnisauðlindir sem liggja yfir markalínur. Um er að ræða rammasamning um einingarnýtingu kolvetnisauðlinda sem er að finna beggja vegna markalína landgrunns Íslands og Noregs. Þar er að finna meginreglur um einingarnýtingu en með því hugtaki er átt við að viðkomandi auðlind er nýtt sem ein eining samkvæmt samkomulagi aðila. Samkvæmt samningnum skal í þeim tilvikum, þegar olíu- eða gasauðlind nær yfir á landgrunn beggja landa, gera sérstakan samning um skiptingu auðlindarinnar milli landanna og um nýtingu hennar sem einingar.

Meginreglurnar um einingarnýtingu eru almennt sambærilegar ákvæðum annarra milliríkjasamninga á þessu sviði en taka sérstakt tillit til hins sameiginlega nýtingarsvæðis, þ. á m. réttinda sem Ísland nýtur þar umfram Noreg samkvæmt Jan Mayen-samningnum. Reglurnar gilda ekki aðeins um markalínu landgrunnsins milli Íslands og Jan Mayen, heldur um markalínu landgrunnsins milli Íslands og Noregs í heild.

Utanríkisráðherra hefur lagt fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um staðfestingu samningsins milli Íslands og Noregs um kolvetnisauðlindir sem liggja yfir markalínur og er þess vænst að samningurinn verði staðfestur vorið 2011. Samhliða undirritun samningsins var undirrituð samþykkt fundargerð (*e. Agreed Minutes*) þar sem nánar er kveðið á um 25% þátttökurétt Íslands og Noregs í olíustarfsemi á hluta hvors annars af landgrunninu á hinu sameiginlega nýtingarsvæði milli Íslands og Jan Mayen samkvæmt Jan Mayen-samningnum frá 1981. Hvort tveggja samningurinn og sameiginlega fundargerðin er forsenda þess að unnt sé að veita leyfi til leitar, rannsókna og vinnslu á kolvetnisauðlindum á Drekasvæðinu, en það svæði nær m.a. til íslenska hluta hins sameiginlega nýtingarsvæðis milli Íslands og Jan Mayen.

4.6.3. Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn

Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn hefur verið mjög virkur á undanförunum misserum og hefur nú fjölda mála til dómsmeðferðar eða rannsókna sem varða Lýðstjórnarlýðveldið Kongó, Úganda, Mið-Afríkulýðveldið, Darfúr í Súdan og Kenía.

Aðildarríkjum Rómarsamþykktar um Alþjóðlega sakamáladómstóllinn hefur fjölgað á liðnu ári og voru þau 114 talsins 1. maí 2011. Ísland varð tíunda ríkið til þess að fullgilda samþykktina sem öðlaðist gildi árið 2002.

Endurskoðunarráðstefna Rómarsamþykktarinnar var haldin í Úganda í júní 2010. Markverðasta niðurstaða ráðstefnunnar var án efa sú að samkomulag varð um breytingu á samningnum, sem gerir dómstólnum kleift að lögsækja einstaklinga fyrir árásarglæpi eða glæpi gegn friði (*e. crime of aggression*) en dómstóllinn hefur þegar lögsögu til að fjalla um hópmorð, glæpi gegn mannúð og stríðsglæpi. Lögsaga dómstólsins, að því er árásarglæpi varðar, kemur þó ekki til framkvæmda fyrr en 1. janúar 2017 og því aðeins að 30 aðildarríki hafi þá fullgilt breytinguna. Ríki, sem ekki eru aðilar að Rómarsamþykktinni, eru undanþegin

lögsögu dómstólsins vegna þessara glæpa, en njóta heldur ekki verndar samningsins ef á þau er ráðist.

Samkvæmt niðurstöðu Kampala-ráðstefnunnar getur öryggisráðið ákveðið, með vísan til VII. kafla stofnsáttmála SP, að vísa tilvikum, þar sem einstaklingar virðast hafa gerst sekir um árásarglæp, til Alþjóðlega sakamáladómstólsins. Ef svo virðist sem glæpur af þessu tagi hafi átt sér stað, en öryggisráðið kýs að aðhafast ekki, getur saksóknari leitað heimildar dómstólsins til að hefja rannsókn. Óski öryggisráðið eftir því að koma í veg fyrir að rannsóknin nái fram að ganga getur það hins vegar stöðvað hana í krafti skuldbindandi ályktunar. Slík málamiðlun var nauðsynleg til þess að ríki með föst sæti í öryggisráðinu, þ. á m. ríki, sem ekki hafa gerst aðilar að Rómarsamþykktinni, gætu fallist á niðurstöðuna.

5. ALPJÓÐLEG PRÓUNARSAMVINNA

Árið 2011 markar tímamót í þróunarstarfi Íslands. Í fyrsta sinn hefur utanríkisráðherra lagt fram heildaráætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu á Alþingi. Tímamótin felast einnig í því að í ár verða liðin fjörutíu ár frá því að Alþingi setti fyrst lög um þátttöku Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og þrjátíu ár frá því að Þróunarsamvinnustofnun Íslands hóf starfsemi í núverandi mynd. Auk þess verður áratugur liðinn frá stofnun Íslensku friðargæslunnar.

Efnahagsþrengingar síðustu tveggja ára hafa sett mark sitt á alþjóðastarf Íslands. Draga hefur þurft úr framlögum til þróunarmála sem leitt hefur til fækkunar samstarfslanda í tvíhliða þróunarstarfi sem og minni stuðnings við störf alþjóðlegra þróunarstofnana. Þrátt fyrir lækkun framlaga hefur uppbyggingarstarf farið fram frá setningu núgildandi þróunarsamvinnulaga haustið 2008. Breytingar, sem felast í lögunum, hafa verið innleiddar í skipulag og verklag utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og unnið hefur verið mikið starf við stefnumótun til framtíðar.

Á alþjóðavettvangi var árið 2010 viðburðaríkt. Á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í september 2010 var lagður grundvöllur að áherslum alþjóðaðróunarstarfs fram til ársins 2015. Leiðtogar heims lýstu þar yfir staðföstum vilja sínum til að leggja aukið kapp á framgang þúsaldarmarkmiða Sameinuðu þjóðanna sem m.a. miða að því að draga úr fátækt og hungri, auka menntun grunnskólabarna, vinna að jafnrétti og valdeflingu kvenna, lækka dánartíðni barna og efla mæðravernd. Á loftslagsráðstefnu SP í desember var tekin ákvörðun um stóraukna áherslu á þróunaraðstoð sem miðar að því að aðstoða þróunarlönd við að bregðast við áhrifum loftslagsbreytinga sem og að ráðast í fyrirbyggjandi aðgerðir. Á vettvangi Alþjóðabankans var tekin ákvörðun um hlutafjáraukningu bankans til þess að bregðast við stóraukinni eftirspurn þróunarrikja eftir fjárhagsaðstoð í kjölfar efnahagskreppunnar.

5.1. Áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011–2014

Í febrúar 2011 mælti utanríkisráðherra á Alþingi fyrir þingsályktunartillögu um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir tímabilið 2011–2014⁶. Samkvæmt ákvæði þróunarsamvinnulaga skal utanríkisráðherra leggja fram slíka tillögu annað hvert ár til fjögurra ára í senn.

Undirbúningur að gerð áætlunar um þróunarsamvinnu hófst á fyrri hluta árs 2009. Samkvæmt ákvæði laganna var haft samráð við þróunarsamvinnunefnd og samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu við gerð hennar og fylgir umsögn þróunarsamvinnunefndar tillögunni til Alþingis. Í tillögunni kemur fram að alþjóðleg þróunarsamvinna sé ein af meginstoðum íslenskrar utanríkisstefnu. Markmið Íslands með þróunarsamvinnu er að leggja lóð sitt á vogarskálar baráttu gegn fátækt í heiminum og uppfylla þannig pólitískar og siðferðilegar skyldur sem ábyrg þjóð í samfélagi þjóðanna. Áætlunin byggist á áherslum á mannréttindi og jafnrétti kynjanna, frið og öryggi, ásamt baráttu gegn fátækt, félagslegu ranglæti, misskiptingu lífsgæða og hungri. Leitast er við að tryggja innbyrðis samræmi í utanríkisstefnu Íslands með tilliti til hnattrænna efnahags-, umhverfis- og öryggismála. Byggt er á stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og helstu alþjóðlegum samþykktum sem varða málaflokkinn. Þróunarsamvinna Íslands endurspeglar jafnframt þau gildi sem íslenskt samfélag stendur fyrir, virðingu fyrir lýðræði og mannréttindum, fjölbreytni mannlífs, umburðarlyndi, réttlæti og samstöðu.

Íslensk stjórnvöld styðja markmið SP um að velmegandi ríki skuli veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum (VPT) til þróunarsamvinnu. Í samræmi við ákvæði þróunarsamvinnulaga er í áætluninni greint frá framlögum til þróunarsamvinnu og hvernig

⁶ Þjsk 788 – Mál 486. <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/0788.pdf>

þau skiptast á grundvelli stefnumiða Íslands til lengri og skemmri tíma litið. Í henni er jafnframt tiltekið fyrirhugað hlutfall framlaga af vergum þjóðartekjum. Framlög til þróunarmála fóru vaxandi á tímabilinu 2000 til 2008, en hæst nam hlutfallið 0,37% af VÞT árið 2008. Í ljósi efnahagsaðstæðna hefur ekki verið hjá því komist að draga úr framlögum líkt og öðrum útgjöldum ríkisins, en á árinu er áætlað að þau nemi 0,22% af VÞT miðað við fjárlög og nýjustu hagspár. Í áætluninni er gert ráð fyrir því að hægur vöxtur verði á gildistíma hennar. Þegar áætlunin verður endurskoðuð árið 2013 er gert ráð fyrir því að hækkun framlaga verði hraðað svo að markmið SP verði uppfyllt á árinu 2021. Einnig kemur fram að verði hagvöxtur meiri en nú er spáð komi framlögin til endurskoðunar. Þá er gerð tillaga um að framlög til málaflokksins í fjárlögum verði sundurliðuð betur með sérstökum fjárlagaliðum um samstarf við félagasamtök, fyrir Landgræðsluskóla Háskóla SP, um samstarf við Alþjóðabankann og vegna umhverfis- og loftslagsmála.

Áherslusvið áætlunarinnar eru skilgreind sem auðlindamál, mannauður og störf að friðaruppbyggingu. Innan áherslusviðanna verður kastljósinu beint að fiskimálum og orkumálum, menntun og heilbrigði, stjórnarfari og endurreisnarstörfum. Auk þessa eru jafnréttismál og umhverfismál skilgreind sem þverlæg málefni. Fimm lönd eru sérstaklega tilgreind sem áherslusvæði. Fyrst ber að telja Malaví, Mósambík og Úganda þar sem þróunarsamvinnustofnun Íslands sinnir verkefnum. Einnig er lögð áhersla á friðaruppbyggingu í Afganistan og stuðning við málefni Palestínumanna með framlögum til verkefna alþjóðastofnana og störfum íslenskra sérfræðinga á þeirra vegum.

Þróunarsamvinnuáætlunin gerir ráð fyrir að í marghliða starfi verði lögð áhersla á fjórar stofnanir: Alþjóðabankann, Barnahjálp SP (UNICEF), Stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women) og Háskóla SP. Neyðar- og mannúðaraðstoð verður jafnframt mikilvægur þáttur, og verður lögð áhersla á mannúðaraðstoð frjálsra félagasamtaka, störf Matvælaáætlunar SP (WFP), Neyðarsjóð SP (CERF) og samræmingarskrifstofu SP í mannúðarmálum (OCHA).

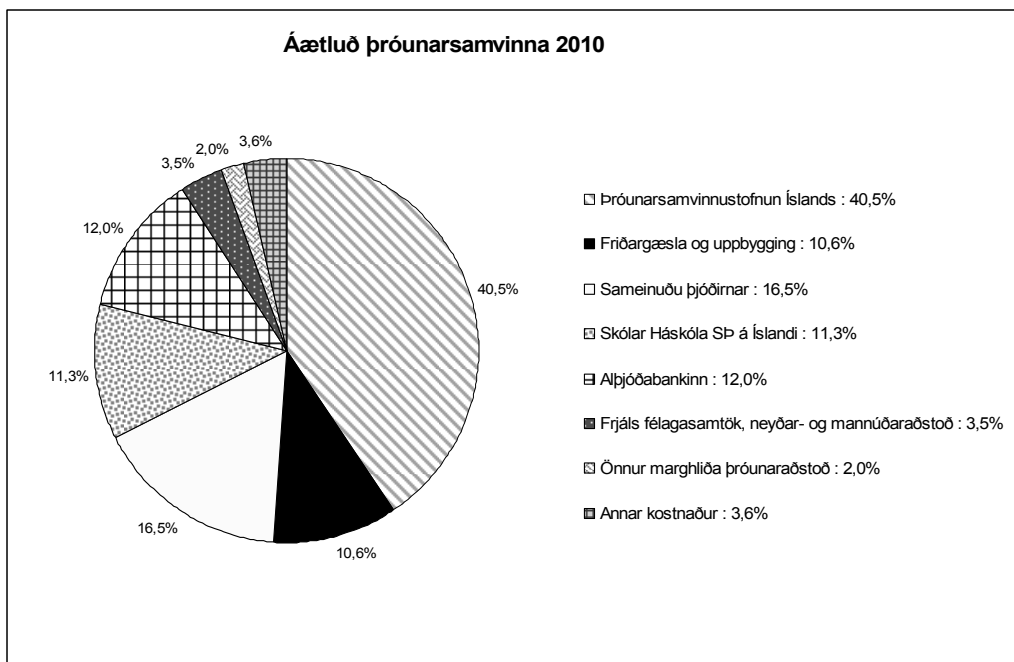
Í áætluninni er mikilvægi Sameinuðu þjóðanna áréttað og vísað til alþjóðlegra samþykktu um árangur og skilvirkni þróunarstarfs, svokallaðar Parísaryfirlýsingar og Accra-aðgerðaáætlunar. Fjallað er um samstarf iðnríkja sem fer fram á vettvangi Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og gerð tillaga um fulla aðild Íslands að þróunarsamvinnunefnd stofnunarinnar (DAC) á gildistíma áætlunarinnar. Þá er í áætluninni lögð áhersla á samþættingu þróunarstarfsins með störfum sameiginlegra fagteyma utanríkisráðuneytisins og ÞSSI á þremur tilteknum sviðum, jafnréttismálum, auðlindamálum og vegna verklags og eftirlits. Þá er gert ráð fyrir að sameiginleg mannauðsstefna verði mótuð með eflingu fagþekkingar að leiðarljósi. Fjallað er um samstarf við félagasamtök, samstarf við háskólasamfélagið, kynningarmál og þátttöku einkaaðila í þróunarsamvinnu. Síðast en ekki síst er hlutverk Alþingis við eftirlit og stefnumótun áréttað.

5.2. Framlög til þróunarsamvinnu

Á árinu 2010 námu framlög til þróunarsamvinnu tæpum 3,5 milljörðum kr., sem svarar til 0,28% af vergum þjóðartekjum. Til samanburðar námu framlögin tæplega 4,3 milljörðum kr. á árinu 2009 sem var 0,35% af VÞT. Framlög Íslands til þróunarmála árið 2010 má sjá á meðfylgjandi töflu og skifuriti. Áætlað er að framlög Íslands til þróunarsamvinnu nemi 0,22% af VÞT árið 2011 miðað við fjárlög og nýjustu hagspár.

Nýlegar tölur sýna að þrátt fyrir hina alþjóðlegu fjármálakreppu hafa heildarframlög iðnríkja til þróunarsamvinnu aukist. Aðildarríki þróunarsamvinnunefndar OECD lögðu 128,7 milljarða Bandaríkjadala til þróunarmála á árinu 2010 sem er hæsta fjárhæð sem runnið hefur til málaflokksins á einu ári. Svarar þetta til 0,32% af VÞT.

