

Frumvarp til laga

um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

1. gr.

Almennt ákvæði.

Með lögum þessum er mælt fyrir um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands.

Við framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands skal tekið mið af stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og öðrum alþjóðlegum samþykktum um þróunarsamvinnu sem íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að uppfylla.

Meginmarkmið með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands eru að styðja viðleitni stjórnvalda í þróunarlöndum til að útrýma fátækt og hungri, stuðla að efnahags- og félagslegri þróun, þ.m.t. mannréttindum, menntun, bættu heilbrigði, jafnrétti kynjanna, sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Það heyrir einnig til markmiða þessara að tryggja öryggi á alþjóðavettvangi, m.a. með því að stuðla að friði og gæta hans, vinna að uppbyggingu og gæslu friðar og veita mannúðar- og neyðaraðstoð þar sem hennar er þörf.

2. gr.

Yfirstjórn alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands.

Utanríkisráðherra fer með yfirstjórn alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands.

Framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu skulu greidd úr ríkissjóði eftir því sem ákveðið er í fjárlögum hvers árs.

3. gr.

Áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu.

Ráðherra leggur annað hvert ár fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi um áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn.

Í áætluninni skal greint frá framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og hvernig þau skiptast á grundvelli stefnumiða Íslands í þróunarsamvinnu til lengri og skemmri tíma litið. Þá skal áætlunin fela í sér heildstætt yfirlit yfir það hvernig ráðherra hyggst ná settum markmiðum hennar.

Í áætluninni skal m.a. tiltaka fyrirhugað hlutfall framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu af vergum þjóðartekjum.

4. gr.

Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu.

Ráðherra skipar 15 fulltrúa í samstarfsráð um þróunarsamvinnu til fjögurra ára í senn og jafnmarga til vara. Formaður samstarfsráðsins er skipaður án tilnefningar. Alþingi kys fimm fulltrúa til setu í ráðinu, en níu eru skipaðir í samráði við eftirtalda aðila:

- a. fimm í samráði við samstarfshóp íslenskra mannúðarsamtaka í alþjóðlegu hjálparstarfi og þróunarsamvinnu,
- b. tveir í samráði við samstarfsnefnd háskólastigsins,
- c. tveir í samráði við aðila vinnumarkaðarins.

Samstarfsráðið er ráðgefandi stjórnvísunefnd ráðherra við stefnumarkandi ákvarðanatöku, m.a. um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sbr. 3. gr., framlög til þróunarsamvinnu og skiptingu þeirra milli marghliða og tvíhliða samvinnu, forgangsröðun í þróunarsamvinnu, þ.m.t. um þátttöku Íslands í starfi fjölþjóðastofnana, og um val á samstarfslöndum.

Samstarfsráðið kemur saman til fundar að jafnaði tvisvar ár hvert.

Ráðherra setur í reglugerð nánari reglur um hlutverk samstarfsráðsins.

5. gr.

Marghliða þróunarsamvinna.

Utanríkisráðuneytið annast marghliða þróunarsamvinnu Íslands, í samstarfi við alþjóðlegar stofnanir og innlend og alþjóðleg félagasamtök eftir því sem við á, samkvæmt áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sbr. 3. gr.

6. gr.

Störf í þágu friðar.

Um þátttöku íslenskra stjórnvalda í friðargæsluverkefnum fer samkvæmt ákvæðum laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu.

7. gr.

Þróunarsamvinnustofnun Íslands.

Þróunarsamvinnustofnun Íslands er sérstök stofnun sem lýtur yfirstjórn utanríkisráðuneytisins.

Þróunarsamvinnustofnun annast tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands í umboði ráðherra í samræmi við áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sbr. 3. gr., og samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðuneytisins.

Ráðherra er heimilt að ákveða að umdæmisstofur Þróunarsamvinnustofnunar skuli reka sem sendiráð og fela umdæmisstjórum stofnunarinnar að gegna tímabundið starfi forstöðumanna þeirra auk umdæmisstjórarstarfsins samkvæmt lögum nr. 39/1971, um utanríkisþjónustu Íslands, enda taki þeir við beinum fyrirmælum utanríkisráðuneytisins og viðkomandi sendiherra varðandi hefðbundin störf utanríkisþjónustunnar, eftir því sem við á.

Ráðherra skipar framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar og setur honum erindisbréf. Framkvæmdastjóri skal hafa háskólamenntun og búa yfir þekkingu á verksviði stofnunarinnar. Hann skal taka þátt í starfi utanríkisráðuneytisins um alþjóðlega þróunarsamvinnu eftir því sem ráðherra ákveður. Framkvæmdastjóri ber ábyrgð á daglegri framkvæmd og rekstri stofnunarinnar. Hann ræður annað starfsfólk stofnunarinnar.

Ráðherra setur í reglugerð nánari reglur um hlutverk Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og tengsl hennar við utanríkisráðuneytið, sem og um það hlutverk sem umdæmisskrifstofur stofnunarinnar gegna við framkvæmd þróunarsamvinnu, meðferð utanríkismála og gæslu hagsmuna Íslands.

8. gr.

Starfsmenn ríkisins við alþjóðlega þróunarsamvinnu.

Þróunarsamvinnustofnun Íslands er heimilt að ráða starfsmenn til tímabundinna starfa við afmörkuð verkefni í þróunarsamvinnu erlendis, þó ekki lengur en fimm ár í senn. Þróunarsamvinnustofnun getur sagt upp slíkum ráðningarsamningi með þriggja mánaða uppsagnarfresti ef verkefninu er hætt, því lýkur fyrr en ætlað var eða starfsmaðurinn getur ekki sinnt starfi sínu vegna aðstæðna í gistiríkinu.

Utanríkisráðuneytinu er heimilt, að höfðu samráði við Þróunarsamvinnustofnun Íslands, að ráða starfsmann Þróunarsamvinnustofnunar tímabundið í starf hjá ráðuneytinu, þó ekki lengur en fimm ár í senn. Telst viðkomandi vera starfsmaður ráðuneytisins og í launalausum leyfi frá Þróunarsamvinnustofnun á meðan hann gegnir starfinu. Við slíka ráðningu er heimilt að víkja frá ákvæðum 7. gr. laga nr. 70/1996. Með sama hætti má veita embættismanni eða fastráðnum starfsmanni ráðuneytisins tímabundið starf hjá Þróunarsamvinnustofnun.

Útsendir starfsmenn ríkisins í þróunarsamvinnu erlendis skulu í störfum sínum hafa í heiðri þær þjóðréttarlegu reglur sem Ísland er skuldbundið af og réttaráhrif hafa gagnvart einstaklingum. Þeim er skylt að gæta þagmælsku um atriði er þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt samningum, lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli máls. Þagnarskyldan helst eftir að látið er af starfi. Þeir mega ekki taka þátt í stjórnmalastarfi eða mótmælum í því landi sem þeir starfa.

9. gr.

Framkvæmd, eftirlit og úttektir.

Við framkvæmd þróunarsamvinnu skal fylgja viðurkenndum aðferðum, reglum og leiðbeiningum alþjóðasamfélagsins, m.a. þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar, og þeim kröfum um meðferð og vörslu fjármuna á sviði þróunarsamvinnu sem Ríkisendurskoðun gerir. Framkvæmd áætlunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sbr. 3. gr., skal háð reglulegu eftirliti og úttektum óháðra aðila.

10. gr.

Skýrslur utanríkisráðherra og upplýsingagjöf til Alþingis.

Utanríkisráðherra gefur Alþingi skýrslu annað hvert ár um framkvæmd áætlunar stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, samtímis því sem hann leggur fram tillögu til þingsályktunar skv. 3. gr.

Auk þess sem greinir í 1. mgr. upplýsir ráðherra utanríkismálanefnd og fjárlaganefnd reglulega um framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.