Áætluð framlög til þróunarsamvinnu 2010		
	M.kr.	M.kr.
Þróunarsamvinnustofnun Íslands		1418,72
Adalaskrifstofa	124,51	
Namibía	249,18	
Mósambík	233,59	
Malaví	321,18	
Úganda	348,03	
Níkaragva	88,36	
Önnur þróunaráðstöð	61,86	
Fréðargæsla og uppbygging		371,11
Almennur kostnaður	40,35	
Undirbúninganámsheld	2,13	
Kosningaæfingir ÖSE	7,77	
Íslenska alþjóðabjörgunarsveitin	61,75	
Líbería	42,81	
Mið-Austurlönd	53,27	
Balkanskagi	27,85	
Afganistan	115,38	
Fréðargæsla SÞ	19,80	
Sameinuðu þjóðirnar		576,39
UNICEF	120,32	
UNIFEM	129,42	
UNDP	60,32	
UNFPA	25,22	
OCHA	46,60	
UNHCR	23,59	
UNRWA	78,98	
FAO	34,11	
Annad samstarf með SÞ	57,83	
Skólar Háskóla SÞ á Íslandi		394,17
Jardhitaskólinn	194,20	
Sjálvarútgavaskólinn	152,40	
Landgræðsluskólinn	47,57	
Alþjóðabankinn		421,45
Samstarf í fiskimálum (PROFISH)	61,70	
Samstarf í orkumálum (ESMAP)	52,47	
Aðgerðaáætlun um jafnvægtismál	51,96	
Alþjóðahamfarastofnunin	234,10	
Annad samstarf með Alþjóðabankanum	21,22	
Frjáls Niðagasamtök		123,08
Önnur marghliða þróunaráðstöð	70,22	
Annar kostnaður	124,41	
Alls		3499,55
Hlutfall af vergum þjóðartekjum		0,28%
*Áætlaðar verger þjóðartekjur márs 2011		1265178,00
* Annad samstarf með SÞ: WHO, ILO, IAEA, UNESCO, WTO, WFP o.fl.		
* Í tölu um frjáls Niðagasamtök eru innifeldar tölur sem veittar voru til frjálsra Niðagasamtaka orlendis.		



5.3. Störf í þágu friðar

Styrking friðar og stöðugleika í heiminum stuðlar að almennri hagsæld og þróun. Með starfsemi Íslensku friðargæslunnar taka íslensk stjórnvöld þátt í alþjóðlegri friðargæslu og hjálparstarfi. Borgaralegir sérfræðingar starfa við uppbyggingu og endurreisn og leggja lið við framkvæmd alþjóðlegra samþykktu um frið og öryggi. Samkvæmt lögum nr. 73/2007 um íslenska friðargæslu lúta þessi verkefni að því að tryggja stöðugleika á átakasvæðum, stuðla að uppbyggingu stjórnmála- og efnahagslífs í þeim tilgangi að koma á varanlegum friði, treysta innviði samfélaga að loknum ófriði og grípa til fyrirbyggjandi aðgerða sem miða að því að hindra að ófriður brjótist út.

Markvisst hefur verið unnið að því að tengja starf friðargæslunnar við annað starf íslenskra stjórnvalda að uppbyggingu, þróun og styrkingu mannréttinda, og jafnframt að auka hæfni hennar með nánú samstarfi við fjölþjóðasamtök, s.s. sem stofnanir SP, ÖSE og Evrópusambandið.

Starfsemi friðargæslunnar hefur ekki farið varhluta af efnahagserfiðleikum síðustu ára en fjárframlög til verkefna hennar hafa verið skorin niður um 55% frá 2010 til 2011. Á árinu 2010 starfaði á fjórða tug borgaralegra sérfræðinga fyrir Íslensku friðargæsluna til lengri og skemmri tíma og reyndar mun fleiri ef íslenska alþjóðabjörgunarsveitin er talin með. Unnið er að því að jafna kynjaskiptinguna í störfum friðargæslunnar og var hlutfall kvenna af útsendum sérfræðingum árið 2010 45%, en 38% í mannmánuðum talið. Jöfn kynjaskipting náðist í hópi kosningaefirlitsmanna á árinu 2010.

Tekið hefur verið í gagnið nýtt og aðgengilegt rafrænt umsóknarferli fyrir umsækjendur um friðargæslu og hjálparstörf á vefsíðu utanríkisráðuneytisins. Gefin er út sérstök handbók fyrir starfsmenn friðargæslunnar með mikilvægum upplýsingum, s.s. siðareglum sem þeir þurfa að tileinka sér. Starfsmenn eru sendir á námskeið áður en þeir eru sendir á vettvang, m.a. öryggisnámskeið og jafnréttisnámskeið.

5.3.1. Landssvæði

Afganistan

Ísland er meðal 47 ríkja sem taka þátt í verkefnum Alþjóðaliðsins í Afganistan (e. *International Security Assistance Force – ISAF*). Alþjóðaliðið starfar á grundvelli ályktunar öryggisráðs SP nr. 1510 þar sem því er veitt umboð til að aðstoða afgönsk yfirvöld við að koma á öryggi í landinu. Í Kabúl starfa nú fimm borgaralegir sérfræðingar á vegum Íslensku friðargæslunnar að pólitískri stefnumótun, uppbyggingu og þróunarmálum, sem og rekstrarmálum. Þeirra á meðal er aðstoðardeildarstjóri þróunardeildar Alþjóðaliðsins og jafnréttisfulltrúi sem annast samskipti við kvennamálaráðuneyti landsins, sem og félagasamtök og stofnanir sem sinna málefnum kvenna. Samhliða starfi sérfræðinga hafa íslensk stjórnvöld lagt umtalsvert fé til þróunar og uppbyggingar í landinu, m.a. með framlagi til neyðarsjóðs ISAF og framlagi til UNIFEM, nú UN Women, til að styðja kvennamálaráðuneytið og kvennamiðstöðvar. Jafnframt stunduðu þeir nemendur frá Afganistan nám við Jafnréttisskólann við HÍ á síðasta ári en starfsemi þess skóla er fjármögnuð af utanríkisráðuneytinu.

Mið-Austurlönd

Íslenskir sérfræðingar hafa um nokkurt skeið starfað í Mið-Austurlöndum innan vébanda ýmissa alþjóðastofnana, aðallega að málefnum fólks á herteknu svæðunum á vesturbakka Jórdanárinnar og Gasa, sem og palestínskra flóttamanna, en þar er mikil þörf á mannúðar- og félagsaðstoð. Nú starfa í Amman, Beirút og Jerúsalem þrír sérfræðingar við mannúðaraðstoð, flóttamannahjálp, stjórnun og stefnumótun á vegum Palestínuflóttamannaaðstoðarinnar (UNRWA). Hjúkrunarfræðingur er við störf hjá Barnahjálp SP í Jerúsalem og vinnur að velferð barna og mæðra á herteknu svæðunum. Einnig hefur Ísland styrkt starf Samræmingarskrifstofu SP í mannúðarmálum (OCHA) á herteknu svæðunum.

Balkanskagi

Enn er mikilvægt að vinna að því að treysta frið og öryggi á Balkanskaga, einkanlega í Bosníu og Hersegóvínu og Kósóvó. Ástandið hefur lengi verið áhyggjuefni Evrópuríkja og hefur Evrópusambandið haldið úti friðargæslusveitum á svæðinu. Íslenskir lögregluþjónar störfuðu lengi innan vébanda lögreglusveitar Evrópusambandsins í Bosníu og Hersegóvínu. Á Balkanskaga hefur friðargæslan einnig átt áralengt og gott samstarf við UNIFEM, nú UN Women, og hafa jafnréttissérfræðingar starfað í Sarajevo og Belgrad að jafnréttisverkefnum, öryggi og átakavörnum. Íslensk stjórnvöld styrkja einn íslenskan jafnréttissérfræðing til starfa hjá UN Women í Sarajevo en jafnréttisverkefnið þar nýtur einnig fjárframlags frá Íslandi.

Afríka

Mikil þörf hefur verið á starfi sérfræðinga að uppbyggingu friðar í Afríku. Tveir lögregluþjónar störfuðu við löggæsluverkefni Friðargæsludeildar Sameinuðu þjóðanna (DPKO) í Líberíu til ársloka 2010. Verkefnið snýst um uppbyggingu og stuðning við staðarlögreglu, en að því starfa um 1.300 lögreglumenn frá hátt í 40 ríkjum.

5.3.2. Kosningaefirlit

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) hefur á síðustu árum unnið merkt starf í að treysta lýðræði og mannréttindi í sessi í ýmsum aðildarríkjum sínum, einkum þeim sem áður tilheyrðu Sovétríkjunum. Íslensk stjórnvöld hafa stutt við lýðræðis- og mannréttindastarf ÖSE með ýmsu móti, m.a. með þátttöku í kosningaefirliti stofnunarinnar sem ætlað er að stuðla að frjálsum og lýðræðislegum kosningum í aðildarríkjum ÖSE. Á árinu 2010 tóku sextán Íslendingar, átta konur og átta karlar, þátt í eftirliti með forseta- og þingkosningum í

Aserbaídsjan, Bosníu og Hersegóvínu, Georgíu, Hvíta-Rússlandi, Kirgistan, Moldóvu og Úkraínu. Í maímánuði 2011 fóru þrír íslenskir eftirlitsmenn til starfa í Albaníu.

5.4. Neyðar- og mannúðaraðstoð

Íslensk stjórnvöld vinna markvisst að því að veita fólki aðstoð sem býr við langvarandi neyð og hörmungar af völdum ófriðar. Framlög til neyðar- og mannúðaraðstoðar ýmissa fjölbjóðasamtaka eru veigamikil atriði í stefnu íslenskra stjórnvalda, sem og samstarf við frjáls félagasamtök. Á árinu 2010 námu framlög til neyðar- og mannúðaraðstoðar 278 m.kr. Þar af runnu 123 m.kr. til verkefna íslenskra félagasamtaka.

5.4.1. Alþjóðastofnanir

Íslensk stjórnvöld leggja umtalsvert af mörkum til neyðar- og mannúðaraðstoðar á vegum stofnana Sameinuðu þjóðanna, s.s. til Matvælaáætlunar SP (WFP), Neyðarsjóðs SP (CERF) og Samræmingarskrifstofu SP fyrir mannúðaraðstoð (OCHA). Á árinu 2010 var fé lagt til neyðaraðstoðar vegna jarðskjálftans á Haítí, flóttamannavandans á Filabeinsströndinni og flóðanna í Pakistan. Þegar átökin hófust í Líbíu var ákveðið að veita tíu milljónir króna til aðstoðar við flóttamenn frá Líbíu, sem skiptist á milli Flóttamannastofnunar SP og Matvælaáætlunar SP, en um 700 þúsund manns hafa þurft að flýja heimili sín frá því átökin hófust. Íslenska friðargæslan hefur gert svokallaða viðbragðssamninga um að senda sérfræðinga á neyðarsvæði við nokkrar stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Á árinu 2010 og 2011 störfuðu upplýsingafulltrúar á vegum Barnahjálpar SP í Jemen og Pakistan.

5.4.2. Frjáls félagasamtök

Stjórnvöld telja afar mikilvægt að styrkja mannúðar- og hjálparstarf frjálsra félagasamtaka. Á árinu 2010 voru sérstakar verklagsreglur um stuðning við félagasamtök endurskoðaðar í samráði við samstarfshóp félagasamtaka. Meginmarkmið endurskoðunarinnar var að koma á samræmdum reglum vegna neyðar- og mannúðaraðstoðar annars vegar og þróunarsamvinnuverkefna hins vegar. Frá og með árinu 2011 gilda því samhæfðar reglur utanríkisráðuneytisins og ÞSSI um allt samstarf stjórnvalda við félagasamtök á sviði þróunarmála. Í febrúar 2011 héldu utanríkisráðuneytið og ÞSSI námskeið um reglurnar sem var sótt af 24 fulltrúum félagasamtaka.

Á árinu 2010 var jafnframt undirrituð ný samstarfsyfirlýsing utanríkisráðuneytisins og Rauða kross Íslands, og samstarfssamningar ráðuneytisins við Félag Sameinuðu þjóðanna og landsnefnd UNIFEM, nú UN Women voru endurnýjaðir. Í árslok 2010 var haldin málstofa á Akureyri um friðarstarf í þágu kvenna í samvinnu við Jafnréttisstofu og landsnefnd UNIFEM. Á haustmánuðum 2010 var auk þess haldið námskeið um friðargæslu, þróunarmál og neyðaraðstoð í samvinnu við ÞSSI, Rauða krossinn og Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands með um 25 þátttakendum.

Íslensk stjórnvöld leggja mikla áherslu á samstarf við Slysavarnarfélagið Landsbjörgu og samstarfssamninginn um Íslensku alþjóðabjörgunarsveitina og er Alþjóðasveitin sem skipuð er 34 liðsmönnum, á viðbragðslista Íslensku friðargæslunnar. Utanríkisráðuneytið fjármagnar einnig þátttöku sveitarinnar í alþjóðlegu björgunarteymi SP (*e. UN Disaster Assessment and Coordination – UNDAC*) sem miðar að því að senda sérfræðinga skjótt á vettvang í neyðartilfellum. Náíð samráð var haft við alþjóðabjörgunarsveitina vegna hamfaranna í Japan í mars á þessu ári og var hún sett í viðbragðsstöðu í kjölfarið.

5.5. Marghliða samvinna

5.5.1. Sameinuðu þjóðirnar

Aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum er einn helsti grundvöllur alþjóðastarfs og er samstarf við stofnanir Sameinuðu þjóðanna því einn veigamesti þáttur fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Yfir helmingur framlaga Íslands til alþjóðastofnana rennur til SP og námu þau tæpum 570 milljónum króna árið 2010.

Stofnanir Sameinuðu þjóðanna gegna margar hverjar lykilhlutverki í þróunar-, neyðar- og mannúðaraðstoð á vettvangi og stuðla þannig að bættum lífskjörum í fátækum þróunarrikjum. Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á samstarf við stofnanir sem endurspeglar markmið Íslands í þróunarsamvinnu. Tvær þeirra eru lykilstofnanir: Stofnun Sameinuðu þjóðanna um jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna, UN Women (áður UNIFEM) og Barnahjálpar SP.

Ísland veitir jafnframt framlög til eftirfarandi stofnana og sjóða SP sem eiga það sameiginlegt að gegna lykilhlutverki í alþjóðlegri þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoð og samræmingaraðgerðum á vettvangi: Þróunaráætlunar SP (UNDP), Palestínuflottamannaaðstoðarinnar (UNRWA), Mannfjöldasjóðs SP (UNFPA), Flóttamannaaðstoðar SP (UNHCR), Samræmingaskrifstofu SP fyrir neyðaraðstoð (OCHA), Neyðarsjóðs SP (CERF), Friðargæsludeildar SP (DPKO), Matvælaaðstoðar SP (WFP) og Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP (FAO).

UN Women

Eins og sagt er frá í kafla 4.1.2 hefur nýrri Stofnun um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna, UN Women, verið komið á fót innan Sameinuðu þjóðanna en hún tók til starfa 1. janúar 2011. Stofnunin mun fyrst um sinn beina sjónum sínum að fimm áherslusviðum sem miða m.a. að því að binda enda á ofbeldi gegn konum og stuðla að valdeflingu kvenna á öllum sviðum þjóðlífs.

Áætlað hefur verið að framlög til UN Women þurfi að margfaldast ef stofnunin á að geta framfylgt umboði sínu. Bæði þarf að styrkja starfsemi í höfuðstöðvunum og starfseminni á vettvangi, ásamt því sem kostnaður hlýst af því að sameina þær fjórar stofnanir sem áður sinntu jafnréttismálum innan SP í eina. Íslendingar veittu sérstakt framlag til UN Women vegna kostnaðar við sameiningarferlið. Jafnframt því voru veitt reglubundin almenn framlög og framlög sem eyrnamerkt eru styrktarsjóði sem berst gegn kynbundnu ofbeldi. Auk þess hafa sérstök framlög runnið til verkefna í Afganistan og á hinum herteknu svæðum Palestínu þar sem áhersla er lögð á efnahagslega og félagslega valdeflingu kvenna. Þá hafa íslenskir sérfræðingar verið sendir til starfa á skrifstofu stofnunarinnar á Balkanskaga, Barbados og í höfuðstöðvum sjóðsins. Mikið og gott samstarf er á milli utanríkisráðuneytisins og landsnefndar UN Women á Íslandi og var formlegur samstarfssamningur við landsnefndina framlengdur til næstu þriggja ára á árinu 2010.

Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna – UNICEF

Á árinu 2010 tók Ísland í fyrsta sinn eitt af 12 sætum Vesturlandahópsins í framkvæmdastjórn Barnahjálpar SP en hún tekur ákvarðanir um stefnumið, aðgerðaáætlanir fyrir einstök lönd og fjármál stofnunarinnar. Eitt af þeim málefnum sem Ísland lét sig varða, var úttekt sem gerð var á jafnréttismálum og samþættingu kynjasjónarmiða innan Barnahjálparinnar. Á stjórnarfundum stofnunarinnar í júní á síðasta ári flutti Ísland ávarp fyrir hönd Norðurlandanna, Malaví og Líberíu þar sem úttektinni var fagnað og lögð var áhersla á mikilvægi þess að samþætting kynjasjónarmiða verði tengd mælanlegum markmiðum. Jafnframt var ítrekað að jafnréttismálin væru málaflokkur sem ávallt þyrfti að halda á lofti því jafnrétti kynjanna væru grunnforsenda fyrir því að þúsaldarmarkmiðin næðust. Á ársfundi

Barnahjálparinnar í september var landsnefnd UNICEF á Íslandi ein af fjórum landsnefndum sem kynntu starfsemi sína.

Leiðtogafundur um þúsaldarmarkmið Sameinuðu þjóðanna

Í september 2010, í upphafi 65. allsherjaþings SP, var haldinn leiðtogafundur um þúsaldarmarkmiðin sem forsætisráðherra sótti. Þar komu þjóðarleiðtogar saman ásamt öðrum hagsmunaaðilum og fóru yfir farinn veg og litu til framtíðar. Tilkynnt var um nýjar aðgerðir í þágu heilbrigðis kvenna og barna ásamt aðgerðum í baráttunni gegn fátækt, sjúkdómum og hungri. Ísland tók þátt í samningaviðræðum um yfirlýsingu fundarins en undirbúningur og viðræður fóru fram mest allt árið 2010. Í skjalinu var farið yfir dæmi um jákvæðan árangur og þær ályktanir sem draga má af starfinu frá setningu þúsaldarmarkmiðanna fyrir tíu árum, auk þess sem skuldbindingar aðildarríkja voru ítrekaðar.

5.5.2. Alþjóðabankinn

Árið 2010 samþykkti þróunarnefnd Alþjóðabankans, sem skipuð er 24 ráðherrum allra kjördæma bankans, að heimila bankanum að ráðast í hlutafjárukningu. Hlutafjárukningin er tvískipt, annars vegar er um að ræða sértæka hlutafjárukningu, sem hefur það að markmiði að auka áhrif og vægi þróunararríkja í stjórn Alþjóðabankans og Alþjóðalánastofnunarinnar, og hins vegar almenna hlutafjárukningu en henni er ætlað að svara aukinni eftirspurn þróunararríkja eftir aðstoð bankans í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar. Sértæk hlutafjárukning Alþjóðabankans nemur alls 27,8 milljörðum Bandaríkjadala og hlutafjárukning Alþjóðalánastofnunarinnar nemur 200 milljónum Bandaríkjadala. Almenna hlutafjárukningin nemur 58,4 milljörðum Bandaríkjadala. Ísland, líkt og hin Norðurlöndin, styður hlutafjárukninguna, en ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvort Ísland nýti sér kauprétt á hlutabréfum í bankanum.

Ísland tók jafnframt virkan þátt í samningaviðræðum um 16. endurfjármögnun Alþjóðaframfarastofnunarinnar sem lauk í desember 2010. Stofnunin sérhæfir sig í aðstoð til fátækustu ríkjanna og er starf hennar endurfjármagnað á þriggja ára fresti. Endurfjármögnunin sem gengið var frá í desember sl. tekur til árána 2012 til 2014. Samþykkt var að aðaláhersla Alþjóðaframfarastofnunarinnar á þessu tímabili verði á jafnréttismál, aðgerðir sem stemma stigu við loftlagsbreytingum, aðstoð við óstöðug ríki og viðbrögð við neyðarástandi sem skapast vegna náttúruhamfara eða efnahagslegra áfalla. Þrátt fyrir hina alþjóðlegu fjármálakreppu ákváðu aðildarríkin að veita stofnuninni stærstu endurfjármögnun sem fengist hefur til þessa og ítrekuðu þannig mikilvægi þess að veita fátækustu ríkjum aðstoð. Endurfjármögnun tímabilsins telur 48,3 milljarða Bandaríkjadala. Vegna samdráttar í þjóðartekjum lækkaði hlutur Íslands frá fyrra endurfjármögnunartímabili úr 0,04% í 0,03%.

Bankinn hefur á undanförunum árum lagt aukna áherslu á mál sem Ísland telur mikilvæg, s.s. orkumál, fiskimál og jafnrétti kynjanna. Íslensk stjórnvöld hafa lagt sitt af mörkum til þess að styðja þessa þróun, m.a. með málflutningi í stjórn bankans og þátttöku í verkefnum á sviði orkumála (ESMAP), fiskimála (PROFISH) og jafnrétti kynjanna. Nú stendur yfir endurskoðun á stefnu bankans í orkumálum og munu fulltrúar Íslands sjá um að samræma afstöðu Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna til hinnar nýju stefnu.

Ísland hefur einnig verið virkt í PROFISH-verkefninu en með því verkefni er ætlunin að styrkja sjálfbæra fiskveiðistjórnun, stuðla að efnahagslegum framförum, byggja upp fiskistofna og auka afrakstur greinarinnar. Nú er unnið að stefnumótun fyrir PROFISH-verkefnið til næstu fimm ára og hefur Ísland m.a. lagt áherslu á að efla fagþekkingu á fiskveiðum innan bankans og fjölga þróunarverkefnum á sviði sjálfbærra fiskveiða í samstarfi við landsdeildir bankans.

Bankinn hefur að undanförnu unnið ötullega að samþættingu jafnréttis kynjanna í störfum sínum og hefur Ísland tekið virkan þátt í að styrkja þá þróun, m.a. með þátttöku í sérstakri aðgerðaáætlun í jafnréttismálum. Áætluninni lýkur nú í apríl 2011 og vegna góðs árangurs, m.a. í að stemma stigu við mæðradauða og auka menntun kvenna, sem og í að gera málum kvenna hátt undir höfði innan bankans, hefur verið ákveðið að hefja nýjan áfanga áætlunarinnar sem mun standa til 2013. Hann verður byggður á þeim grunni sem fyrsta aðgerðaáætlunin lagði og m.a. verður lögð áhersla á að lækka þann þröskuld sem konur þurfa að yfirstíga til þess að verða fullgildir þátttakendur í formlegum vinnumarkaði í þróunarríkjum.

5.5.3. Aðrar stofnanir

Háskóli Sameinuðu Þjóðanna

Hér á landi starfa nú þrír skólar innan vébanda Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP): jarðhitaskóli, sjávarútvegsskóli og landgræðsluskóli. Á þeim 33 árum, sem liðin eru frá stofnun elsta skólans, jarðhitaskólans, hefur samtals 681 sérfræðingur útskrifast frá skólunum þremur. Árið 2009 hófst auk þess tilraunaverkefni um jafnréttisskóla og er stefnt að því að hann verði hluti af neti HSP í framtíðinni en sex nemendur voru útskrifaðir frá honum árið 2010.

Jarðhitaskólinn er elstur skóla HSP á Íslandi. Alls luku 28 einstaklingar frá fimmtán þróunarlöndum námi við skólann á síðasta ári og hafa þá samtals 452 einstaklingar lokið sex mánaða námi við skólann. Þá voru þrettán nemendur í meistaranámi og tveir í doktorsnámi við Háskóla Íslands. Áhugi á nýtingu jarðhita fer sífellt vaxandi og er það ein af ástæðunum fyrir metfjölda nemenda á síðasta ári. Á árinu 2010 voru haldin fimm námskeið á vettvangi, í Kenía og Indónesíu. Jafnframt var haldið námskeið í El Salvador í byrjun árs 2011.

Markmið Sjávarútvegsskólans er að efla sérfræðileikkingu í sjávarútvegi og fiskveiðum. Hafrannsóknastofnun ber ábyrgð á rekstri skólans en starfsemi hans byggist m.a. á samstarfi við Matis, Háskóla Íslands, Háskólann á Akureyri auk fjölda fyrirtækja, stofnana og einstaklinga. Á árinu útskrifuðust sautján nemendur frá fjórtán löndum eftir sex mánaða nám við skólann. Var þetta þrettánda útskrift skólans og hafa samtals 223 sérfræðingar frá 43 löndum lokið námi við hann. Nú stunda tveir namar meistaranám á vegum skólans og sex eru við doktorsnám. Frá stofnun skólans hafa konur verið 35% útskriftarnema. Þá stendur skólinn fyrir styttri námskeiðum í þróunarlöndum. Árið 2010 voru slík námskeið haldin í Úganda, Belís, Barbados og Víetnam.

Landgræðsluskólinn varð formlega hluti af neti Háskóla SP í febrúar 2010. Skólinn er samstarfsverkefni utanríkisráðuneytisins, Landbúnaðarháskóla Íslands og Landgræðslu ríkisins og er kostnaður við rekstur hans greiddur af framlögum Íslands til þróunarmála. Markmið skólans er að þjálfa sérfræðinga frá þróunarlöndum sem glíma við jarðvegseyðingu, eyðimerkurmyndun og neikvæð áhrif loftslagsbreytinga í landgræðslu og sjálfbærri nýtingu lands. Í lok október 2010 útskrifuðust sex namar eftir hálfis árs þjálfun við skólann. Á árinu var jafnframt haldið áfram að móta starf skólans, þ.e. unnið var að stefnumótun til næstu fimm ára, starfslýsing forstöðumanns og stjórnar var endurskoðuð og þróun kennslunnar hélt áfram á vegum fagráðs skólans.

Norræni þróunarsjóðurinn (NDF)

Innan Norræna þróunarsjóðsins (NDF) var upphaflega unnið að því að styrkja efnahagslegar og félagslegar framfarir í fátækustu þróunarríkjunum í samvinnu við aðrar lánastofnanir. Stjórn sjóðsins samþykkti í júní 2009 nýja framkvæmdaáætlun sem er grundvöllurinn fyrir framtíðarverkefni sjóðsins, þ.e. að bregðast við orsökum og afleiðingum

loftslagsbreytinga. Síðan þá hefur sjóðurinn styrkt 23 verkefni í þróunarlöndum, aðallega í Afríku. Þá hefur sjóðurinn einnig stofnað tryggingasjóð, ætlaðan smáum og meðalstórum verkefnum sem bera mikinn upphafskostnað og ekki yrði að öðrum kosti komið á laggirnar. Sjóðurinn hefur tvisvar veitt styrki til að efla sérstaklega tækni- og þekkingarmiðlun á sviði loftslagsbreytinga. Kallað var eftir styrkumsóknum í annað sinn í október 2010 og var sérstök áhersla lögð á áhrif loftslagsbreytinga í borgum og á endurnýjanlega orkugjafa. Í tilefni umsóknarferlisins efndu NDF og Norræni umhverfissjóðurinn (NEFCO) til kynningar á loftslagssjóðnum hér á landi í nóvember 2010 í samstarfi við utanríkisráðuneytið og umhverfisráðuneytið.

5.6. Tvihlíða samvinna - ÞSSÍ

Hjá Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) er um þessar mundir unnið að því að endurskipuleggja starfsemi stofnunarinnar. Í meginatriðum felst breytingin í að fækka samstarfslöndum og verkefnum og að fá framkvæmd og yfirstjórn verkefna heimamönnum sem mest í hendur. Endurskipulagningin er mislangt á veg komin eftir samstarfslöndum en unnið er að sambærilegum breytingum í þeim öllum. Markmiðið er að stuðla að markvissara og árangursríkara þróunarstarfi og að auka eignarhald og ábyrgð heimamanna á öllum aðgerðum. Stefna samstarfslanda ÞSSÍ, Íslands og alþjóðlegar skuldbindingar eru hafðar að leiðarljósi við endurskipulagninguna. Jafnframt er stofnunin að bregðast við niðurskurði á framlögum síðustu tveggja ára.

Samstarfi Íslands og Namibíu lauk formlega í árslok 2010 þegar umdæmisskrifstofu ÞSSÍ í landinu, sem jafnframt var sendiráð, var lokað. Namibía er þriðja landið frá 2008 sem ÞSSÍ hættir samstarfi við. Samstarfið hófst árið 1990 og var Namibía um tíma stærsta samstarfsland ÞSSÍ. Undanfarin ár hefur stofnunin lagt áherslu á að styðja jaðarhópa í landinu og hafa helstu verkefni verið á sviði menntunar, heilbrigðis- og umhverfismála. Má þar nefna stuðning við menntun heyrnarlausegra og heyrnarskertra og uppbyggingu við öflun á hreinu vatni og beitarstjórnun hjá hirðingjum í norðanverðu landinu. Þá hefur stofnunin stutt verkefni á sviði fullorðinsfræðslu og leikskólamála frumbyggja. Loks má nefna stuðning við auðlindastjórnun á hafsvæðinu úti fyrir ströndum landsins. Flestum þessara samstarfsverkefna lauk á árinu 2010 en þeim síðustu mun ljúka á árinu 2011. Allir starfsmenn ÞSSÍ í Namibíu hafa hætt störfum og sjá samstarfsaðilar alfarið um að ljúka framkvæmd síðustu verkefna.

Mósambík er eitt þriggja landa sem ÞSSÍ starfar áfram í. Megináhersla er lögð á að færa starfsemina sem mest til heimamanna og nýta innlend kerfi. Samstarfið við Mósambík byggist nú á tveimur stöðum, annars vegar verkefnastöð á sviði fiskimála, sem er fjármögnuð sameiginlega af Noregi og Íslandi, og hins vegar stuðningi við fullorðinsfræðslu í einu héraði í landinu. Samstarfið á sviði fiskimála beinist einkum að fæðuöryggi með áherslu á stjórnun fiskveiða, fiskeldi og baráttu gegn ólöglegum fiskveiðum. Fullorðinsfræðsluverkefnið hefur það að meginmarkmiði að draga úr ólæsi og stuðla að valdeflingu meðal fátækra í dreifbýli. Gerðar voru breytingar á því verkefni um mitt ár 2010. Dregið var úr séráherslum verkefnisins og framkvæmd þess alfarið færð til heimamanna í héraði.

Malaví er einnig í hópi þeirra landa sem Ísland heldur áfram samstarfi við. Samstarfið er nú að fara í gegnum mikið umbrotaskeið. ÞSSÍ hefur um árabíl aðallega beint stuðningi sínum að einu héraði við Malaví-vatn og þá einkum á sviði heilbrigðis- og menntamála. Í árslok 2010 var flestum samstarfsverkefnum lokið eða um það bil að ljúka, þar á meðal verkefni á sviði fullorðinsfræðslu og vatns- og hreinlætismála. Í báðum þessum verkefnum var lögð áhersla á að bæta grunnþjónustu við íbúa héraðsins. Stuðningur við stærsta verkefnið, sem er uppbygging heilbrigðisþjónustu í hluta héraðsins, lýkur ekki fyrr en í árslok 2011. Á árinu 2010 hófst undirbúningur að verkefni á sviði lýðheilsu sem á að þjóna öllu héraðinu og er miðað við að það verði að mestu eða öllu leyti framkvæmt af heimamönnum og undir stjórn

þeirra. Þessi nálgun byggist m.a. á þeirri reynslu sem aflað hefur verið í samstarfi íslenskra og malavískra stjórnvalda á liðnum árum.

Úganda er þriðja landið sem Ísland starfar áfram með. Þar er áhersla lögð á stuðning við tvö svið, byggðabróun og fiskimál. Annað helsta verkefnið er samstarf við héraðsstjórnvöld um byggðabróun á eyjunum í Viktoríuvatni. Áhersla er lögð á að styrkja stjórnsýslu héraðsins og bæta þjónustu við almenning á sviði mennta-, fiski- og heilbrigðismála. Samningur vegna verkefnisins var endurnýjaður á árinu 2010. Hitt verkefnið er á sviði fiskimála og beinist sérstaklega að uppbyggingu í gæðamálum á löndunarstöðum. Tveimur verkefnum lauk á árinu 2010. Annað þeirra er frumkvöðlafræðsluverkefni en það hefur jafnframt notið stuðnings frá Belgíu. Belgar munu halda stuðningi sínum áfram til ársloka 2011 undir stjórn ÞSSÍ. Hitt verkefnið sem lokið var við á árinu er á sviði fullorðinsfræðslu og er verið að skoða mögulegt áframhald á aðkomu ÞSSÍ að þeim vettvangi í Úganda.

Embætti framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands var auglýst laust til umsóknar í október 2010. Alls bárust 33 umsóknir um embættið. Þriggja manna valnefnd sá um ráðningarferlið og naut aðstoðar Hagvangs við það verk. Að loknum viðtölum og hæfnismati ákvað utanríkisráðherra að skipa Engilbert Guðmundsson í embætti framkvæmdastjóra ÞSSÍ og hóf hann störf 1. mars sl. Tók hann við af Sighvati Björgvinssyni, sem gegnt hafði embættinu frá árinu 2001, en hann lét af störfum um áramót. Staðgengill framkvæmdastjóra var þá settur í embættið um tveggja mánaða skeið.