11. gr.

Reglugerðarheimildir.

Utanríkisráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd laganna, meðal annars um hvernig þeirri stjórnslu sem undir lögin fellur skuli fyrir komið.

12. gr.

Gildistaka og lagaskil.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög nr. 43 26. maí 1981, um Þróunarsamvinnustofnun Íslands.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þeir starfsmenn Þróunarsamvinnustofnunar Íslands sem þegar eru að störfum erlendis skulu eiga rétt á að halda núverandi starfskjörum skv. 7. gr. laga nr. 43/1981 þar til starfstíma þeirra erlendis samkvæmt nágildandi ráðningarsamningum lýkur.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinir nýju hornsteinar íslenskrar utanríkisstefnu eru mannréttindi, aukin þróunarsamvinna og friðsamleg lausn deilumála. Þróunarsamvinna er vaxandi þáttur í íslenskri utanríkisstefnu og er nú stærsti einstaki útgjaldaliður utanríkisráðuneytisins. Aukin framlög og virkari þátttaka í alþjóðlegri þróunarsamvinnu eru liður í því að uppfylla skyldur Íslands í samfélagi þjóðanna með markvissum hætti.

Frumvarp þetta felur í sér fyrstu heildarlöggjöf um alla opinbera þróunarsamvinnu Íslendinga, jafnt tvíhliða sem marghliða. Með því er lagður grunnur að nýju heildstæðu stjórnkerfi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslendinga og um leið gegnsærri og ábyrgari stjórnsýslu málaflokksins. Hin nýja skipan felur í sér stóraukið hlutverk Alþingis á sviði þróunarsamvinnu, hún greiðir götu frjálsra félagasamtaka að samstarfi við stjórnvöld og opnar nýjan vettvang þeirra aðila sem mesta reynslu og þekkingu hafa á þessu sviði til áhrifa á stefnu Íslands.

Áherslur Íslands í þróunarsamvinnu miðast við þúsaldarmarkmið Sameinuðu þjóðanna og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar. Með þúsaldarmarkmiðunum er lögð megináhersla á menntun, heilsugæslu, jafnrétti kynjanna og sjálfbæra þróun. Aukin framlög Íslands til þróunaraðstoðar haldast í hendur við framangreind markmið. Sem auðugu ríki ber Íslandi skylda til að stefna markvisst að því að verða í hópi þeirra ríkja sem mest leggja fram til þróunarmála miðað við vergar þjóðartekjur. Fjárveitingar Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu hafa meira en tvöfaldast frá árinu 2004, úr u.þ.b. 1,5 milljörðum það ár í 3,2 milljarða árið 2007 og margfaldast sé horft fleiri ár aftur í tímann. Á árinu 2007 nam hlutfall fjárveitinga 0,28% af vergum þjóðartekjum, það mun ná 0,31% á þessu ári og 0,35% árið 2009. Sameinuðu þjóðirnar hafa sett sér það markmið að framlög til þróunarsamvinnu skuli nema 0,7% af vergum þjóðartekjum.

Íslendingar búa nú að miklu ríkari þekkingu, sérmenntun og reynslu af störfum á vettvangi í þróunarríkjum en áður þekktist. Háskólakennsla í greinum sem tengjast sviðinu er hafin í landinu og forsendur eru þar með til orðnar fyrir því að utanríkisráðuneytið og stofnanir þess tengist innlendu og alþjóðlegu rannsóknasamfélagi um þróunarmál.

Þegar fjárframlög til þróunarsamvinnu hófust af Íslands hálfu var landið enn sjálft að þiggja þróunaraðstoð og gerði það allar götur til ársins 1976. Í nýjustu skýrslu lífskjarnefndar Sameinuðu þjóðanna er staðfest einstaklega hröð umbreyting Íslands úr þróunarríki sem naut erlendrar aðstoðar lengst af síðustu öld, í ríki sem veitt getur landsmönnum sínum einna best lífskjör. Til þessa árangurs er horft í alþjóðasamfélaginu og vænst öflugs liðsinnis Íslands við að styrkja stöðu þróunarlanda til framtíðar.

Mikilvægt er að virkja þann kraft sem býr í samfélaginu og styrkja það frumkvöðlastarf sem fram fer á vegum félagasamtaka, einstaklinga, viðskiptalífsins og annarra. Frjáls félagsamtök vinna mikilvægt og óeigingjarnt starf á sviði þróunarmála og lögð er áhersla á auknið samstarf við þau. Íslensk fyrirtæki hafa í vaxandi mæli sýnt áhuga á þróunarstarfi og viðskiptum við þróunarriki. Í utanríkisráðuneytinu hefur sérstakur viðskiptaþróunarsjóður verið stofnaður sem fyrirtæki geta sótt í til að fjármagna undirbúning viðskiptatengdra verkefna í þróunarrikjum sem sannanlega geti stuðlað að bættum lífskjörum í viðkomandi landi.

Forustufólk frjálsra félagasamtaka á sviði þróunarsamvinnu og neyðaraðstoðar er sammála um að vakning hafi orðið meðal Íslendinga sem láti sig miklu varða stöðu og hag fólks í þróunarrikjum og vilji bæði leggja fram af eigin fé og að íslensk stjórnvöld gangi myndarlega fram í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

Þróunarsamvinna er árangursríkust þegar hún stendur á sterkum siðlegum grunni og stjórnast sannanlega af tilgangi sínum þ.e. að skapa frelsi, jafnrétti og hagsæld. Í stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem Ísland varð aðili að 1946 er kveðið á um að þetta sé eitt meginverkefni þeirra og vandaðir alþjóðlegir stjórnsýsluhættir á þessu sviði eru í sífelldri mótun.

Eins og á öðrum sviðum ríður á að Íslendingar bjóði fram sérþekkingu sína, svo sem um endurnýjanlega orku, sjálfbæra nýtingu sjávarauðlinda og kynjajafnrétti auk fræðslumála.

Í frumvarpinu er að finna skýrari tilvísanir í alþjóðlegar samþykktir á sviði þróunarsamvinnu en áður var. Þetta gefur raunsanna mynd af stjórnsýslu sem er í eðli sínu alþjóðleg og þar sem Íslendingar vilja taka mið af því sem best gerist í vinnubrögðum og skilvirkni.

Aukin framlög til þróunarsamvinnu kalla á að auknar kröfur séu gerðar um fagmennsku. Því hefur verið ákveðið að Ísland gerist aðili að þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (Development Assistance Committee, DAC). Með aðildinni verður Ísland virkur þátttakandi í umræðu og stefnumótun um framtíð þróunarsamvinnu. Jafnframt fær Ísland beinan aðgang að þekkingu sem nýtist við mótun stefnu Íslands í þróunarstarfi. Auk þess framkvæmir DAC jafningjarýni á þróunarsamvinnu aðildarlandanna á fjögurra ára fresti. Þetta miðar að því að tryggja gæði þróunaraðstoðar og veitir mikilvægt faglegt aðhald. Þrátt fyrir að Ísland sé enn ekki aðili að þróunarsamvinnunefndinni hafa bæði Þróunarsamvinnustofnun Íslands og utanríkisráðuneytið fylgt, eins og kostur er, þeim viðmiðunarreglum sem þróunarnefndin hefur sett um hvað skuli teljast til þróunaraðstoðar.

Núgildandi lög um þróunarsamvinnu eru frá 1981 og hafa mun takmarkaðra gildissvið en þetta frumvarp. Ábendingar um nauðsyn þess að efla skipulag alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands byrjuðu að koma fram snemma á síðasta áratug og á síðustu fimm tán árum hafa verið skrifaðar a.m.k. fjórar skýrslur um þróunarsamvinnu Íslands.