6. VIÐSKIPTAMÁL – EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ

6.1. Aðild Íslands að hinu Evrópska efnahagssvæði

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið, EES-samningurinn, hefur um árabil verið einn af hornsteinum í utanríkisstefnu Íslands. Með samningnum er íslenskum fyrirtækjum búið samkeppnishæft umhverfi á innri markaði Evrópu og grundvöllur lagður fyrir öflugt rannsóknar- og þróunarstarf hér á landi. Sú staðreynd, að Ísland hefur nú sótt um aðild að ESB, dregur á engan hátt úr mikilvægi þess að rekstur samningsins gangi eins vel fyrir sig og framast er unnt.

Eitt af meginverkefnum utanríkisráðuneytisins er að tryggja, ásamt fagræðuneytunum hverju á sínu sviði, að rekstur EES-samningsins gangi snurðulaust fyrir sig og að hagsmuna Íslands sé gætt í hvívetna við upptöku regluverks ESB í samninginn. Hins vegar er því ekki að leyna að sá niðurskurður, sem gripið hefur verið til í kjölfar efnahagskreppunnar hér á landi, hefur haft sín áhrif á möguleika Íslands til öflugrar hagsmunagæslu á vettvangi EES-samningsins. Þannig hefur fulltrúum fagræðuneyta í sendiráðinu í Brussel fækkað verulega og er nú svo komið að mörg ráðuneytanna eiga þar engan fulltrúa. Slíkt bitnar á möguleikum ráðuneytanna til að fylgjast með og bregðast við breytingum í einstökum málaflokkum.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir nokkrum af þeim málum sem efst hafa verið á baugi á vettvangi EES-samstarfsins undanfarið ár.

6.1.1. Mál sem tengjast bankahruninu

Gjaldeyrishöft

Í október 2008 greip Ísland til verndarráðstafana skv. 43. gr. EES-samningsins í kjölfar bankahrunsins með því að setja reglur um gjaldeyrismál sem takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti, sem þeim tengjast, til og frá landinu sem að mati Seðlabanka Íslands valda alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Fyrirgreint ákvæði 43. gr samningsins veitir ríkjum á EES-svæðinu heimild til að gripa til fyrirbyggjandi verndaraðgerða við tiltekna aðstæður í efnahagslífi viðkomandi ríkis sem snertir vanda við greiðslujöfnuð þess eða yfirvofandi hættu á slíkum vanda. Með því að takmarka fjármagnsflutninga með þessum hætti verður að líta svo á að Ísland taki ekki lengur fullan þátt í innri markaði ESB.

Reglur um takmarkanir á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum eru enn í gildi en nokkrar breytingar hafa þó verið gerðar á þeim. Í áætlun Seðlabankans um afnám gjaldeyrishafta frá 5. ágúst 2009 kom fram að stefnt væri að afnámi haftanna í áföngum. Í fyrri áfanga skyldi byrjað að losa um höft á innstreymi fjármagns en því næst skyldi hafist handa við að losa um höft á langtímaeignum sem þegar væru að miklu leyti í eigu langtímafjárfesta eða myndu fljótlega komast í hendur slíkra fjárfesta, t.d. innlendra lífeyrissjóða. Að því loknu var áformað að losað yrði um höft á skammtímaeignum. Fyrsta skrefið í afnámi haftanna var tekið í októberlok 2009 þegar höftum var aflétt á innstreymi nýs fjármagns.

Tekið hefur lengri tíma en upphaflega var gert ráð fyrir að skapa þau skilyrði sem eru forsenda þess að hægt sé að afnema höftin án þess að það valdi verulegum óstöðugleika. Fyrir því eru ýmsar ástæður. Má í því sambandi nefna tafir sem urðu á endurskoðun efnahagsáætlunar stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, tafir á að koma efnahagsreikningum nýju bankanna saman, erfiðleikar við að taka nægilega hratt á skuldavanda heimila og fyrirtækja og takmarkað aðgengi ríkissjóðs og fyrirtækja að erlendum lánsfjármörkuðum. Hinn 25. mars sl. samþykkti ríkisstjórnin hins vegar áætlun um losun

gjaldeyrishafta í áföngum í samræmi við tillögur Seðlabanka Íslands. Til að ná markmiðum um afnám hafta án þess að fjármála- eða gengisstöðugleika verði teflt í tvísýnu hefur efnahags- og viðskiptaráðherra lagt til við Alþingi að lagaheimild um gjaldeyrishöft verði framlengd til ársloka 2015. Ef aðstæður leyfa verða höftin afnumin fyrr.

Málarekstur hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)

Allt frá hruni íslensks efnahagslífs í október 2008 hefur málarekstur hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) á hendur íslenskum stjórnvöldum að mjög miklu leyti varðað þær aðgerðir sem íslensk stjórnvöld hafa gripið til í kjölfar hrunsins. Hér á eftir verður gerð grein fyrir nokkrum helstu málum sem hafa verið til skoðunar hjá ESA síðastliðið ár en umfjöllunin er þó engan veginn tæmandi.

Gildi neyðarlaganna

Í desember 2010 staðfesti ESA þá bráðabirgðaniðurstöðu sem stofnunin hafði komist að í árslok 2009 að ákvæði neyðarlaganna, einkum varðandi forgang sem innlendum innstæðum var veittur, og ráðstafanir íslenskra stjórnvalda á grundvelli laganna stæðust kröfur EES-samningsins og önnur lagaleg skilyrði. Niðurstaða stofnunarinnar var sú að hvorki neyðarlögin né ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins hafi falið í sér ólögmæta mismunun gagnvart almennum kröfuhöfum. Því hafi ekki verið brotið gegn ákvæðum 40. gr. EES-samningsins um frjálst flæði fjármagns. Fram kemur að þessi niðurstaða leysi ekki úr álitaefnum er varða tilskipun um innstæðutryggingar og mismunun á milli innstæðueigenda á Íslandi og innstæðueigenda sem áttu innstæður í útibúum íslenskra banka í öðrum EES-ríkjum.

Í ágreiningsmálum kröfuhafa fyrir dómstólum reynir m.a. á stjórnskipulegt gildi neyðarlaganna. Ljóst er að niðurstaða þess málareksturs getur skipt miklu máli að því er varðar endurreisn íslensks efnahagslífs.

Icesave

Eftirlitsstofnun EFTA sendi Íslandi áminningarbréf (*e. Letter of formal notice*) í maí 2010 þar sem kemur fram það álit stofnunarinnar að Íslandi hafi borið skylda til þess að setja upp innstæðutryggingakerfi sem tryggi innstæður að því lágmarki sem tilskipun ESB um innstæðutryggingar kveður á um. Tekið er fram að íslensk stjórnvöld hafi á grundvelli tilskipunar um innstæðutryggingar borið „árangursskyldu“, þ.e. skyldu til að tryggja að lágmarkstrygging sé tiltæk þegar þrír mánuðir, sem heimilt er að framlengja í allt að tólf mánuði, eru liðnir frá því að viðkomandi banki geti ekki staðið skil á innstæðu. Þá bendir ESA á að íslensk yfirvöld hafi gert greinarmun á innstæðueigendum í íslenskum útibúum og útibúum erlendis þegar gripið var til neyðarráðstafana í kjölfar bankahrunsins í október 2008.

Í fréttatilkynningu sem ESA birti vegna bréfsins kom fram að framgangur málsins myndi ráðast af því hvort samningar næðust við Breta og Hollendinga. Á meðan samningaviðræður íslenskra stjórnvalda við bresk og hollensk yfirvöld um uppgjör Icesave-reikninganna stóðu yfir fengu íslensk stjórnvöld frest til að skila inn athugasemdum sínum. Í ljósi þess að Icesave-samkomulagið var fellt í þjóðaratkvæðagreiðslu hinn 9. apríl sl., sendu stjórnvöld hinn 2. maí sl. svar við áminningarbréfi ESA frá 26. maí 2010. Í svarinu kemur fram að Ísland hafni því að brot gegn innstæðutryggingatilskipun ESB hafi átt sér stað og krefjist þess að mál ESA verði látið niður falla.

Endurreisn Arion banka, NBI og Íslandsbanka

Hinn 15. desember 2010 ákvað ESA að hefja formlega rannsókn á því hvort aðgerðir vegna endurreisnar bankanna hér á landi hafi falið í sér ólögmæta ríkisstyrki í skilningi EES-samningsins. Stjórnvöld hafa útskýrt ítarlega gagnvart eftirlitsstofnuninni ýmis atriði er varða

fall gömlu bankanna, stofnun þeirra nýju og samskipti við skilaneindir gömlu bankanna. ESA var send tilkynning um hvernig yrði staðið að endurreisn bankanna í september 2010 og var þeim ráðstöfunum sem þar var lýst hrundið í framkvæmd án þess að samþykki stofnunarinnar lægi fyrir. ESA hefur fallist á að björgunaraðgerðirnar hafi verið nauðsynlegar en telur að það verði að skoða málin í heild og m.a. þurfi að meta lífvænleika bankanna þriggja til framtíðar. Sú vinna er nokkuð umfangsmikil og kallar á upplýsingar frá bönkunum, sem eru hliðstæðar upplýsingum sem þeim er gert að skila til Fjármálaeftirlitsins. Niðurstöðu í þessum málum er líklega að vænta nú í sumar.

Framtíðarskipulag félagslegra lána

Íslensk stjórnvöld hafa frá árinu 2008 heitið ESA því að aðgreina með skýrari hætti félagsleg lán Íbúðalánasjóðs og lánastarfsemi sem rekin er í samkeppni við aðra lánveitendur á markaði. Í því felst að skilgreina þarf hvaða lán séu félagsleg og hvaða lán séu það ekki. Aðeins félagsleg lán geta notið ríkisaðstoðar. Þessu tengist jafnframt undanþága sjóðsins frá arðgreiðslum, greiðslu ríkisábyrgðargjalds og tekjuskatts, en talið er að í þessum atriðum geti falist ríkisaðstoð.

Hinn 16. mars sl. samþykkti ESA með fyrirvara 33 milljarða króna framlag íslenska ríkisins til Íbúðalánasjóðs. Samþykkið er tímabundið og bundið því skilyrði að íslensk stjórnvöld leggi fyrir stofnunina nákvæma áætlun um endurskipulagningu sjóðsins fyrir lok september á þessu ári. Í slíkri endurskipulagningaráætlun þarf að skilgreina með skýrum hætti þá þjónustu sjóðsins sem hefur almenna efnahagslega þýðingu að því er varðar félagslegt húsnæði. Þjónusta sem fellur utan þessa hlutverks, en þar er einkum um að ræða lánastarfsemi, verður að vera fjármögnuð á markaðskjörum og skal í bókhaldi sjóðsins vera skilin frá verkefnum sem falla undir félagslegt hlutverk hans.

Peningamarkaðssjóðir

Hinn 8. september 2010 tók ESA ákvörðun um að hefja formlega rannsókn vegna kaupa nýju viðskiptabankanna á eignum peningamarkaðssjóða til að flýta fyrir slitum sjóðanna. Í þessari ákvörðun eftirlitsstofnunarinnar felst að af hennar hálfu er litið svo á að ekki hafi verið staðfest að ákvarðanir bankanna hafi byggt á hagsmunum þeirra sjálfra frekar en hagsmunum stjórnvalda. Málið er til komið vegna kvörtunar rekstraraðila annarra sambærilegra sjóða.

Stjórnvöld hafa komið á framfæri upplýsingum frá bönkunum um ástæður þess að þeir keyptu eignir úr sjóðunum og hvernig þau kaup fóru fram. Niðurstöðu í málinu er líklega að vænta síðar á þessu ári.

Endurreisn Sjóvá

Hinn 22. september 2010 ákvað ESA að hefja formlega rannsókn vegna endurreisnar Sjóvá. Telur stofnunin þannig þörf á frekari upplýsingum um nauðsyn þess að ríkið tók þátt í endurfjármögnun fyrirtækisins og einnig um lífvænleika þess í kjölfar endurskipulagningar. Sjóvá var endurreist með aðkomu íslenskra stjórnvalda án þess að samþykki ESA lægi fyrir.

6.1.2. Innleiðing EES-gerða

Verulegur árangur hefur náðst á undanförunum misserum í því að bæta frammistöðu Íslands að því er varðar innleiðingu á gerðum ESB sem felldar hafa verið inn í EES-samninginn. Gert er ráð fyrir því að óbirt frammistöðumat Eftirlitsstofnunar EFTA, sem miðaðist við stöðu innleiðingar á tilskipunum hinn 31. október 2011, muni leiða í ljós um 0,8% innleiðingarhalla, á móti 1,0% innleiðingarhalla á síðasta frammistöðumati sem miðaðist við 31. október 2010. Jafnframt er búist við að óinnleiddum reglugerðum sambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn fækki frá fyrra frammistöðumati.

Þessa bættu niðurstöðu má ekki síst rekja til aukinna afkasta þýðingamiðstöðvar utanríkisráðuneytisins við þýðingar ESB-gerða. Góð staða í þeim efnum gefur fyrirheit um að skilvirkni innleiðingar muni halda áfram að aukast.

6.1.3. Þingleg meðferð EES-mála

Nýjar reglur Alþingis um þinglega meðferð EES-mála tóku gildi 1. október 2010. Reglurnar voru settar í framhaldi af skýrslu utanríkismálanefndar frá árinu 2008 en þar kom fram að nefndin teldi brýnt að endurskoða skipulag og þinglega meðferð EES-mála. Meðal þeirra breytinga sem felast í hinum nýju reglum má nefna eftirfarandi:

- ESB-gerðir, sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn og kalla á lagabreytingu hér á landi, skulu sendar utanríkismálanefnd til skoðunar áður en viðræður um aðlögun eða upptaka í EES-samninginn á sér stað.
- Allar þær ESB-gerðir sem fyrirhugað er að taka upp í EES-samninginn skulu fyrir fram kynntar utanríkismálanefnd.
- Ekki skal taka ákvarðanir í sameiginlegu EES-nefndinni með fyrirvara um samþykki Alþingis nema að undangengnu samráði við utanríkismálanefnd.
- Samþykki Alþingis þarf til staðfestingar sérhverri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem stjórnskipulegur fyrirvari hefur verið gerður við og skal slíkum fyrirvara að jafnaði aflétt með þingsályktun.

Að mati utanríkisráðuneytisins hefur vel tekist til við framkvæmd hinna nýju reglna. Utanríkisráðherra hefur þannig lagt fram á Alþingi vel á annan tug þingsályktunartillagna um heimild til staðfestingar ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar á yfirstandandi löggjafarþingi og staðalskjöl vegna gerða sem kalla á lagabreytingar hafa verið send Alþingi til samráðs. Telja má að Alþingi hafi þar með betri möguleika en áður til að leggja línur varðandi þau sjónarmið sem þurfi að hafa í huga við svokallaða aðlögun gerða að íslenskum aðstæðum og hafi jafnframt mun betri yfirsýn yfir upptöku ESB-gerða í EES-samninginn.

6.1.4. Önnur EES-mál

Í eftirfarandi umfjöllun um mál, sem hafa verið ofarlega á baugi í EES-samstarfinu, er einkum litið til þess að hve miklu leyti þau varða íslenska hagsmuni sérstaklega.

Matvælalöggjöf

Sameiginlega EES-nefndin ákvað að fella grunngerðir matvælalöggjafar ESB inn í EES-samninginn í október 2007. Kveðið var á um 18 mánaða aðlögunartíma fyrir Ísland til að innleiða gerðir um búfjárafurðir, þ.e. kjöt, mjólk, egg og ferskar afurðir úr þessum matvælategundum. Af Íslands hálfu voru ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella umræddar gerðir inn í EES-samninginn teknar með fyrirvara um staðfestingu Alþingis, þar sem innleiðing þeirra hér á landi kallaði á lagabreytingar. Ísland aflétti þeim fyrirvara síðar, í samræmi við sérstaka lagaheimild. Fyrirgreindur 18 mánaða aðlögunartími til innleiðingar á tilteknum þáttum gerðanna rennur út 31. október 2011 og ber íslenskum stjórnvöldum að tryggja að matvælalöggjöfin hafi að fullu verið innleidd fyrir þann tíma.

Verulegur hluti matvælalöggjafarinnar hefur þegar verið tekinn upp í íslenskar réttarreglur. Hins vegar er rétt að vekja athygli á því að líklegt er að ESA muni gera athugasemdir þess efnis að bann við innflutningi á fersku kjöti, eggjum og skinni skuli felld brott úr íslenskum lögum.