Með þessu frumvarpi er tekið á og bætt úr veikleikum sem skýrsluhöfundar liðinna ára hafa bent á og almennt hafa verið viðurkenndir. Í undirbúningi frumvarpsins var ítarlega farið yfir og kortlagt núverandi starfsumhverfi og vinnubrögð þróunarsamvinnunnar og lögð áhersla á að byggja á því sem vel hefur verið gert.

Markmiðin eru að bæta starfsaðferðir, auka festu í framkvæmd og skýra enn frekar ábyrgð í málaflokki sem er vaxtarbroddur alþjóðasamskipta Íslendinga.

Mikilvægi öflugrar og ígrundaðrar þróunarsamvinnu hefur aldrei verið meira en nú í hnattvæddum heimi þar sem heimsmál eru heimamál og samábyrgð mannkyns á framtíð jarðar skýr og brýnni en nokkru sinni.

Stutt lýsing á meginatriðum frumvarpsins.

Lagaumhverfi þróunarsamvinnu er fólgið í lögum nr. 43/1981, um Þróunarsamvinnustofnun Íslands, og reglugerð nr. 86/1998, sem sett var á grundvelli þeirra, sbr. reglugerð nr. 891/2005 um breytingu á henni. Lögin nr. 43/1981, um Þróunarsamvinnustofnun Íslands, komu í stað laga um aðstoð Íslands við þróunarlöndin, nr. 20/1971. Á síðastliðnu ári voru sett lög um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu, nr. 73/2007.

Undanfarin 26 ár hefur þróunarsamvinna Íslands aukist að umfangi og verklag tekið breytingum. Á síðustu tíu árum hafa orðið umfangsmiklar breytingar á umhverfi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Þess er krafist að þróunaraðstoð sé löguð að stefnu og áherslum þess lands sem aðstoðina hlýtur, það á hlutdeild í henni, ber ábyrgð og fer með forustuhlutverk að vissu leyti. Frumvarp það sem hér er lagt fram fjallar um heildarskipulag alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Það byggist á því að undir alþjóðlega þróunarsamvinnu falli marghliða og tvíhliða þróunarsamvinna, störf í þágu friðar og mannúðar- og neyðaraðstoð. Lögin um Þróunarsamvinnustofnun Íslands og íslensku friðargæsluna, sem áður voru nefnd, lúta fyrst og fremst að einum þætti, þ.e. tvíhliða þróunarsamvinnu. Öðrum þáttum þróunarsamvinnu hefur vissulega verið sinnt af hálfu íslenskra stjórnvalda og í síauknum mæli undanfarin ár, en án þess að til hafi verið heildarlög um framkvæmd hennar. Núgildandi lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands endurspeglu ekki þær miklu breytingar sem orðið hafa á þátttöku íslenskra stjórnvalda í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Um íslensku friðargæsluna hafa nýlega verið sett lög og er ekki gert ráð fyrir breytingum á þeim.

Það er nýmæli í frumvarpinu að þróunarsamvinnu er settur skýr lagarammi sem nær í fyrsta sinn til allra þátta hennar og stefnumótunarhlutverk utanríkisráðherra er skýrt skilgreint. Tekið er fram að framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu skuli háð heimild í fjárlögum íslenska ríkisins ár hvert.

Í frumvarpinu er lagt til það nýmæli að utanríkisráðherra leggi annað hvert ár fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi um áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn. Áætlunin greini frá framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og skuli m.a. tiltaka í henni fyrirhugað hlutfall framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu af vergum þjóðartekjum.

Annað nýmæli er ákvæði frumvarpsins um að ráðherra skipi 15 manna samstarfsráð til fjögurra ára í senn sem verði ráðgefandi stjórnsýslunefnd fyrir ráðherra við töku stefnumarkandi ákvarðana. Í samstarfsráðinu sitji fulltrúar kosnir af Alþingi og fulltrúar tilnefndir af samstarfsnefnd háskólasamfélagsins, aðilum vinnumarkaðarins og frjálsum félagasamtökum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir aðkomu Alþingis, bæði við stefnumörkun um málefni alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og í tengslum við skýrslugjöf utanríkisráðherra til Alþingis og utanríkis- og fjárlaganefnda. Þá er í frumvarpinu fjallað um marghliða þróunarsamvinnu, störf í þágu friðar og Þróunarsamvinnustofnun Íslands. Einnig er þar að finna ákvæði er heimilar að starfsmenn á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu geti flust milli utanríkisþjónustunnar og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands. Auk skýrslna til Alþingis um árangur af alþjóðlegri þróunarsamvinnu er í frumvarpinu mælt fyrir um að við framkvæmd þróunarsamvinnu skuli fylgja viðurkenndum aðferðum, reglum og leiðbeiningum alþjóðasamfélagsins, m.a. þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar og þeim kröfum um meðferð og vörslu fjármuna á sviði þróunarsamvinnu sem Ríkisendurskoðun gerir. Framkvæmd áætlunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu skuli háð reglulegu eftirliti og úttektum óháðra aðila.

Almennt um uppbyggingu alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands.

a. Yfirstjórn þróunarsamvinnu.

Samkvæmt 15. tölul. 12. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, fer utanríkisráðuneytið með mál er varða þróunarsamvinnu, friðargæslu og neyðarhjálp. Ráðuneytið fer því með yfirstjórn og er samræmingaraðili þróunarsamvinnu Íslands og fer jafnframt með fyrirvar Íslands að því er varðar samstarf þess við alþjóðastofnanir á þessu sviði, sbr. 7. tölul. 12. gr. reglugerðarinnar. Mikilvægt er að tryggja samræmi í stefnu Íslands á öllum þeim sviðum sem varða þróunarmál. Varhugavert er að skilja einstaka þætti þróunarsamvinnu frá öðrum og að sama skapi er nauðsynlegt að samhljómur sé í áherslum í marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands og að þær falli að alþjóðlegum skuldbindingum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að utanríkisráðuneytið annist samræmingu allrar þróunarsamvinnu Íslands. Hlutverk stýrihóps, sem starfa mun í utanríkisráðuneytinu, verður að gera tillögur til ráðherra í stefnumótandi málum, að hafa eftirlit með framkvæmd stefnu ráðherra og ríkisstjórnar í friðar- og þróunarsamvinnumálum og að tryggja skipulag framkvæmdar innra aðhalds og óháðra úttekta á einstaka viðfangsefnum innan þessara málaflokka. Þróunarsamvinnustofnun Íslands annist framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu í umboði utanríkisráðherra í samræmi við áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu og samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðuneytisins.

Samræming þróunarsamvinnu fer fram samkvæmt eftirfarandi verkferlum sem mikilvægir eru til að hafa yfirsýn og fylgja heildarstefnu í málaflöknum:

1. *Stefnumiðum íslenskra stjórnvalda í þróunarsamvinnu.* Stefnumiðin eru unnin til fjögurra ára í senn og meginlinur lagðar, langtímamarkmið sett og áherslur lagðar í þróunarsamvinnu Íslands.
2. *Fjárlagaramma* samkvæmt fjárlögum hvers árs og innri skiptingu framlaga til marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu og friðargæslu. Skipulagning þróunarverkefna stendur og fellur með fyrirsjáanlegu fjármagni og skuldbindingu til nokkurra ára í senn.
3. *Aðgerðaáætlun* sem unnin er út frá stefnumiðum og áherslum ríkisstjórnarinnar í mál-efnum þróunarsamvinnu.
4. *Verkefnaáætlun* fyrir komandi ár sem byggð er á fjárlögum og unnin út frá stefnumiðum og áherslum ráðherra.
5. *Verklagsreglum* sem miða að því að auka skilvirkni og gagnsæi í starfi stjórnvalda og fjalla um samstarf við aðra aðila sem vinna að þróunarmálum.
6. *Fjármálastjórn og almennu eftirliti með framlögum til þróunarsamvinnu*, þ.m.t. áætlanagerð, fjárlagagerð og eftirliti með greiðslum og ráðstöfunum fjármuna.
7. *Stöðuskýrslu*, sem tekur til allrar þróunarsamvinnu á vegum íslenska ríkisins, þar sem gerð er grein fyrir því hvernig fjármunum til málaflokksins er varið og því starfi sem fram fer á vegum utanríkisráðuneytisins er lýst.

b. Framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.

Framlög til þróunarsamvinnu eru ríflega þriðjungur útgjalda utanríkisþjónustunnar og stærsti einstaki útgjaldaliður hennar. Sú stefna hefur verið mörkuð að Ísland verði í hópi þeirra þjóða sem leggja mest fram til þróunarmála miðað við vergar þjóðartekjur.

Árið 2004 ákvað ríkisstjórnin að framlög til þróunarsamvinnu skyldu fara stigvaxandi og nema 0,35% af vergum þjóðartekjum árið 2009. Frá þessum tíma hafa fjárveitingar til málaflokksins meira en tvöfaldast, úr u.þ.b. 1,5 milljörðum kr. árið 2004 í 3,2 milljarða kr. á árinu 2007. Samkvæmt því markmiði ríkisstjórnarinnar að framlög til þróunarsamvinnu

skuli nema 0,35% af vergum þjóðartekjum árið 2009 er gert ráð fyrir að 4,6 milljörðum verði veitt til málaflokksins á því ári. Þessi aukning er mikið átak og kallar á skýra sýn og skilning á skipulagi, þörfum og áherslum í málefnum þróunarsamvinnu og að ljóst sé hvernig auknum fjármunum til þróunarsamvinnu verði best varið.

Árið 1970 var samþykkt, á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, að opinber framlög aðildarríkjanna skyldu nema 0,7% af vergum þjóðartekjum. Fimm ríki hafa nú þegar náð því markmiði: Danmörk, Lúxemborg, Holland, Noregur og Svíþjóð. Sex önnur ríki hafa skuldbundið sig til að ná því marki fyrir árið 2015, en þau eru: Belgía, Finnland, Frakkland, Írland, Spánn og Bretland. Evrópusambandið hefur jafnframt sett sér það markmið að 15 ríki sambandsins¹ hafi náð 0,7% takmarkinu árið 2015 og að framlög hinna 10 ríkja sambandsins² nemi 0,33% af vergum þjóðartekjum sama ár.

c. Stefnumótun Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

Í utanríkisráðuneytinu er unnið að nýrri markmiðssetningu um opinbera þróunarsamvinnu með þverfaglega nálgun að leiðarljósi til að styrkja markvissa stefnumótun, meta áherslur og gera framkvæmdina skilvirkari ásamt því að efla eftirlit og mat á árangri hennar. Sú vinna verður grundvöllurinn að nýrri aðgerðaáætlun í alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands.

Samhliða auknum framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu voru mótuð núgildandi heildarstefnumið Íslands í þróunarsamvinnu 2005–2009 og lögð fram á Alþingi jafnhliða því að utanríkisráðherra flutti ræðu sína um alþjóðamál í apríl 2005. Stefnumiðin byggjast á fjórum meginstöðum: 1) mannauði, jafnrétti og efnahagslegri þróun, 2) lýðræði, mannréttindum og stjórnarfari, 3) friði, öryggi og þróun og 4) sjálfbærri þróun.

d. Rétturinn til þróunar.

Væntingar og kröfur um aukin framlög til þróunarsamvinnu og virkara starf á þeim vettvangi koma víða og æ oftast fram á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og annarra alþjóðastofnana. Hluti af umræðunni tengist hinum svokallaða þróunarrétti, þar sem vísað er til skyldna iðnríkja til að leggja fé til þróunaraðstoðar. Annar angi hennar lýtur að stjórnfestu, þ.e. almennri þátttöku, gegnsæi í stjórnarathöfnum, heiðarlegum og ábyrgum stjórnvöldum og lögfestu og sjálfstæði dómstólanna. Hvað sem líður endanlegum niðurstöðum þessara umræðna í þjóðaréttinum liggur ljóst fyrir að iðnríkjum ber a.m.k. siðferðileg og pólitísk skylda til að taka virkan þátt í og veita marktæk framlög til þróunarsamvinnu. Þetta á ekki hvað síst við um stuðning sem leiðir til aukinnar og markvissari framkvæmdar á sviði efnahags-, félags- og menningarlegra réttinda. Ísland hefur um áráraðir stutt og greitt atkvæði á alþjóðavettvangi með stefnumótun af þessu tagi og er ekki nema sjálfsagt að Íslendingar fylgi henni eftir í reynd.

e. Þúsaldaryfirlýsing Sameinuðu þjóðanna. Monterrey-yfirlýsingin. Parísaryfirlýsingin.

Árið 2000 var þúsaldaryfirlýsing Sameinuðu þjóðanna samþykkt á fundi þjóðarleiðtoga. Með yfirlýsingunni taka þjóðir heims höndum saman í baráttunni gegn fátækt. Með yfirlýsingunni voru sett átta meginmarkmið, þúsaldarmarkmiðin, sem miða að því að árið 2015 verði tilteknum áföngum þeirra náð. Þúsaldarmarkmiðin eru skilgreind og mælanleg mark-

¹ Austurríki, Belgía, Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Írland, Ítalía, Lúxemborg, Portúgal, Spánn, Svíþjóð og Þýskaland.

² Eistland, Kýpur, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland. Búlgaría og Rúmenía standa utan framangreindra markmiða.

mið sem leggja grunninn að öllu þróunarstarfi á alþjóðavettvangi. Þau miða að því að bæta hag íbúa þróunarríkja með því að útrýma fátækt og hungri, bæta heilsufar, vinna að jafnrétti kynjanna, bæta og auka aðgengi að menntun, stuðla að sjálfbærri þróun og stuðla að hnatt-rænni samvinnu um þróun á öllum sviðum. Á leiðtogafundi Sameinuðu þjóðanna haustið 2005 áréttuðu þjóðarleiðtogar heims vilja sinn til að beita sér af einurð til að þúsaldarmarkmiðin megi nást árið 2015. Í kjölfar þúsaldaryfirlýsingarinnar samþykktu aðildarríki Sameinuðu þjóðanna *Monterrey-yfirlýsinguna* um fjármögnun þróunar árið 2002. Með henni skuldbinda iðnríkin sig til þess að auka framlög til þróunarsamvinnu, vinna að opnu, sanngjörnu og alþjóðlegu viðskiptaumhverfi og draga úr skuldabyrði fátækra ríkja. Þróunarríkin skuldbinda sig á móti til þess að vinna að efnahags- og félagslegum umbótum og bættu stjórnarfari, þar sem lög og reglur eru virt.

Með auknum framlögum er gerð skýr krafa um árangur, skilvirkni og markvissa sam-hæfingu þess starfs sem fer fram í þróunarríkjum, bæði á vettvangi alþjóðastofnana og með þróunarsamvinnu á milli ríkja. Parísaryfirlýsingin um markvissan árangur í þróunarsamvinnu var samþykkt á vettvangi OECD í mars 2005. Með yfirlýsingunni skuldbinda aðildarþjóðirnar sig til að vinna saman að samræmdu og árangursmiðuðu þróunarstarfi. Flest þróunar-lönd, iðnríki, alþjóðastofnanir og borgaraleg samtök hafa undirritað *Parísaryfirlýsinguna* og er Ísland þeirra á meðal.