Í þessu samhengi má nefna að ESA gaf út skýrslu um opinbert eftirlit með framleiðslu og markaðssetningu sjávarafurða hér á landi í kjölfar reglubundinnar heimsóknar til Íslands í

nóvember á síðasta ári. Meginniðurstaða skýrslunnar er sú að íslensk yfirvöld hafi ekki tryggt að sjávarafurðir séu meðhöndlaðar og unnar samkvæmt kröfum EES-samningsins og að eftirlit með fiskafurðum á Íslandi sé ófullnægjandi.

Útvíkkun viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda til flugstarfsemi

Tilskipun 2003/87 um viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda var felld inn í EES-samninginn haustið 2007. Féllst framkvæmdastjórnin á þeim tíma á að Ísland tæki ekki þátt í viðskiptakerfinu þar sem sú starfsemi hérlandis sem falla átti undir tilskipunina losaði langt undir 25 þúsund tonnum á ári. Eftir að flugstarfsemi verður felld undir viðskiptakerfið, frá og með 1. janúar 2012, er fyrirséð að Ísland muni taka virkan þátt í viðskiptakerfinu. Umhverfisstofnun lagði á yfirstandandi lögjafarþingi fram lagafrumvarp til innleiðingar á reglum um viðskiptakerfið.

Íslensk stjórnvöld og flugrekstraraðilar hafa lagt mikla vinnu í að undirbúa að flugstarfsemi verði felld undir viðskiptakerfið. Þannig hafa íslenskir flugrekendur tekið þátt í gagnaöflun sem mun tryggja þeim hluta í losunarheimildum, sem er úthlutað án endurgjalds, í réttu hlutfalli við hlutdeild þeirra í heildarflugi innan EES-svæðisins árið 2010.

Notkun fjölfosfata í saltfiskvinnslu

Hinn 1. desember 2010 sendi ESA íslenskum stjórnvöldum áminningarbréf þar sem stofnunin gaf íslenskum stjórnvöldum tíu daga frest til þess að framfylgja banni við notkun fjölfosfata í saltfiskframleiðslu. Í bréfinu var jafnframt gefið til kynna að eftirlitsstofnunin myndi krefjast tiltekinna bráðabirgðaaðgerða, en slíkt bann gæti t.a.m. falist í banni við innflutningi saltfiskafurða til ríkja EES-svæðisins.

Í kjölfar bréfsins beindi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið þeim tilmælum til Matvælastofnunar (MAST) að stofnuninni bæri að framfylgja banninu umsvifalaust. Í framhaldinu tilkynnti MAST öllum saltfiskframleiðendum á Íslandi að notkun fjölfosfata við saltfiskframleiðslu væri óheimil frá og með þeim degi.

Saltfiskframleiðendur hafa mótmælt banninu m.a. á þeirri forsendu að það hafi verið sett á með of skömmum fyrirvara. Málið hefur verið áfram til skoðunar á vettvangi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og hafa íslenskir embættismenn og fulltrúar saltfiskframleiðenda fundað með ESA. Jafnframt hefur umsókn íslenskra saltfiskframleiðenda um að notkun fjölfosfata í saltfiskframleiðslu verði heimiluð verið til skoðunar hjá sérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB og er niðurstöðu varðandi þá umsókn að vænta á næstu mánuðum.

Nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu

Nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu tók gildi 1. janúar sl. Með því var sett á stofn evrópsk kerfisáættunefnd auk þriggja nýrra eftirlitsstofnana á sviði bankamála, verðbréfamála og váttryggingar- og starfstengdra lífeyrismála.

Eftirlitsstofnanirnar þrjár komu í stað eftirlitsnefnda sem áður störfuðu á umræddum sviðum. Meðal nýjunga er að stofnanirnar munu hafa frumkvæði að og semja drög að reglum sem verða bindandi fyrir aðildarríki og eftirlitsstofnanir þeirra (aðallega tæknilegar reglur), en framkvæmdastjórn ESB staðfestir þær. Stofnanirnar munu einnig hafa ákveðnar valdheimildir til að fylgja framkvæmd Evrópulöggjafar eftir, auk þess sem framkvæmdastjórnin fer með eftirlit, þ.m.t. gagnvart einstökum fyrirtækjum á fjármálamarkaði í þeim tilvikum þegar eftirlitsaðilar í viðkomandi aðildarríki tryggja ekki eftirfylgni við gildandi regluverk. Þá munu þær hafa vald til að skera úr ágreiningi milli tveggja eða fleiri eftirlitsaðila vegna fjármálastarfsemi sem veitt er yfir landamæri.

EFTA-ríkin innan EES hafa lagt á það ríka áherslu að framangreind löggjöf um nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu heyri undir EES-samninginn og því beri að fella hana inn í samninginn. Hið nýja eftirlitskerfi mun þá einnig ná til EFTA-ríkjanna innan EES. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á eðlilega þátttöku þessara ríkja í viðkomandi eftirlitsstofnunum. Ákveðin lagaleg óvissa er þó enn óútkljáð um EES-tæki hinnar nýju löggjafar.

Útsendir starfsmenn

ESA ákvað um mitt síðasta ár að stefna Íslandi fyrir EFTA-dómstólinn vegna laga frá 2007 um skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn sína til tímabundinna starfa á Íslandi. Málið lýtur að túlkun á tilskipun um útsenda starfsmenn og ákvæðum hennar um laun í veikindaforföllum og slysatryggingar. Lögin kveða á um að íslensk lög og kjarasamningar um framangreind réttindi skuli ná til erlendra starfsmanna meðan þeir starfa á Íslandi. Þessu er ESA ósammála og telur að lög/kjarasamningar í heimaríki starfsmanns skuli gilda og því fylgi réttindin starfsmanni meðan hann starfar á Íslandi.

Íslensk stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins leggja mikla áherslu á að erlendir starfsmenn sem komi hingað tímabundið njóti ekki lakari réttinda en þeirra sem tryggð eru á íslenskum vinnumarkaði. Ef fallist verði á kröfur eftirlitsstofnunarinnar er talið að réttindi þeirra verði almennt lakari en hér tíðkast og að slíkt geti grafið undan jafnvægi á íslenskum vinnumarkaði. Bent er á að í íslenskum vinnurétti sé litið svo á að lágmarkskjör feli í sér rétt til launa í veikindatilvikum. Ekki er gefið að þessi háttur sé hafður á í öllum ríkjum ESB og því er talið mikilvægt að þeir sem starfi á íslenskum vinnumarkaði njóti þess réttar sem hér er tryggður.

Sjónarmið íslenskra stjórnvalda hafa notið stuðnings bæði Finnlands og Noregs sem sendu EFTA-dómstólnum greinargerðir vegna málsins. Munnlegur málflutningur fór fram í lok mars og má búast við dómsniðurstöðu fljótlega.

6.2. Þróunarsjóður EFTA

Allt frá gildistöku EES-samningsins hafa EFTA-ríkin innan EES, Noregur, Ísland og Liechtenstein, skuldbundið sig til að leggja sitt af mörkum til að draga úr félagslegum og efnahagslegum ójöfnum á Evrópska efnahagssvæðinu. Hefur þessi skuldbinding falið í sér að EFTA-ríkin innan EES hafa styrkt verkefni í tilteknum ríkjum innan ESB. Þessi þáttur EES-samningsins hefur ávallt verið tímabundinn og gilt í fimm ár í senn. Var hann fyrst framlengdur árið 1999. Er því haldið fram af hálfu ESB að þessi stuðningur sé ein af forsendum EES-samningsins. Það er ástæða þess að sambandið tekur málið ítrekað upp að liðnum gildistíma sjóðanna.

Við stækkun Evrópska efnahagssvæðisins árið 2002 vegna fjölgunar aðildarríkja ESB gerði sambandið ríkari kröfur en áður til EFTA-ríkjanna innan EES um fjárhagsleg framlög á grundvelli framangreindra ákvæða EES-samningsins. Niðurstaða samningaviðræðna varð sú að stofnað var nýtt fjármagnskerfi EES (hér eftir kallað Þróunarsjóður EFTA) fyrir nýju ríkin í ESB, auk Grikklands, Spánar og Portúgals. Kom Þróunarsjóður EFTA í stað sjóðsins sem verið hafði við lýði frá upphafi samningsins og endurnýjaður var árið 1999. Fjárframlög til þessa sjóðs hækkuðu verulega frá því sem verið hafði. Búlgaría og Rúmenía bættust í hóp þeirra ríkja sem nutu framlaga úr Þróunarsjóðnum árið 2007 og hækkaði þá framlag EES-ríkjanna innan EFTA nokkuð.

Samhliða framangreindum breytingum á fyrirkomulagi sjóðsins náðust samningar um niðurfellingu tolla á ákveðnu magni tiltekinna sjávarafurða. Samningar þar um höfðu sama gildistíma og samningar um sjóðinn. Eru í þessum samningum fólgnir sérstakir hagsmunir

fyrir íslenskan sjávarútveg en þeir tryggja árlegan tollfrjálsan útflutning á fimm ára tímabili fyrir 950 tonn af heilfrystri sild, 520 tonn af frosnum leturhumri og 750 tonn af ferskum eða kældum karfaflökum.

Að kröfu ESB var á ný gengið til samninga um Þróunarsjóðinn árið 2008 þegar leið að lokum gildistíma hans. Tóku samningaviðræður langan tíma og reyndust erfiðar, ekki síst vegna þess að framkvæmdastjórn ESB gerði á ný kröfur um aukin fjárframlög sem EFTA-ríkin innan EES töldu óraunhæfar með öllu. Samningaviðræðum lauk á vormánuðum árið 2010 og var samningur um endurnýjaðan sjóð undirritaður í ágúst sama ár.

Samningurinn er að efni til í samræmi við hina fyrri. Nokkur hækkun verður á heildarfjárhæð fjárframlaga í sjóðinn, úr um 150 milljónum evra árlega í 198 milljónir evra. Fyrir Noreg og Liechtenstein er það um 33% hækkun. Tekið skal fram að árlegt framlag Íslands er í evrum talið óbreytt frá því sem verið hefur undanfarin fimm ár og munu því Noregur og Liechtenstein bera þungann af þessari hækkun. Með þessum hætti var tekið tillit til alvarlegrar efnahagslegrar stöðu Íslands í kjölfar hruns fjármálakerfisins. Ekki er sérstaklega fjallað um þetta í samningnum en EES-ríkin innan EFTA hafa tekið sérstaka ákvörðun um skiptingu þessa kostnaðar þar sem þetta er staðfest. Árlegt framlag Íslands mun aldrei fara fram úr 6,8 milljónum evra. Árlegt framlag Liechtensteins mun verða 2,2 milljónir evra og framlag Noregs um 189 milljónir evra. Til viðbótar leggur Noregur fram ár hvert 160 milljónir evra í sérstök tvíhliða framlög.

Samhliða þessum nýja samningi var endurnýjaður samningur Noregs og ESB um sérstök tvíhliða framlög Noregs til ríkjanna sem gengu í ESB og EES árin 2004 og 2007. Þar var einnig um nokkra hækkun fjárframlaga að ræða, úr 635 milljónum í 800 milljónir evra.

Jafnframt var gerður samningur um viðskipti með sjávarafurðir með svipuðu sniði og sá samningur sem gilt hefur undanfarin fimm ár. Tekur sá samningur gildi samhliða nýjum samningi um sjóðinn.

Á næsta tímabili kemur sjóðurinn til með að taka til 17 skilgreindra áherslusviða auk rannsókna og skólastyrkjaáætlana. Þau varða m.a. umhverfismál, endurnýjanlega orkugjafa, heilbrigðismál, rannsóknir, menntun og menningu, samfélagslegar umbætur og mannsæmandi vinnuskilyrði, auk réttarþóta og mannauðsstjórnunar. Jafnframt verður lögð sérstök áhersla á að styrkja tvíhliða tengsl EFTA-ríkjanna við styrkþegaríkin með því að koma á samstarfi um rekstur áætlana á þeim áherslusviðum sem sjóðurinn starfar á. Þar munu skapast tækifæri fyrir íslenska sérfræðinga til að miðla af reynslu sinni og taka þátt í félagslegum og efnahagslegum umbótum í ríkjunum sem um er að ræða. Í nóvember 2010 var haldinn vel sóttur kynningarfundur hér á landi á þeim samstarfsmöguleikum sem þarna kunna að vera fyrir hendi. Leitast verður við að taka mið af þessum áhuga þegar samið verður við styrkþegaríkin um þær áherslur sem gerðar verða í hverju ríki fyrir sig, en af hálfu stjórnvalda hefur sérstök áhersla verið lögð á að tefla fram íslenskum samstarfsaðilum um rekstur jarðhitaáætlana og rannsókna- og skólastyrkjaáætlana. Hefur Orkustofnun verið tilnefnd sem samstarfsaðili á sviði jarðhita og Rannís að því er varðar rannsóknir og skólastyrki. Ákveðið hefur verið að Rannís verði alls staðar tilgreind sem samstarfsaðili þar sem skólastyrkjaáætlanir verða reknar, en samningaumleitani standa enn yfir um rekstur rannsókna- og jarðhitaáætlana.

6.3. Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi

Schengen-samstarfið fellur undir starfsemi og stefnu ESB á sviði dóms- og innanríkismála en samvinna á því sviði hefur þróast hratt undanfarin misseri. Áætlun ESB og megináherslur í málaflokknum fyrir tímabilið 2010–2014 má finna í Stokkhólmsáætluninni frá 2009 en hún gefur til kynna að tillögum að nýrri löggjöf á þessu sviði muni halda áfram að fjölga næstu árin.

Aðildarríki samstarfsins eru nú 25 talsins. Á árinu 2010 hafði verið stefnt að fullri aðild Liechtensteins, Rúmeníu og Búlgaríu en það náði hins vegar ekki fram að ganga. Nú er stefnt að aðild hinna tveggja síðastnefndu á árinu 2011. Að því er Liechtenstein varðar er unnið að fullri aðild en óljóst er hvort það náist á þessu ári. Í lok mars 2010 var samningur undirritaður af hálfu Íslands, Noregs og Liechtensteins um aðild þess síðastnefnda og er unnið að fullgildingu samningsins hér á landi.

Endurnýjun Schengen-upplýsingakerfisins hefur verið fyrirhuguð um nokkurt skeið. Þróun þess verkefnis hefur þó ekki gengið sem skyldi og hefur gangsetningu ítrekað verið seinkað. Nýlega lagði framkvæmdastjórn ESB fram nýja áætlun um gangsetningu kerfisins sem nú er ætluð árið 2012.

Þá lagði framkvæmdastjórnin fram tvær nýjar tillögur í byrjun árs 2009 að gerðum um að setja á fót stofnun til að halda utan um rekstur stórra upplýsingakerfa á sviði dóms- og innanríkismála. Gert er ráð fyrir að stofnunin taki til starfa á árinu 2012 og mun hún verða ábyrg fyrir Schengen-upplýsingakerfinu, upplýsingakerfinu um vegabréfsáritanir og upplýsingakerfinu í hælismálum. Evrópuþingið hefur reglugerðina nú til umsagnar.

Á haustmánuðum 2010 lagði framkvæmdastjórn ESB fram endurbætta tillögu að breyttu fyrirkomulagi Schengen-úttekta. Tillagan kveður í megindráttum á um að ábyrgð þeirra flyst frá ríkjnum sjálfum til framkvæmdastjórnarinnar. Málið var borið undir Evrópuþingið til umsagnar áður en umræðum verður fram haldið meðal ríkjanna.

Umræður um breytingu á stofnreglugerð landamærastofnunar ESB (FRONTEX) héldu áfram árið 2010 og lögðu Ísland, Noregur, Sviss og Liechtenstein fram sameiginlegt álit þar sem sú krafa var gerð að löndin fjögur fengju aukinn kosningarétt í stjórn stofnunarinnar samhliða auknum umsvifum hennar. Málið er enn til umræðu og óljóst hver niðurstaðan verður.

Vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu er nauðsynlegt að Ísland geri sambærilega samninga og ESB við þriðju ríki um útgáfu vegabréfsáritana og um endurvíðtöku þeirra sem dveljast ólöglega hér á landi. Ísland hefur lokið við gerð nokkurra slíkra samninga, m.a. samnings við Makaó sem var undirritaður 2009 en enn er unnið að fullgildingu hans. Samningaviðræður við Úkraínu eru langt komnar og eru bundnar vonir við að ljúka þeim á þessu ári.