Hinar alþjóðlegu samþykktir sem nefndar eru hér að framan eru þær samþykktir sem mestu máli skipta í þróunarsamvinnu um þessar mundir. Fleiri slíkar samþykktir munu líta dagsins ljós og mikilvægt er að lagaumhverfi þróunarsamvinnu á Íslandi gefi svigrúm til þess að unnt sé að taka mið af alþjóðasamþykktum framtíðarinnar.

f. Marghliða þróunarsamvinna.

Samkvæmt skilgreiningum DAC felst marghliða þróunarsamvinna í framlögum til stofnunar sem vinnur að þróunarmálum eingöngu eða að hluta, er alþjóðastofnun eða -samtök sem ríkisstjórnir eiga aðild að eða sjóður sem lýtur sjálfstæðri stjórn slíkrar stofnunar og færir framlög í sameiginlegan sjóð, þannig að framlögin verða ekki sundurgreind heldur verða hluti af heildarfjármunum sjóðsins.

Ísland hefur fylgt þeirri stefnu að þátttaka í fjölþjóðlegu samstarfi dreifist ekki á of margar stofnanir, heldur verði lögð áhersla á lykilstofnanir. Aukin þátttaka Íslands í þróunarsamvinnu á fjölþjóðlegum grundvelli felst bæði í því að auka framlög og efla málefnavinnu og stefnumótun alþjóðastofnana.

g. Tvíhliða þróunarsamvinna.

DAC skilgreinir tvíhliða þróunarsamvinnu svo að hún sé bein samvinna milli fram-lagaríkis og þróunarríkis. Undir tvíhliða þróunarsamvinnu fellur einnig samvinna við innlend og alþjóðleg félagasamtök, sem starfa að þróunarmálum, og önnur innlend samvinna tengd þróunarmálum.

Tvíhliða þróunarsamvinna Íslands, sem byggist á tvíhliða milliríkjasamningum, er að mestu leyti framkvæmd af Þróunarsamvinnustofnun Íslands. Stofnunin sinnir einnig svæðis-bundnum verkefnum.

Þróunarsamvinnustofnun starfar nú í sex ríkjum: Malaví, Mósambík, Namibíu, Úganda, Srí Lanka og Níkaragva. Hver samstarfslöndin eru tekur breytingum frá einum tíma til annars, en val á þeim er háð ákvörðun utanríkisráðherra. Þróunarsamvinnustofnun Íslands

hefur gert samstarfssamninga við fjölmarga íslenska aðila, sem m.a. fela í sér að stofnunin getur sótt ráðgjöf og fengið sérfræðinga til ráðgjafarstarfa í samstarfslöndunum.

Þegar framlagi til alþjóðastofnana eða -samtaka er ráðstafað með því skilyrði að það renni til tiltekins móttökuríkis skal líta svo á að framlag sé veitt á tvíhliða grundvelli.

h. Leiðir til að ráðstafa framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.

Viðurkennt er í alþjóðlegu samstarfi að stjórnkerfi í þróunarsamvinnu þurfi að vera nógu sveigjanlegt til að mæta mismunandi þörfum og aðstæðum í ríkjum sem fá þróunaraðstoð. Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld geti valið þá leið fyrir þróunarsamvinnu sem best hentar hverju sinni, bæði út frá sjónarmiðum Íslands sem framlagaríkis og sjónarmiðum þeirra aðila sem fá framlag frá Íslandi.

Lagafrumvarpi þessu er ætlað að skapa nauðsynlegt svigrúm til að beita þeim aðferðum sem tryggja að framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu sé skynsamlega varið og þróunarsamvinnan verði skilvirk og árangursrík. Þær leiðir sem helst eru farnar í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og hér er lýst eiga það sameiginlegt að byggjast á hlutdeild, forustu og ábyrgð móttökuríkisins og vera í samræmi við þá stefnu sem samstarfslandið hefur markað sér.

- Verkefnanálgun er stuðningur við einstök og vel afmörkuð verkefni, bæði að því er varðar þann tíma sem vinna skal að hverju verkefni og að hvaða markmiði er stefnt með því.
- Geiranálgun felur í sér heildarstuðning í einum geira eða fleiri í samstarfslandi, t.d. samgöngum, menntamálum eða heilbrigðismálum.
- Fjárlagastuðningur er beint fjárframlag til fjárlaga samstarfslands. Þegar þessi leið er valin í þróunarsamvinnu Íslands þarf að tryggja að framlagið verði örugglega nýtt til verkefna í þróunarsamvinnu og þarf framlagið að vera háð því skilyrði.
- Körfufjármögnun á við sérstaka sjóði sem fleiri en eitt framlagaríki og/eða alþjóðastofnanir og -samtök greiða í og einn aðilanna annast.

Rétt er að taka fram að þessar leiðir hafa þróast á löngum tíma og eru í stöðugri framþróun. Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld geti tekið þátt í þróunarsamvinnu sem byggist á öðrum leiðum en hér eru nefndar og ber því að skýra frumvarpið rúmt að þessu leyti.

i. Störf í þágu friðar.

Starf Íslands á sviði friðaruppbyggingar er nátengt langtímamarkmiðum í þróunarsamvinnu og miðar að því að efla stöðugleika þannig að grundvöllur verði lagður að þróun og framförum. Grunnhugmynd að hvers konar friðarstarfi er að bregðast við ófriði eða ófriðarblikum á lofti með margþættum aðgerðum áður en átök brjótast út, á meðan þau standa yfir og eftir að stillt hefur verið til friðar. Í um helmingi þeirra landa þar sem friður hefur komist á hefjast vopnuð átök á nýjan leik innan fimm ára. Umræða á alþjóðavettvangi snýst um það hvernig samhæfa megi hefðbundna friðargæslu og þróunaraðstoð til þess að hámarksárangri verði náð. Ef íbúar lands sjá ekki árangur af friðarferli með bættum lífskjörum eru miklar líkur á að ófriður brjótist út á nýjan leik.

Í því sambandi hafa alþjóðastofnanir og ríki litið í auknum mæli til borgaralegra þátta friðar- og uppbyggingarstarfs. Þátttaka borgaralegra starfsmanna í friðarstarfi á vegum íslenskra stjórnvalda hefur því orðið æ mikilvægari.

Þátttaka í starfi í þágu friðar á vegum NATO verður áfram mikilvægur þáttur í friðarstarfi Íslands, en stefnt er að því að auka þátttöku í samstarfi við stofnanir Sameinuðu þjóðanna verulega, sérstaklega í Mið-Austurlöndum og einnig í Afríku.

Sérstaklega er lítið til þess að efla færni heimamanna og verja réttindi kvenna, m.a. með því að stuðla að þátttöku þeirra í friðarstörfum með hliðsjón af ályktun öryggisráðsins nr. 1325 (2000). Horft er til heildstæðrar nálgunar í friðaruppbyggingu sem er forsenda þróunarstarfs.

j. Mannúðar- og neyðaraðstoð.

Mannúðar- og neyðaraðstoð er skilgreind sem aðstoð, sem veitt er öðrum ríkjum tvíhliða eða í samstarfi við alþjóðastofnanir, til að bjarga mannlífum og lina þjáningar vegna langvinnis neyðarástands eða skyndilegra hamfara og neyðartilfella. Samhliða auknum fram-lögum til þróunarmála hefur samstarf við alþjóðastofnanir og frjáls félagasamtök sem starfa að neyðar- og mannúðarmálum aukist.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæði 1. gr. frumvarpsins er almennt ákvæði er lýsir tilgangi lagasetningarinnar og er hugsað sem grundvöllur undir lögskýringu á öðrum ákvæðum frumvarpsins.

Í 1. mgr. er stuttlega greint frá því hvað felist í frumvarpinu, þ.e. fyrirmæli um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands. Hér er með öðrum orðum átt við að frumvarpið feli í sér ákvæði um heildarskipulag þróunarsamvinnu sem íslensk stjórnvöld taka þátt í.

Lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands voru sett árið 1981, en samkvæmt þeim sinnir Þróunarsamvinnustofnun eingöngu tvíhliða þróunarsamvinnu sem byggist á milliríkjasamningum. Alþjóðleg þróunarsamvinna, sem íslensk stjórnvöld taka þátt í, er hins vegar víðtækari en svo og tekur, auk tvíhliða samstarfsverkefna, einnig til marghliða samvinnu, samvinnu innan ramma Íslensku friðargæslunnar og mannúðar- og neyðaraðstoðar. Íslenska löggjöf hefur hins vegar, fram að þessu, skort heildstæð fyrirmæli um þróunarsamvinnu er tækju til allra framangreindra þátta. Úr því er bætt með frumvarpi þessu.

Ákvæði 2. mgr. mælir svo fyrir að við framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands skuli taka mið af stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og öðrum alþjóðlegum samþykktum um þróunarsamvinnu sem íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að uppfylla. Með alþjóðlegri þróunarsamvinnu er átt við aðstoð sem kostuð er úr ríkissjóði og veitt er ríkjum sem skilgreind eru á alþjóðavettvangi sem þróunarríki eða ríki í þróun.

Með þessu ákvæði er lögð áhersla á að grunnurinn að alþjóðlegri þróunarsamvinnu og markmiðum hennar er lagður innan Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra. Stofnsáttmáli Sameinuðu þjóðanna er þar grundvallarskjal sem byggja verður á og sömuleiðis fjöldamargar aðrar samþykktir sem lúta að þróunarsamvinnu með einum eða öðrum hætti og Ísland hefur skuldbundið sig til að hlíta. Í inngangsorðum stofnsáttmálans segir m.a. að hinar Sameinuðu þjóðir séu staðráðnar í „að staðfesta að nýju trú á grundvallarréttindi manna, virðingu þeirra og gildi, jafnrétti karla og kvenna og allra þjóða, hvort sem stórar eru eða smáar, að skapa skilyrði fyrir því að hægt sé að halda uppi réttlæti og virðingu fyrir skyldum þeim, er af samningum leiðir og öðrum heimildum þjóðaréttar, og að stuðla að félagslegum framförum og bættum lífsskjörum án frelsisskerðingar“. Enn fremur segir í inngangsorðunum að hinar Sameinuðu þjóðir ætli „að sýna umburðarlyndi og lifa saman í friði, svo sem góðum ná-

grönnum sæmir, og að starfrækja alþjóðaskipulag til eflingar fjárhagslegum og félagslegum framförum allra þjóða“.

Aðrar alþjóðasamþykktir sem þýðingu hafa í þessu samhengi eru Monterrey-samþykktin og Parísaryfirlýsingin sem áður hefur verið vikið að. Helstu alþjóðasamþykktir um sjálfbæra þróun eru niðurstöður leiðtogafundarins um sjálfbæra þróun í Jóhannesarborg sem haldinn var árið 2002, Almaty-aðgerðaáætlunin um landlukt þróunarríki frá árinu 2003 og Barbados-áætlunin um sjálfbæra þróun í smáeyþróunarríkjum frá árinu 1994. Alþjóðasamþykktir um verndun umhverfisins eru m.a. Ríó-yfirlýsingin og dagskrá 21 sem samþykktar voru á heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun árið 1992. Þá má einnig nefna loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna frá 1992 og Kýótó-bókunina við hann, samninginn um líffræðilegan fjölbreytileika frá 1992 og samninginn um varnir gegn myndun eyðimarka, 1994.

Ákvæði 3. mgr. lýsir almennum markmiðum með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands. Sú upptalning er þar greinir byggist að mestu á þúsaldarmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, sem samþykkt voru á leiðtogafundi Sameinuðu þjóðanna árið 2000, auk þess sem störf í þágu friðar og mannúðar- og neyðarástoð eru talin til markmiðanna. Með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands er sérstök áhersla lögð á mannréttindi, menntun, jafnrétti kynjanna, réttindi og velferð barna og heilsugæslu. Þá er lögð áhersla á orku- og auðlindamál, þ.m.t. sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda hafsins og loftslagsbreytingar, og bætt aðgengi og virka þátttöku þróunarríkja í alþjóðaviðskiptum. Enn fremur skal leggja áherslu á friðsamlega lausn deilumála og skjót og örugg viðbrögð alþjóðasamfélagsins við ófyrirséðu neyðarástandi og náttúruhamförum. Efling menningartengsla við þróunarlönd og opinber kynning á málefnum þeirra heyrir sömuleiðis til áherslupunkta í þessu samhengi. Ekki þykir rétt að útlista þetta í frumvarpinu sjálfu, enda eru áherslur af þessu tagi m.a. háðar stjórnarsáttmála ríkisstjórnar hverju sinni og ætti að vera fullnægjandi að áherslur í þróunarsamvinnu séu tilgreindar í áætlun stjórnvalda á fjögurra ára fresti.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um yfirstjórn alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands og að framlög til þeirra skuli koma úr ríkissjóði.

Í 1. mgr. utanríkisráðherra falið það hlutverk að fara með yfirstjórn alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Skv. 15. tölul. 12. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, fer utanríkisráðherra með þróunarsamvinnu, friðargæslu og neyðarhjálp. Ákvæði 1. mgr. þessa ákvæðis er sama efnis. Tekið skal fram að með hugtakinu mannúðar- og neyðarástoð í frumvarpi þessu er átt við það sama og með hugtakinu neyðarhjálp í reglugerðinni.

Í 2. mgr. greinir að framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu skuli greidd úr ríkissjóði eftir því sem ákveðið er í fjárlögum hvers árs. Lagt er til að þetta ákvæði eigi sinn stað í frumvarpinu til að taka af allan vafa um að fjármunir til opinberrar þróunarsamvinnu komi úr ríkissjóði. Í þessu felst einnig að skilgreint er að framangreindir fjármunir eru ætlaðir opinberum aðilum til að mæta áætlunum um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Heildarframlög hvers árs eru að sjálfsögðu háð því sem ákveðið er með fjárlögum hverju sinni, en við gerð þeirra er óhjákvæmilegt að hafa í huga stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu (núgildandi stefnumið ná til ársloka 2009) og áætlanir stjórnvalda þar sem íslensk stjórnvöld hafa sett sér ákveðin markmið sem stefnt er að. Þar eð markmið Íslands í þróunarsamvinnu eru til komin vegna skuldbindinga Íslands á alþjóðavettvangi er mikilvægt að ekki verði vikið frá þessum markmiðum.

Um 3. gr.

Ákvæði 3. gr. fjallar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu.

Í 1. mgr. er lagt til að ráðherra leggi annað hvert ár fram á Alþingi áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu til fjögurra ára í senn. Áætlunin skal fela í sér markmið íslenskra stjórnvalda í þróunarsamvinnu og hvernig þeim skuli náð. Gert er ráð fyrir því hér að áætlunin verði lögð fram í formi tillögu til þingsályktunar, sem er sambærilegt við samgönguáætlun samkvæmt lögum nr. 71/2002, svo dæmi sé tekið. Með ákvæði 1. mgr. er ætlunin að festa í sessi stefnumörkun til langs tíma og þykir hentugt að miða við fjögurra ára tímabil í þessu sambandi. Því til stuðnings má nefna að stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu ná til árána 2005–2009, en árið áður hafði ríkisstjórnin ákveðið að framlög til þróunarsamvinnu skyldu nema 0,35% af vergum þjóðartekjum árið 2009.