Samningaviðræður standa að auki yfir við Bosníu og Hersegóvínu, Makedóníu, Moldóvu, Serbíu og Svartfjallaland. Ísland hefur fellt niður áritunarskyldu fyrir ríkisborgara sex eyríkja, þ.e. ríkjanna Málítíus, Barbados, Sankti Kitts og Nevis, Antígva og Barbúda, Bahamaeyja og Seychelles-eyja. Um þessar mundir er unnið að því að leita eftir gagnkvæmni þannig að það sama eigi við um íslenska ríkisborgara þegar ferðast er til viðkomandi ríkja.

Samningur um að setja á fót sjóð fyrir ytri landamæri Schengen (*e. External Borders Fund*) hefur verið undirritaður af öllum Schengen-ríkjnum. Unnið hefur verið að koma sjóðnum á fót hér á landi og er undirbúningur vel á veg kominn að því er varðar fyrstu umsóknir um styrki í sjóðinn. Fullgilding samningsins af Íslands hálfu er nú á lokastigi.

6.4. Fjölþjóðlegt viðskiptasamstarf

6.4.1. Alþjóðaviðskiptastofnunin

Erfiðlega hefur gengið að ná niðurstöðu í Doha-viðræðunum á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) en drög að rammasamkomulagi um marga helstu þætti hafa legið fyrir um tíma. Ráðherrar lykilríkja freistuðu þess að ná niðurstöðu sumarið 2008 sem gæti orðið grundvöllur að því að ljúka viðræðunum en höfðu ekki erindi sem erfiði.

Síðan þá hefur lítið hreyfst að því er meginágreiningsefnin varðar, en ýmis smærri mál þokast áfram. Engu að síður hefur skort á pólitískan vilja til að ljúka viðræðunum og nú er ljóst að enn ber of mikið í milli aðila og ólíklegt að viðræðurnar klárast fyrir árslok. Ávallt hefur verið gert ráð fyrir að niðurstaða viðræðanna myndi hafa nokkur áhrif á Íslandi, einkum á sviði landbúnaðar.

Í Doha-viðræðunum hefur Ísland lagt áherslu á aukinn markaðsaðgang fyrir íslenskar útflutningsafurðir, sérstaklega sjávarafurðir og strangari reglur um ríkisstyrki við sjávarútveg. Þá hefur Ísland, m.a. í samstarfi við EFTA-ríkin, lagt áherslu á fjölþætt hlutverk landbúnaðar og nauðsyn þess að viðhalda starfsskilyrðum sem taki mið af ólíkum aðstæðum.

Af hefðbundnu starfi á vettvangi WTO má nefna að á vormánuðum 2011 var stofnuð kærunefnd á vegum WTO í máli Kanada og Noregs gegn ESB vegna banns sambandsins við innflutningi og viðskiptum með selaafurðir á innri markaði þess. Ísland mun fylgjast grannt með málinu og taka þátt í málsmeðferðinni sem þriðji aðili. Ahyggjuefni er að bannið virðist brjóta í bága við viðskiptareglur WTO en gengur auk þess gegn sjónarmiðum um sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda sjávar, sem Ísland hefur barist fyrir á alþjóðavettvangi.

6.4.2. Fríverslunarsamtök Evrópu

Í júní 2010 var ráðherrafundur ríkja Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), þ.e. Íslands, Noregs, Liechtensteins og Sviss, haldinn í Reykjavík. Á fundinum minnstust ráðherrarnir þess að 50 ár voru liðin frá því að fríverslunarsamtökin voru sett á fót. Á síðasta ári voru einnig liðin 40 ár frá því að Ísland gerðist aðili að samtökunum. Ísland tekur virkan þátt í starfi EFTA, bæði við rekstur EES-samningsins og í sameiginlegum fríverslunarviðræðum EFTA-ríkjanna við þriðju ríki og rekstur fyrirbyggjandi fríverslunarsamninga. Nánar er fjallað um þessa þætti samstarfsins í öðrum köflum skýrslunnar. Ísland fer með formennsku í ráðherraráði EFTA á síðari hluta ársins 2011.

6.4.3. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD)

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) fagnar 50 ára afmæli sínu á þessu ári, en stofnunin var sett á laggirnar til að stuðla að endurbyggingu Evrópu eftir seinni heimsstyrjöldina.

Aðildarríki Efnahags- og framfarastofnunarinnar eru nú 34 talsins en Eistland, Ísrael, Síle og Slóvenía fengu aðild að stofnuninni árið 2010. Aðildarviðræður við Rússland hafa staðið frá því árið 2007 og eru nú langt á veg komnar. Efnahags- og framfarastofnunin hefur aukið samstarf við ríki utan stofnunarinnar, s.s. Brasilíu, Kína, Indland, Indónesíu og Suður-Afríku, með það að markmiði að laga þessi mikilvægu markaðssvæði að starfsháttum OECD ríkja á sem flestum sviðum.

Íslensk stjórnsýsla hefur notið góðs af starfi OECD á ýmsum sviðum. Í því sambandi má sérstaklega nefna efnahagsmál, ríkisfjármál, sjávarútvegsmál, mennta-, vísinda-, félags- og atvinnumál og stjórnsýslu-, umhverfis- og þróunarmál. Jafnframt er stofnunin leiðandi í tölfræðiúttektum, samanburðarrannsóknunum og samræmingu stefnumiða milli aðildarríkja.

Í kjölfar efnahagshrunsins hefur OECD lagt áherslu á að aðstoða ríkisstjórnir við að endurheimta traust á fjármálakerfinu með bættu regluverki og skilvirkari stjórnsýslu. Á þessu ári verða kynntar niðurstöður við mótun stefnu um grænan hagvöxt þar sem lögð er áhersla á þróun nýrra haglíkana sem samþætta langtíamarkmið um vistvænan hagvöxt og samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Af Íslands hálfu er lögð áhersla á starf stofnunarinnar á sviði sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda, einkum að því er varðar fiskveiðar og við nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Einnig hefur af hálfu Íslands verið lögð áhersla á að stofnunin skoði mikilvægi þátttöku kvenna í atvinnulífinu.

6.5. Viðskiptasamningar

6.5.1. Fríverslunarsamningar

EFTA-samningar

EFTA-ríkin hafa undirritað 22 fríverslunarsamninga við ríki og ríkjahópa utan ESB.⁷ Sextán þeirra eru í gildi gagnvart Íslandi. Lögð hefur verið fram á Alþingi tillaga til þingsályktunar um fullgildingu fríverslunarsamnings EFTA-ríkjanna og Kólumbíu frá árinu 2008. Tillagan var áður lögð fram á 138. löggjafarþingi en kom ekki til afgreiðslu. Einnig hafa verið lagðar fram á yfirstandandi þingi tillögur til þingsályktunar um fullgildingu fríverslunarsamninga EFTA-ríkjanna við Albaníu, Serbíu og samstarfsráð Persaflóaríkja (Barein, Katar, Kúveit, Óman, Sameinuðu arabísku furstadæmin og Sádi-Arabíu), sem undirritaðir voru árið 2009 og Perú og Úkraínu sem undirritaðir voru árið 2010.

Á ráðherrafundum EFTA í nóvember 2010 var ákveðið að hefja fríverslunarviðræður við Rússland, Belarús og Kasakstan. Tvær samningalotur hafa þegar verið haldnar. Þessi ríki stofnuðu tollabandalag árið 2010 og er því einungis mögulegt fyrir EFTA-ríkin að semja við öll ríkin samtímis. Þá standa yfir fríverslunarviðræður milli EFTA-ríkjanna og Indlands. Gera má ráð fyrir að þær viðræður geti orðið tímafrekar. Þá eru EFTA-ríkin í viðræðum við Bosníu og Hersegóvínu, Indónesíu, Hong Kong og Svartfjallaland. Viðræðum EFTA-ríkjanna við Taíland hefur verið slegið á frest og þá hafa samningaviðræður við Alsír legið niðri.

EFTA-ríkin og Víetnam hafa nýlega lokið gerð sameiginlegrar hagkvæmniskönnunar um fríverslunarsamning. Vonast er til þess að fríverslunarviðræður ríkjanna hefjist á þessu ári. Einnig hafa EFTA-ríkin nýlega gert sameiginlegar yfirlýsingar við Malasíu og Panama um aukið samstarf ríkjanna á sviði viðskipta. Slíkar yfirlýsingar eru stundum fyrstu skref í átt að samningaviðræðum. EFTA-ríkin hafa einnig áhuga á því að auka samstarfið við önnur ríki Mið-Ameríku (El Salvador, Gvatemala, Hondúras, Kostaríka og Níkaragva).

Hoyvíkur-samningurinn

Fríverslunarsamningur Íslands og Færeyja (Hoyvíkur-samningurinn) tók gildi á árinu 2006. Með honum var komið á fríverslun með allar vörur sem upprunnar eru í löndum samningsaðilanna, en Færeyjar eru mikilvægur markaður fyrir ýmsar íslenskar vörur og íslensk fyrirtæki. Hinn 1. júlí 2010 var haldinn fundur í Hoyvíkur-ráðinu sem komið var á fót með samningnum og skipað er utanríkisráðherrum landanna. Á fundinum var rætt um ýmis málafni sem varða framkvæmd samningsins og samskipti landanna almennt. Einnig var haldinn fundur í sameiginlegu Hoyvíkur-nefndinni um mitt síðasta ár. Í október 2010 var sameiginleg þingmannanefnd sett á stofn. Nefndinni er ætlað að vera vettvangur fyrir þingmenn landanna til að ræða sameiginleg hagsmunamál landanna og vera ráðgefandi fyrir ráðið og sameiginlegu nefndina.

Fríverslunarviðræður við Kína

Á fundi utanríkisráðherra með utanríkisráðherra Kína, sem haldinn var í Peking í júlí 2010, kom fram að gera mætti ráð fyrir því að næsti fundur, sem tengist fríverslunarviðræðum Íslands og Kína, færi fram í Peking árið 2010 eða árið 2011. Á árlegum fundi sameiginlegrar nefndar Íslands og Kína um viðskiptamál sem haldinn var í Peking í byrjun nóvember 2010

⁷ Um er að ræða Albaníu, Síle, Egyptaland, samstarfsráð Persaflóaríkja, sem í sitja Barein, Kúveit, Óman, Katar, Sádi-Arabía og Sameinuðu arabísku furstadæmin, Ísrael, Jórdaníu, Kanada, Kólumbíu, Króatíu, Líbanon, Makedóníu, Marokkó, Mexíkó, Perú, Palestínu (PLO), Singapúr, Serbíu, Suður-Kóreu, Tollabandalag Suður-Afríkuríkja (SACU), sem Botsvana, Lesótó, Namibía, Suður-Afríka og Svásíland eru aðilar að), Túnis, Tyrkland og Úkraínu.

var áréttað mikilvægi þess að fundur, sem tengist viðræðunum, yrði haldinn við fyrstu hentugleika.

6.5.2. Loftferðasamningar

Loftferðasamningar tryggja rétt flugfélaga, sem skráð eru á Íslandi, til að fljúga um lofthelgi og til og frá þeim ríkjum sem samningarnir ná til. Stöðugt vaxandi umsvif íslenskra flugrekenda hafa kallað á aukna áherslu á gerð tvíhliða loftferðasamninga við sem flest ríki.

Samningagerð er í höndum utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis í nánú samráði við hagsmunaaðila. Í dag eru 22 slíkir samningar í gildi og 31 til viðbótar biður annað hvort undirritunar eða fullgildingar. Margir þeirra geta þó komið til framkvæmda strax við áritun. Í flestum samninganna hefur náðst verulegur árangur í átt til aukins frelsis í flugsamgöngum en það skapar ný tækifæri fyrir íslenska flugrekendur til áætlunarflugs eða óreglubundins flugs með farþega og vörur.

Loftferðasamningur við Kanada var endurskoðaður í október sl. Svonefnt Halifax-skilyrði fellur brott haustið 2013 og munu íslenskir flugrekendur þá fá fullan aðgang að Kanadamarkaði sem er mjög lokaður. Fyrri samningur heimilaði einungis flug á milli Íslands og Kanada svo framarlega sem flugrekandi héldi úti flugi til Halifax tvisvar sinnum í viku yfir vetrartímann og þrisvar sinnum í viku yfir sumartímann.

Þá hafa á því tímabili sem skýrslan tekur til verið gerðir samningar við Armeníu, Barbados, Brasilíu, Jamaíku, Kólumbíu og Síle og er stefnt að undirritun þeirra við fyrsta tækifæri. Samningarnir munu auka svigrúm íslenskra flugrekenda sem vilja sinna verkefnum í þessum heimshlutum.

Áfram verður unnið að því að leita eftir aðild Íslands að fleiri samningum sem ESB og aðildarríki þess hafa gert við þriðju ríki, auk þess sem leitað verður eftir viðræðum við önnur ríki sem flugrekendur hafa þrýst á um að gerðir verði loftferðasamningar við.

6.5.3. Fjárfestingasamningar

Fjárfestingasamningum er fyrst og fremst ætlað að veita fjárfestum réttarvernd þannig að þeir njóti lögbundinna réttinda í því ríki þar sem þeir fjárfesta og geti gætt hagsmuna sinna fyrir dómstólum. Þannig má segja að fjárfestingasamningar ýti undir og stuðli að erlendra fjárfestingu hér á landi og fjárfestingum íslenskra fyrirtækja erlendis. Í sumum fríverslunarsamningum sem Ísland á aðild að með öðrum EFTA-ríkjum, eru ákvæði um fjárfestingar. Ef í fríverslunarsamningum hafa verið ákvæði um stofnfjárfestingar og vernd fjárfestinga, hefur ekki verið talin ástæða til að gera sérstakan fjárfestingasamning við viðkomandi ríki.

Á undanförnum árum hafa komið fram beiðnir um gerð fjárfestingasamninga frá stjórnvöldum í Benín, Makedóníu, Rússlandi, Tyrklandi og Úsbekistan. Engin ákvörðun hefur verið tekin um viðræður við Benín, Makedóníu og Úsbekistan, en samskipti hafa átt sér stað við tyrknesk stjórnvöld um gerð slíks samnings. Þá er gert ráð fyrir að fjárfestingar verði hluti fríverslunarviðræðna EFTA-ríkjanna og Rússlands sem hófust í upphafi þessa árs.

6.5.4. Tvísköttunarsamningar - og upplýsingaskiptasamningar á sviði skattamála

Tvísköttunarsamningur við Króatíu var undirritaður í júlí 2010 og biður hann fullgildingar. Einnig var gengið frá gerð viðauka við tvo eldri samninga, þ.e. við Belgíu og Lúxemborg og lutu þær breytingar að bættu aðgengi skattyfirvalda að upplýsingum. Viðaukinn við samninginn við Lúxemborg var fullgiltur fyrir árslok og kom til framkvæmda 1. janúar 2011 en beiðid er eftir því að Belgar ljúki sínu fullgildingarferli. Ekki náðist að fullgilda eða

undirrita fleiri tvísköttunarsamninga á árinu 2010 en nú bíða sex samningar fullgildingar/undirritunar og er ferli við frágang þeirra misjafnlega langt á veg komið.

Ísland hefur verið aðili að samningi Evrópuráðsins og OECD um gagnkvæma stjórnsýsluaðstoð í skattamálum frá árinu 1995. Í lok maí 2010 var undirrituð bókun við samninginn sem færir hann nær þeim alþjóðlega mælikvarða sem nú gildir um upplýsingaskipti og snýr að bankaupplýsingum. Að auki er ríkjum sem ekki eru aðilar að OECD eða Evrópuráðinu, gefinn kostur á að gerast aðilar að samningnum að undangengnu samþykki aðildarríkjanna. Nýja bókunin mun taka gildi á árinu 2011.

Góður gangur hefur verið í gerð upplýsingaskiptasamninga á sviði skattamála en stýrihópur á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar vinnur að því að gera slíka samninga við lágskattaríki og svokölluð bankaleyndarríki. Upplýsingaskiptasamningar eru mikilvæg verkfæri fyrir skattyfirvöld en á grundvelli þeirra geta skattyfirvöld óskað eftir upplýsingum um skattskyldar eignir og tekjur sem íslenskir skattaðilar eiga í lágskattaríkjum. Á síðasta ári voru undirritaðir 15 nýir tvíhliða upplýsingaskiptasamningar við eftirtalin ríki: San Marínó, Andorra, Bahamaeyjar, Sankti Kitts og Nevis, Sankti Vinsent og Grenadíneyjar, Antígva og Barbúda, Dóminíka, Grenada, Sankti Lúsía, Mónakó, Belís, Marshall-eyjar, Vanúatú, Líberíu, Montserrat og Liechtenstein. Norðurlöndin hafa því gengið frá undirritun alls 29 upplýsingaskiptasamninga á síðustu þremur árum. Markmiðið er að ná samningum við öll þau ríki sem OECD hefur skilgreint sem lágskattaríki eða bankaleyndarríki fyrir árslok 2012.