Eins og komið er að síðar er gert ráð fyrir því í 10. gr. frumvarpsins að ráðherra gefi Alþingi skýrslu um alþjóðlega þróunarsamvinnu annað hvert ár, þar sem fjallað er um tveggja ára tímabilið næst á undan. Þessi tvö ákvæði tengjast að því leyti að á tveggja ára fresti fari fram á Alþingi ítarleg umræða um þróunarsamvinnu, stefnu og fjármál. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar um 10. gr. frumvarpsins.

Með 2. mgr. er lagt til að áætlunin feli í sér lýsingu á framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og sundurgreiningu á því hvernig framlögin skiptast milli markmiða til skemmri tíma og markmiða til lengri tíma litið. Áætlunin á einnig að hafa að geyma heildaryfirlit yfir hvernig markmiðunum verði náð og hvenær á því tímabili sem áætlunin tekur til.

Í 3. mgr. er lagt til að í áætluninni verði tiltekið fyrirhugað hlutfall framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu af vergum þjóðartekjum. Í þessu felst að í stefnumörkun ráðherra skuli tiltaka nánar og gera áætlun um hvernig þeim tölulegu markmiðum sem sett hafa verið verði náð og hvenær þeim verði náð á því tímabili sem stefnumörkunin tekur til.

Um 4. gr.

Með ákvæði 4. gr. er kveðið á um samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu.

Í ákvæði 1. mgr. er lagt til að ráðherra skipi 15 fulltrúa og jafnmarga til vara í samstarfsráð um þróunarsamvinnu til fjögurra ára í senn. Formaður þess verði skipaður án tilnefningar, en að öðru leyti verði skipan þess tvíþætt, þ.e. þingkjörnir fulltrúar og fulltrúar er ráðherra skipar í samráði við þá aðila sem tilgreindir eru í ákvæðinu. Lagt er til að fimm fulltrúar verði kosnir af Alþingi og að ráðherra skipi fimm fulltrúa í samráði við samstarfshóp íslenskra mannúðarsamtaka í alþjóðlegu hjálparstarfi og þróunarsamvinnu, tvo í samráði við samstarfsnefnd háskólastigsins og tvo í samráði við aðila vinnumarkaðarins. Rétt þykir að samstarfshópur íslenskra mannúðarsamtaka eigi fleiri fulltrúa í samstarfsráðinu en aðrir sem samráð verði haft við um skipan ráðsins, þar sem mannúðarsamtökin eru eini aðilinn af þessum sem hefur það meginmarkmið að vinna í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Aðkomu háskólanna og vinnumarkaðarins er hins vegar öðruvísi háttað.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðið verði ráðgefandi stjórnsýslunefnd fyrir ráðherra við töku stefnumarkandi ákvarðana um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Nefnd eru dæmi um þær stefnumarkandi ákvarðanir sem samstarfsráðið mundi verða ráðherra til ráðgjafar um, þ.e. langtímaáætlanir í þróunarmálum, framlög til þróunarsamvinnu, skiptingu fjárframlaga milli marghliða og tvíhliða samvinnu, forgangsröðun í samvinnu um þróunarmál, svo sem setu og þátttöku í alþjóðlegum stofnunum og um val á nýju samstarfslandi þar sem mikilvægt er að horfa m.a. til ríkjandi stjórnarfars og hvort og hvernig unnið hafi verið að því að bæta það. Ekki er um tæmandi talningu að ræða.

Lagt er til í 3. mgr. að samstarfsráðið komi að jafnaði saman til fundar tvisvar ár hvert og er miðað við að það geti orðið í byrjun árs og í sumarlok. Í lokamálsgrein ákvæðisins er svo lagt til að ráðherra setji í reglugerð nánari reglur um hlutverk samstarfsráðsins. Hér er eingöngu um að ræða reglugerðarheimild til setningar svonefndra valdbærnireglna, þ.e. reglna um hrein stjórnsýsluleg atriði varðandi uppbyggingu og verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar. Er löggjafinn almennt talinn hafa rúmar heimildir til að framselja lagasetningarvald sitt að þessu leyti.

Að baki ákvæði 4. gr. býr einkum tvennt. Í fyrsta lagi að tryggja aðkomu allra þeirra aðila sem láta sig þróunarsamvinnu varða með einhverjum hætti. Alþingi kýs, samkvæmt núgildandi lögum um Þróunarsamvinnustofnun Íslands, fulltrúa í stjórn stofnunarinnar sem hefur þá skapað tengsl þingsins við stjórnina. Lagt er til að sami háttur verði hafður á við val af hálfu Alþingis í samstarfsráðið sem leiðir til þess að stjórn málaflakkar á þingi hafa færi á að hafa áhrif á stefnumótun í þróunarsamvinnu. Frjáls félagasamtök hér á landi hafa tekið þátt í ýmsu starfi tengdu þróunarsamvinnu, sérstaklega mannúðar- og neyðaraðstoð og þá aðallega í gegnum alþjóðleg systursamtök. Innan háskólasamfélagsins hefur einnig skapast rík þekking á málefnum þróunarsamvinnu sem mikilvægt er að nýta. Aðilar vinnumarkaðarins leggja í starfi sínu áherslu á umhverfis-, jafnréttis- og vinnuréttarmál auk viðskiptafrelsis, og styðja alþjóðlega samvinnu á þessum sviðum og hafa því mikilvæga yfirsýn yfir þessi málefni. Þessir aðilar búa allir yfir þekkingu og reynslu sem mun reynast afar gagnleg við stefnumótun alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.

Í öðru lagi þykir nauðsynlegt, vegna aukinna framlaga Íslands til þróunarsamvinnu, að skapa vettvang fyrir framangreinda aðila, sem búa yfir mikilvægri reynslu og þekkingu, til að ræða saman í víðu samhengi um áherslur í þróunarsamvinnu og helstu stefnur og strauma. Þeir geta miðlað af reynslu sinni og þekkingu sem mun án efa hafa umtalsverð áhrif á heildarsýn Íslands á þróunarsamvinnu og þar með stefnumörkun í þessum málaflakki.

Um 5. gr.

Ákvæði 5. gr. fjallar um marghliða þróunarsamvinnu.

Ítarlega er fjallað um þróunarsamvinnu almennt í inngangskafli greinargerðar þessarar. Í ákvæði 5. gr. er lagt til að utanríkisráðuneytið annist marghliða þróunarsamvinnu Íslands í samstarfi við alþjóðlegar stofnanir og innlend og alþjóðleg félagasamtök eftir því sem við á. Utanríkisráðuneytið fer með þennan málaflak en rétt þykir að taka þetta fram engu að síður í ljósi þeirra ákvæða sem á eftir koma, þ.e. 6. og 7. gr. frumvarpsins. Þau ákvæði lúta að öðrum þáttum alþjóðlegrar þróunarsamvinnu, þ.e. störfum í þágu friðar og tvíhliða þróunarsamvinnu, sem framkvæmd er af Þróunarsamvinnustofnun Íslands. Vísað er til 3. gr. frumvarpsins um áætlun utanríkisráðherra um alþjóðlega þróunarsamvinnu til að áréttta að hún eigi við um marghliða þróunarsamvinnu.

Um 6. gr.

Þegar rætt er um störf í þágu friðar í frumvarpinu er átt við starfsemi íslensku friðargæslunnar. Um hana gilda nýleg lög nr. 73/2007, um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu. Ekki er ætlunin, með frumvarpi þessu, að gera neinar breytingar á íslensku friðargæslunni frá því sem fyrir er mælt í áður nefndum lögum. Er því vísað til þeirra laga og greinargerðar með frumvarpi til laganna.

Um 7. gr.

Í ákvæði 7. gr. frumvarpsins er fjallað um Þróunarsamvinnustofnun Íslands. Í 1. mgr. segir að stofnunin sé sérstök stofnun sem lúti yfirstjórn utanríkisráðuneytisins. Með öðrum orðum er ekki gert ráð fyrir breytingu á stöðu Þróunarsamvinnustofnunar Íslands sem undirstofnunar utanríkisráðuneytisins frá því sem gilt hefur hingað til á grundvelli núgildandi laga.