6.6. Tvíhliða viðskiptasamráð

Ísland heldur reglulega tvíhliða viðskiptasamráðsfundi með háttsettum embættismönnum frá Bandaríkjunum, Japan, Kína, Póllandi, Rússlandi og Þýskalandi. Um er að ræða vettvang þar sem tvíhliða utanríkisviðskipti og þróun efnahagsmála landanna eru rædd. Greind eru tækifæri og ógnanir í utanríkisviðskiptum, ræddar eru leiðir til úrbóta, t.d. með því að hefja samningaviðræður um ákveðin mál eða finna leiðir til að nýta ýmiss konar viðskiptatækifæri. Ekki síst eru mikilvæg tengsl innan stjórnsýslunnar virkjuð.

Á því tímabili sem skýrslan tekur til, frá maí 2010, voru haldnir fundir með Bandaríkjunum, Kína, Rússlandi, og Þýskalandi. Jafnframt er í undirbúningi að halda samráðsfundi með Japan og Póllandi.

6.7. Viðskiptaþjónustan, Íslandsstofa og Expó 2010

Viðskiptaþjónustan

Íslandsstofa tók til starfa í byrjun júlí 2010 á grundvelli nýrra laga sem samþykkt voru fyrir ári. Að grunni til eru lögin byggð á starfi Útflutningsráðs en starfsemin er þó mun umfangsmeiri en það sem féll undir verkswið ráðsins. Þannig falla landkynningar og markaðsverkefni ferðaþjónustunnar nú undir verkswið Íslandsstofu en þessi verkefni voru áður hluti af starfi Ferðamálastofu. Með þessari breytingu eru öll markaðs- og samstarfsverkefni atvinnulífs og hins opinbera komin á eina hendi. Annað meginhlutverk sem Íslandsstofu er falið er að styrkja ímynd og orðspor Íslands og styðja við kynningu á íslenskri menningu erlendis. Á þann hátt næst fram hagkvæmari nýting fjármuna en áður. Þar með hafa forsendur verið skapaðar til þess að Íslandsstofa verði öflugur samstarfsvettvangur atvinnulífs og stjórnvalda með það aðal markmið að auðvelda fyrirtækjum og einstaklingum markaðssókn erlendis.

Stjórn Íslandsstofu hefur skipað nokkur fagráð, m.a. um ferðaþjónustu, erlenda fjárfestingu, sjávarútveg, hugverkaiðnað, skapandi greinar o.s.frv. Þannig hafa fagaðilar úr

atvinnulífínu tækifæri að koma á framfæri upplýsingum og ábendingum til stjórnar Íslandsstofu um hin ýmsu verkefni stofnunarinnar.

Starfsemi Íslandsstofu er komin á fulla ferð. Sem dæmi má nefna að aldrei hafa fleiri tekið þátt í ITB-ferðakaupsstefnunni í Berlín eða um 70 fulltrúar íslenskra ferðaþjónustufyrirtækja. Þátttaka Íslands í sýningunni var undir yfyrskrift *Visit Iceland*-verkefnisins og var sýningarsvæðið á sameiginlegu sýningarsvæði Norðurlanda. Þá má nefna nýlegar ferðaþjónustusýningar í London og Nuuk, auk ýmissa námskeiða og kynningarfunda um markaðs- og kynningarmál. Markmið þeirra er að stuðla að aukinni þátttöku íslenskra fyrirtækja í alþjóðlegum viðskiptum og auðvelda þeim að ná til erlendra neytenda og notenda með útflutningi á vörum, þekkingu og þjónustu og laða erlenda fjárfestingu til landsins.

Utanríkisráðuneytið vinnur náið með Íslandsstofu og er nú unnið að endurskoðun eldri samstarfssamnings viðskiptaþjónustunnar við Útflutningsráð. Viðskiptafulltrúar starfa í átta sendiskrifstofum Íslands, þ.e. í Rússlandi, Kína, Japan, Danmörku, Þýskalandi, Bandaríkjunum, Bretlandi og á Indlandi. Jafnframt eru ferðamálafulltrúar í Kína, Japan og á Indlandi. Þessa 11 starfsmenn nýtir Íslandsstofa í þjónustu við atvinnulíf og flest verkefni Íslandsstofu á erlendri grundu eru unnin í samstarfi við utanríkisþjónustuna. Sem dæmi um nýleg verkefni má nefna jarðhitaráðstefnu í Tókýó sem yfir 300 manns sóttu, ráðstefnu um íslenskan sjávarútveg á vegum sendiráðsins í London, sem um 250 manns sóttu, íslenska hönnunarsýningu í Peking og markaðsdag í Kaupmannahöfn, en 24 íslensk fyrirtæki tóku þátt í markaðsdeginum. Þá er rétt að geta þess að aðalræðisskrifstofa Íslands í New York annast skipulagningu á framkvæmd *Iceland Naturally*-markaðsverkefnisins í Bandaríkjunum ásamt ferðamálafulltrúa Íslandsstofu. Þá eru framundan frekari samstarfsverkefni milli ráðuneytisins og Íslandsstofu og má þar t.d. nefna tónlistar- og ferðakynningu í Stokkhólmi, ráðstefnu um fjárfestingar á Íslandi í London og ráðstefnu í Reykjavík um vegaframkvæmdir í Rússlandi með rússneskum sérfræðingum. Að lokum má geta þess að í mars sl. var haldin ráðstefna í Reykjavík um útboð og framkvæmdir á vegum Atlantshafsbandalagsins, en á henni leiðbeindu sérfræðingar frá bandalaginu íslenskum fyrirtækjum við öflun verkefna og tilboðsgerð í þau.

Þátttaka Íslands í EXPO 2010 í Sjanghai

Heimssýningin í Sjanghai var opnuð í byrjun maí 2010 og stóð í sex mánuði. Á þessu tímabili heimsóttu ríflega 2,3 milljónir gesta íslenska sýningarskálann. Markmiðið með þátttöku Íslands í heimssýningunni var að kynna land og þjóð, miðla þekkingu á sviði endurnýjanlegra orkugjafa og aðstoða fyrirtæki sem leita tækifæra á kínverskum markaði. Gestir víðs vegar að úr heiminum, ráðamenn frá um 100 löndum, stjórnálamenn, fjölmiðlafólk og fleiri heimsóttu íslenska skálann og fengu upplýsingar um íslensk hagsmunamál.

Viðskiptaþjónusta sem boðið var upp á í íslenska skálanum nýttist fjölmörgum íslenskum fyrirtækjum á meðan á heimssýningunni stóð. Brugðist var við öllum beiðnum sem bárust um viðskiptaþjónustu. Voru þær beiðnir 198 talsins en alls nýttu 78 íslenskir viðskiptaaðilar þá þjónustu og aðstöðu sem boðið var upp á í skálanum. Tvær viðskiptasendinefndir frá Íslandi heimsóttu heimssýninguna í Sjanghai og voru ferðir tveggja kínverskra viðskiptasendinefnda til Íslands skipulagðar á sama tímabili. Haldin var viðamikil ráðstefna í íslenska skálanum um lausnir á sviði sjálfbærrar orkuframleiðslu með þátttöku forseta Íslands.

Þátttaka Íslands í heimssýningunni í Sjanghai vakti töluverða athygli kínverskra og alþjóðlegra fjölmiðla og alls voru fjórir blaðamannafundir haldnir í íslenska skálanum. Starfsfólk skálans skipulagði ferðir fjögurra hópa kínversks fjölmiðlafólks til Íslands og hélt

nákvæma skráningu yfir fjölmiðlaumfjöllun sem til kom vegna þátttöku Íslands í heimssýningunni. Alls var fjallað 368 sinnum um Ísland, í þriðjungi tilfella í sjónvarpi.

Lokauppgjör þátttöku Íslands í EXPO í Sjanghaí stendur nú yfir en ljóst er að kostnaður við verkefnið er innan kostnaðaráætlunar.

7. UPPLÝSINGA- OG MENNINGARSTARF OG ORÐSPOR

Upplýsingastarf og orðspor

Eitt af verkefnum utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa Íslands er að gæta að og efla orðspor Íslands erlendis. Það er mikilvægt verkefni því orðspor þjóðarinnar getur haft áhrif, og stundum úrslitaáhrif, á vilja erlendra aðila til þess að eiga viðskipti eða ganga til annars samstarfs við Íslendinga. Langan tíma getur tekið að geta sér gott orð, en orðspor getur á hinn bóginn laskast í einu vetfangi.

Fjölmiðlar hafa mikil áhrif á ímynd og orðspor ríkja. Á síðasta ári hefur áfram verið unnið að því að efla tengsl við erlenda fjölmiðla. Fjölmiðlafulltrúi utanríkisráðuneytisins á dagleg samskipti við erlenda blaða- og fréttamenn og hefur ráðuneytið komið sér upp öflugu tengslaneti. Fjöldi erlendra fjölmiðlamanna heimsækir Ísland ár hvert og veitir ráðuneytið þeim upplýsingar og kemur á viðtölum við ráðherra. Þannig kom hópur um 50 þýskra blaðamanna til Íslands á síðasta ári á vegum framkvæmdastjórnar ESB og var það tilefni nýtt til upplýsingamiðlunar og tengslamyndunar, svo dæmi sé tekið.

Sendiskrifstofum Íslands hefur sömuleiðis verið falið að rækta áfram tengsl við fjölmiðla í gistiríkjum og umdæmisríkjum, svo unnt sé að koma upplýsingum á framfæri við tengiliði með litlum fyrirvara. Annað veigamikið starf sendiskrifstofa felst í því að vakta umfjöllun erlendra fjölmiðla um Ísland og koma á framfæri upplýsingum eða leiðréttingum ef hún er röng eða hlutdræg. Í Bretlandi og Hollandi hafa íslensk stjórnvöld sömuleiðis notið liðsinnis almannatengslafyrirtækja sem vakta og leggja mat á erlenda fjölmiðlaumfjöllun, með sérstöku tilliti til Icesave-málsins.

Þegar meginviðfangsefni utanríkismálanna eru annars vegar, skiptir miklu að íslensk stjórnvöld og sendiskrifstofur Íslands tali einum rómi og gefi skýr skilaboð. Utanríkisráðuneytið hefur t.a.m. í ESB-ferlinu og Icesave-málinu tekið það hlutverk sitt alvarlega að samræma málflutning ráðuneytisins og sendiskrifstofa Íslands gagnvart erlendum stjórnvöldum og fjölmiðlum, í samstarfi við önnur ráðuneyti eftir því sem við á. Eins skal nefnt, að þegar eldgosið í Eyjafjallajökli vorið 2010 ógnaði hagsmunum íslenskrar ferðaþjónustu tóku utanríkisráðuneytið og sendiráð Íslands erlendis þátt í starfi íslenskra stjórnvalda, Almanna- og hagsmunaaðila í ferðaþjónustu við að koma raunsonnum upplýsingum á framfæri við umheiminn. Þegar vandi steðjar að sést glögglega hve miklu skiptir að upplýsingastarf sé markvisst, samræmt og agað.

Menningarstarf

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir að eitt meginverkefna utanríkisþjónustunnar á næstu árum verði að byggja upp ímynd lands og þjóðar á grundvelli þekkingar, menningar og mannaúðs. Til að svo megi verða skuli ráðist í markaðssókn erlendis á sviði lista, menningar, hönnunar og hugvitsgreina.

Frumlegt og þróttmikið listalíf og listsköpun íslenskra listamanna leikur lykilhlutverk við að móta orðspor Íslands sem menningarþjóðar á alþjóðavettvangi. Menning er einnig veigamikil og vaxandi atvinnugrein. Þetta var staðfest þegar niðurstöður kortlagningar á því hversu miklu skapandi greinar á Íslandi skila til þjóðarbúsins voru kynntar í desember sl. Þær leiddu í ljós að skapandi greinar velta tæpum 200 milljörðum króna árlega og tryggja tíu þúsund störf.

Menningarstarf er lögum samkvæmt einn af grunnþáttum starfsemi utanríkisráðuneytisins. Ráðuneytið hefur það hlutverk að standa vörð um menningarhagsmuni Íslendinga erlendis, að þjóna listamönnum, miðstöðvum og stofnunum, að koma á tengslum milli innlendra og

erlendra aðila og miðla upplýsingum. Ráðuneytið og sendiskrifstofur um allan heim leggja áherslu á að kynna íslenska menningu og tungu og viðskiptaþjónusta sendiráða styður við markaðssókn fyrirtækja á sviði skapandi greina líkt og á öðrum sviðum. Sendiskrifstofur Íslands standa fyrir og styðja við hundruð menningarviðburða erlendis ár hvert. Sendiráðin byggja starfsemi sína á árlegum menningaráætlunum en verkefni spretta ýmist af eftirspurn eða frumkvæði sendiskrifstofanna sjálfra eða ráðuneytisins. Menningarstarf sendiskrifstofa er stutt af samráðshópi utanríkisráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis, og fjölmörgum öðrum opinberum aðilum, sem og fulltrúum einkageirans.

Lykill að farsælu menningarstarfi er náð og gott samráð og samstarf ráðuneyta, sendiráða, menningarstofnana, kynningarmiðstöðva, hagsmunaaðila og listamanna, svo og erlendra aðila. Kallað hefur verið eftir aðkomu ráðuneytisins að stefnumótun heima fyrir, en menningarfulltrúi þess situr í fjölmörgum stjórnnum og starfshópum á sviði menningar og lista. Á vormánuðum kemur út skýrsla um menningarstarfsemi utanríkisþjónustunnar sem mun varpa skýrara ljósi á umfang, árangur og tækifæri á þessu sviði.

Af þeim hundruðum viðburða sem sendiskrifstofur Íslands komu að á því tímabili sem skýrslan tekur til má nefna viðburði á borð við myndlistarsýninguna *Exkurs* í Felleshus í Berlín, menningardagskrá í Shanghai, tengd þátttöku Íslands á Heimssýningunni, listahátíðina Upptakt í Peking, bókmenntamálþing í París, kynnisheimsókn norskra myndlistarsérfræðinga til Íslands, stuðning við samsýningu sjö listamanna í Norður-Dakóta í Bandaríkjunum og Kanada, stuðning við *Núna Now*-hátíðina í Winnipeg, auk fjölda annarra viðburða á öllum sviðum lista og menningar.

Í júní 2010 var þremur átaksverkefnum á sviði menningarkynningar erlendis ýtt úr vör. Þar taka Hönnunarmiðstöð Íslands, Bókmenntasjóður og Kynningarmiðstöð íslenskrar myndlistar höndum saman með ráðuneytinu og sendiskrifstofum. Á sviði hönnunar hefur sýningin *Icelandic Contemporary Design* ferðast frá Kaupmannahöfn til Shanghai, Peking og Stokkhólms. Á sviði samtímalistar hefur Kynningarmiðstöð íslenskrar myndlistar kynnt íslenska samtímalist með á þriðja tug listamanna og sendiráðunum í Berlín, Brussel, Kaupmannahöfn, París og Peking. Verk listamannanna eru kynnt í húsakynnum sendiherrabústaða og sendiráðanna. Þá hefur utanríkisráðuneytið kynnt samtímalist í húsakynnum sínum við Rauðarárstíg undanfarin þrjú ár í samstarfi við Kynningarmiðstöð myndlistar, listamenn og söfnin. Þriðja átaksverkefnið er á sviði bókmennta. Bókmenntasjóður vinnur að hönnun og útgáfu kynningarefnis um íslenskar bókmenntir fyrir sendiskrifstofur. Þá hefur verið hönnuð veggspjaldasýning sem nefnist *Sögueyjan: portrett af íslenskum samtímahöfundum* sem miðlar því hvernig sagnaarfurinn er íslenskum höfundum uppspretta innblásturs. Sýningin var opnuð á vegum sendiráðsins í Berlín og Sögueyjunnar í mars sl. og mun nýfast sendiráðum víðar við kynningu á bókafjóðinni.

Umfangsmesta menningarverkefni stjórnvalda á sviði menningarmála á þessu ári er heiðursþátttaka Íslands á bókasýningunni í Frankfurt í október nk. Yfirskrift verkefnisins er: *Sögueyjan*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið sér um undirbúning verkefnisins og hefur ráðið sjálfstætt starfandi verkefnisstjóra en utanríkisráðuneytið á sæti í verkefnisstjórn þess. Bókasýningin er sú stærsta sinnar tegundar í heiminum og er Ísland heiðursgestur fyrst Norðurlanda. Um er að ræða einstakt tækifæri til að koma íslenskum bókmenntum á framfæri en ljóst er að yfir 120 bækur, þ. á m. heildarútgáfa Íslendingasagnanna verða gefnar út í Þýskalandi á árinu. Þá verður efnt til menningardagskrár á öllum sviðum lista í samstarfi við þýskar menningarstofnanir. Búast má við mikilli umfjöllun í þýskum fjölmiðlum tengdri þessu verkefni á árinu. Sendiráðið í Berlín tekur virkan þátt í undirbúningi og framkvæmd verkefnisins í samstarfi við Sögueyjarteymið á Íslandi og í Þýskalandi.

8. REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR

Íslenska utanríkisþjónustan er ein sú minnsta í Evrópu og þarf í ljósi smæðar sinnar að gæta að skilvirkni í störfum til að geta uppfyllt hlutverk sitt í hagsmunagæslu fyrir Ísland á erlendra grundu.

Þrátt fyrir óhagkvæma gengisþróun og það hversu stór hluti kostnaðar utanríkisráðuneytisins fellur til í erlendum gjaldeyri hefur utanríkisráðuneytið náð umtalsverðri hagræðingu allt frá efnahagshruninu árið 2008. Þá átti ráðuneytið frumkvæði að 23% niðurskurði af fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2009, auk 2% viðbótarhagræðingar innan árs. Ráðuneytið fylgdi þessum niðurskurði eftir með 16,4% niðurskurði á fjárlögum 2010 og 9,5% niðurskurði í rekstri á fjárlögum 2011.

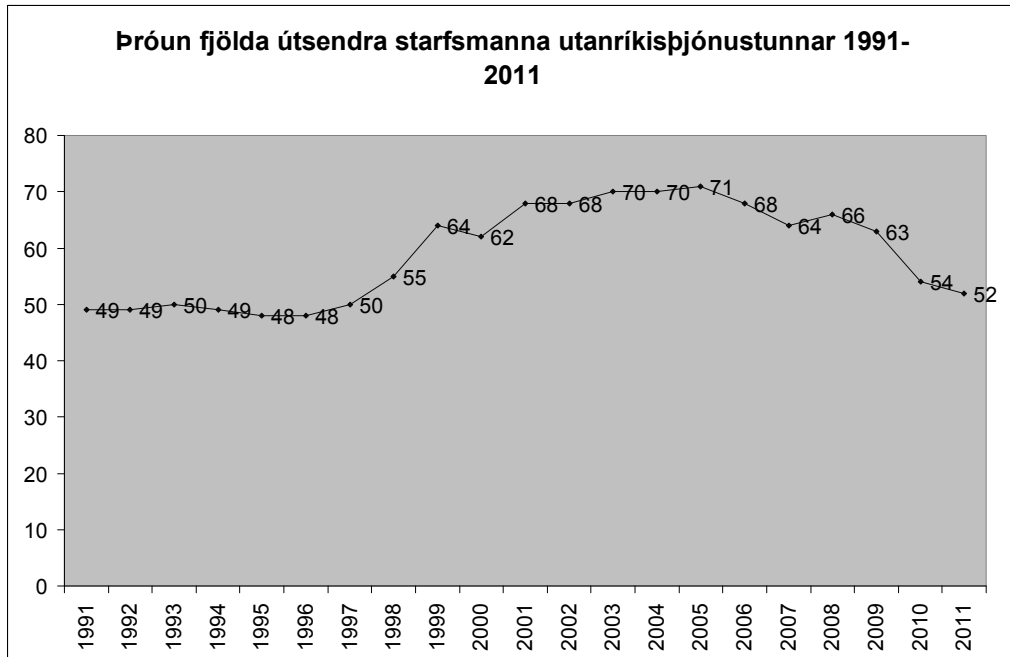
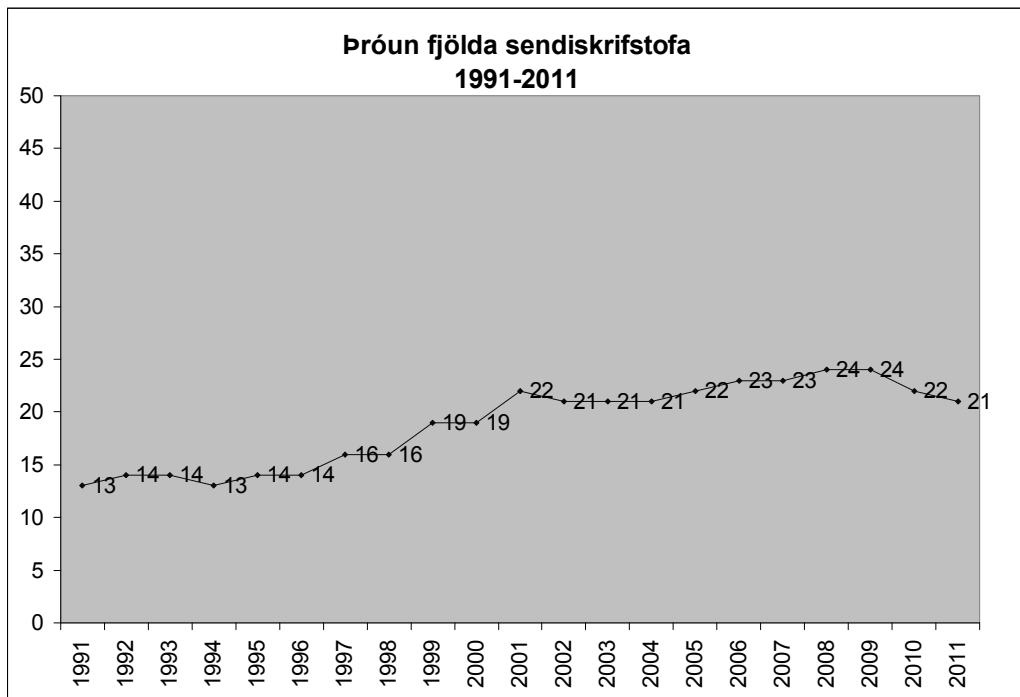
Þessari miklu hagræðingu hefur verið náð með viðamiklum aðgerðum til kostnaðarlækkunar í allri starfsemi ráðuneytisins: lokun sendiskrifstofa, fækkun starfsmanna og lækkun launa-, húsnæðis- og ferðakostnaðar. Rekstur ráðuneytis og sendiskrifstofa nemur um 38% af heildarútgjöldum ráðuneytisins árið 2011 og niðurskurður ársins 2011 á þessum liðum er tæp 37% af heildarhagræðingu ráðuneytisins það ár.

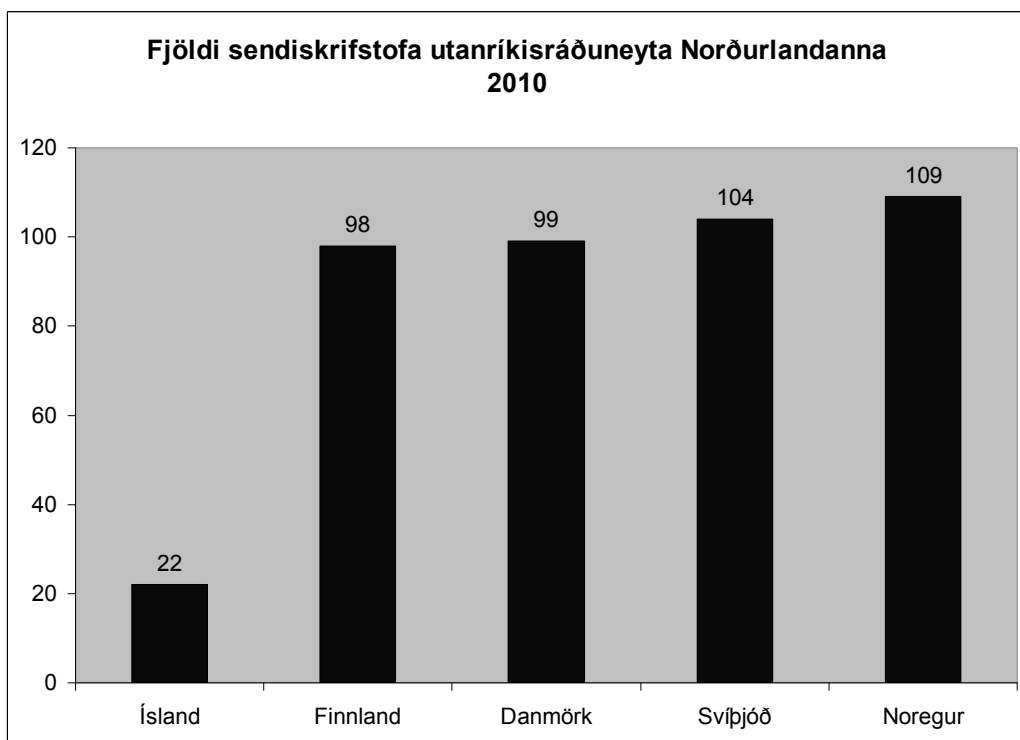
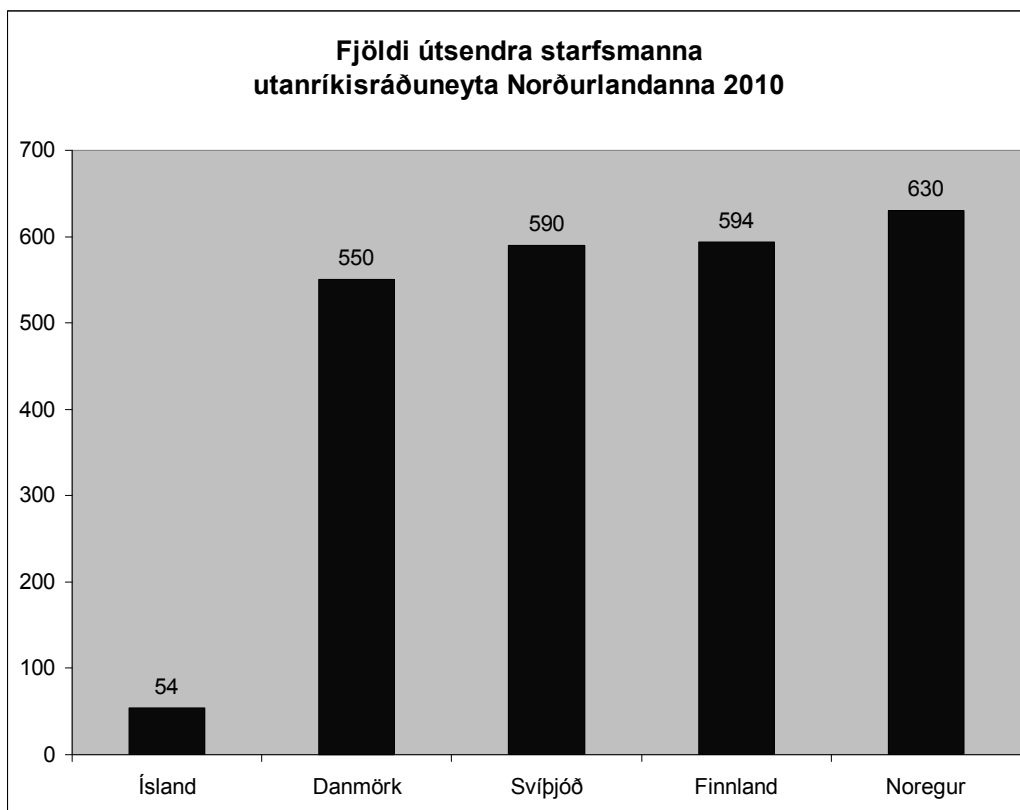
Sendiskrifstofur Íslands eru nú 21 talsins. Þar af eru 15 sendiráð, þrjár fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og þrjár aðalræðisskrifstofur. Auk þess hafa þrjár skrifstofur Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ) stöðu sendiráðs. Þremur sendiskrifstofum var lokað á árinu 2009, í Róm, Strassborg og Pretoríu, auk tveggja skrifstofa ÞSSÍ í Nikaragva og á Srí Lanka. Þá var skrifstofu ÞSSÍ í Namibíu lokað í lok árs 2010. Fjöldi sendiskrifstofa nú er svipaður og á árunum 2002 til 2004. Hins vegar eru útsendir starfsmenn nú um það bil fjórðungi færri en þeir voru á því tímabili.

Flutningsskyldir starfsmenn utanríkisþjónustunnar eru 127 talsins. Þar af starfa 76 á aðalskrifstofu ráðuneytisins og 52 á sendiskrifstofum erlendis. Á aðalskrifstofunni í Reykjavík starfa jafnframt 17 starfsmenn sem ekki lúta flutningsskyldu. Útsendum starfsmönnum hefur verið fækkað um 14 frá árinu 2008 og hafa þeir ekki verið færri frá því á árinu 1997. Á sendiskrifstofum er nú almennt lágmarksmannaflí. Á fjórum sendiskrifstofum (Tókýó, Ottawa, Winnipeg og Helsinki) starfar til að mynda aðeins einn útsendur starfsmaður og á aðalræðisskrifstofunni í New York starfa eingöngu staðarráðnir starfsmenn. Á rúmlega helmingi sendiskrifstofa, alls 12 skrifstofum, starfa nú tveir eða færri útsendir starfsmenn.

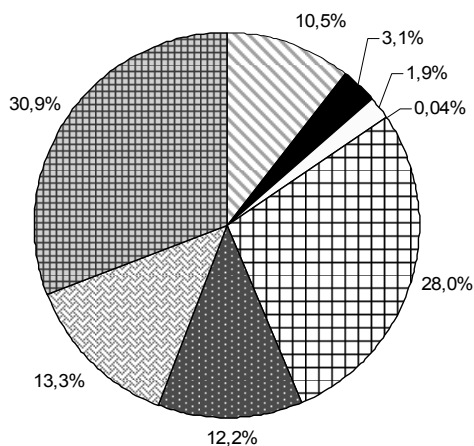
Þótt sendiskrifstofur geti sinnt grundvallarskyldum sínum gagnvart gistiríkinu við slíkar aðstæður er ljóst að við svo mikla skerðingu er erfiðara um vik að sýna frumkvæði með því að standa að nýjum verkefnum og takmarkað svigrúm er til að mæta sérstökum aðstæðum sem upp kunna að koma og hafa aukið álag í för með sér. Samfara fækkun starfsmanna hefur álagið á sendiskrifstofur aukist vegna aukinna verkefna og með flutningi verkefna frá starfsstöðvum sem hefur verið lokað. Starfsmönnum sendiskrifstofa hefur á sama tíma verið í vaxandi mæli falin fundarseta erlendis fyrir sérfræðinga úr íslensku stjórnsýslunni. Slíku fyrirkomulagi eru takmörk sett í ljósi þess að útsendum starfsmönnum hefur fækkað og álag á sendiskrifstofum er mikið. Þá er ekki hægt að gera ráð fyrir því að starfsmenn sendiráða geti komið í stað sérfræðinga á mismunandi sviðum til lengri tíma lítið.

Framlög til þróunarmála og alþjóðastofnana nema ríflega 56% af fjárlögum utanríkisráðuneytisins. Í fjárlögum ársins 2011 eru framlög til þróunarmála skorin niður um 370,5 m.kr. eða sem nemur 46% af heildarniðurskurði ráðuneytisins á árinu 2011, miðað við 624 m.kr. niðurskurð á árinu 2010 sem nam 43% af heildarniðurskurði ráðuneytisins það ár. Nánar er fjallað um framlög Íslands til þróunarmála í kafla 5.2.





Fjárlög utanríkisráðuneytisins 2011



- 03-101 Utanríkisráðuneyti, aðalskrifstofa, 1010,3 m.kr. (10,5%)
- 03-111 Þýðingamiðstöð, 301,1 m.kr. (3,1%)
- 03-190 Ýmis verkefni, 182,3 m.kr. (1,9%)
- 03-199 Ráðstöfunarfé, 3,5 m.kr. (0,04%)
- 03-300 Sendiráð Íslands, 2.682,8 m.kr., (28,0%)
- 03-390 Þróunarsamvinnustofnun Íslands, 1.166,3 m.kr. (12,2%)
- 03-391 Þróunarmál og alþj. hjálparstarfsemi, 1.277,3 m.kr. (13,3%)
- 03-401 Alþjóðastofnanir, 2.959,3 m.kr. (30,9%)