Í 2. mgr. er fjallað um hlutverk Þróunarsamvinnustofnunar, en þar segir að stofnunin annist tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands í umboði utanríkisráðherra í samræmi við áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sbr. 3. gr., og samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðuneytisins. Hér er lagt til að hlutverk stofnunarinnar verði óbreytt, þ.e. hún sinni eingöngu tvíhliða þróunarsamvinnu. Áréttað er að stofnunin skuli vinna að þróunarsamvinnu í samræmi við það sem ákveðið er í áætlun stjórnvalda skv. 3. gr. og samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðuneytisins. Með þessu er átt við að stofnunin skuli fylgja áætlun stjórnvalda og enn fremur er ráðherra veittur sá kostur að taka sérstaklega ákvörðun um annað sem stofnunin skuli vinna að á vettvangi tvíhliða þróunarsamvinnu.

Með 3. mgr. er kveðið á um að utanríkisráðherra sé heimilt að ákveða að umdæmisskrifstofur Þróunarsamvinnustofnunar skuli reka sem sendiráð og að umdæmisstjórum hennar verði tímabundið falið að gegna starfi forstöðumanna þeirra auk umdæmisstjórarstarfsins. Hér er lagt til að fest verði í lög fyrirkomulag á rekstri umdæmisskrifstofanna sem hefur verið við lýði um nokkurra ára skeið. Hefur það fyrst og fremst haft þann tilgang að auðvelda starf umdæmisskrifstofanna gagnvart yfirvöldum í samstarfslandi sem eiga aðallega samskipti við annaðhvort sendiráð eða frjáls félagasamtök. Umdæmisskrifstofa opinberrar stofnunar í þróunarsamvinnu hefur verið þeim framandi sem samstarfsaðili og því var farin sú leið fyrir nokkrum árum að gera þær að sendiráðum. Hið tvíþætta hlutverk umdæmisskrifstofa Þróunarsamvinnustofnunar leiðir til þess að eðli máls hverju sinni ræður því hvort sú stofnun gefur umdæmisstjórum fyrirmæli í starfi eða utanríkisráðuneytið.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að utanríkisráðherra skipi framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og setji honum erindisbréf skv. 38. gr. þeirra laga. Áskilið er að framkvæmdastjóri hafi háskólamenntun og búi yfir þekkingu á þróunarsamvinnu. Þá er kveðið á um að framkvæmdastjóri taki þátt í starfi utanríkisráðuneytisins um alþjóðlega þróunarsamvinnu eftir því sem ráðherra ákveði. Með þessu orðalagi er m.a. átt við að framkvæmdastjóri Þróunarsamvinnustofnunar eigi sæti í sérstökum stýrihópi innan utanríkisráðuneytisins, undir stjórn ráðuneytisstjóra, ásamt sviðsstjóra á þróunarsamvinnusviði og skrifstofustjórum á skrifstofum þróunarmála og íslensku friðargæslunnar. Stýrihópnum er ætlað það hlutverk að sinna innra aðhaldi og framkvæmd innra eftirlits með faglegri stefnumótun, daglegri framkvæmd og rekstri.

Tekið er fram í ákvæði 4. mgr. að framkvæmdastjórinn beri ábyrgð á daglegri framkvæmd og rekstri stofnunarinnar. Það liggur í hlutarins eðli að framkvæmdastjóri stofnunar ber þessa ábyrgð, en í ljósi ákvæða frumvarpsins um samstarfsráðið og áforma um að setja á stofn áðurnefndan stýrihóp þykir rétt að taka af skarið um þetta. Tekið er fram í ákvæðinu að framkvæmdastjórinn ráði annað starfsfólk stofnunarinnar. Þótt þetta leiði af ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þykir rétt að áréttu þetta vegna ákvæðis 8. gr. frumvarpsins sem vikið er að síðar í greinargerð þessari.

Þá er í lokamálsgrein ákvæðisins gert ráð fyrir að ráðherra setji með reglugerð nánari reglur um hlutverk Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og tengsl hennar við utanríkisráðuneytið.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er fjallað um starfsmenn ríkisins við alþjóðlega þróunarsamvinnu.

Í 1. másl. 1. mgr. er lagt til að heimilt verði að ráða starfsmenn til tímabundinna starfa við afmörkuð verkefni í þróunarsamvinnu erlendis, þó ekki lengur en fimm ár í senn. Með þessu gefst færi til að ráða fólk til starfa í samstarfslöndum Íslands sem býr yfir reynslu úr ýmsum starfsgreinum er þykir eftirsóknarverð fyrir þá þróunarsamvinnu sem Ísland vinnur að í samstarfslöndum hverju sinni. Er hér sérstaklega haft í huga að umdæmisstjórar í samstarfslöndum Íslands verði ráðnir á grundvelli þessa ákvæðis, en þeir veita umdæmis-skrifstofum Þróunarsamvinnustofnunar forstöðu. Til þess að markmiðum 1. mgr. verði náð er óhjákvæmilegt að Þróunarsamvinnustofnun geti ráðið starfsfólk tímabundið til lengri tíma en tveggja ára, eins og ráða má af ákvæðum 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 og 5. gr. laga nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna, að sé hámark tímabundinnar ráðningar. Brýna nauðsyn ber til, með tilliti til þróunarsamvinnu í samstarfslandi, að stöðugleiki ríki að því er forstöðumenn umdæmisskrifstofu varðar, þ.e. að ekki sé um of tíðar mannabreytingar að ræða. Þess vegna er lagt til í 1. mgr. að ráðningartími verði allt að fimm ár í senn. Skemmri starfstími í samstarfslandi en tvö ár er einfaldlega mjög óhagkvæmt fyrirkomulag, bæði fyrir starfsmanninn og fjölskyldu hans sem og ríkissjóð. Af þeim sökum er nauðsynlegt að gera ráð fyrir því að tímabundnar ráðningar geti varað lengur en tvö ár.

Í 2. másl. 1. mgr. er enn fremur lagt til að Þróunarsamvinnustofnun verði heimilt að segja upp ráðningarsamningi, sem gerður hefur verið við starfsmann skv. 1. másl., með þriggja mánaða fyrirvara ef verkefni í þróunarsamvinnu erlendis er hætt eða því lýkur fyrr en ætlað var eða starfsmaðurinn getur ekki sinnt starfi sínu vegna aðstæðna í gistiríkinu. Fyrra tilvikið um lok verkefnis skýrir sig að mestu sjálf, en að baki hinu síðarnefnda býr sú röksemd að Þróunarsamvinnustofnun geti brugðist skjótt við aðstæðum sem skapast í gistiríkinu og gera það að verkum að ekki er unnt að láta starfsmann halda áfram störfum þar til tímabundinn ráðningarsamningur hans rennur skeið sitt á enda. Starfsmenn þeir sem hér um ræðir eru ekki flutningsskyldir og því væri ekki mögulegt að flytja þá milli starfsstöðva með ákvörðun yfirmanns. Sem dæmi um aðstæður í gistiríkinu má nefna að starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar er alltaf háð samþykki stjórnvalda í samstarfslandi. Ef stjórnvöld mundu afturkalla samþykki sitt af einhverjum ástæðum er ljóst að starfsmaðurinn getur ekki sinnt starfi sínu frekar og þá þarf að vera hægt að segja upp ráðningarsamningi við hann, en samningurinn er bundinn við verkefni í viðkomandi ríki, sbr. upphafsorð 1. másl. 1. mgr. Önnur tilvik sem undir þetta gætu fallið eru t.d. að ekki sé unnt að tryggja öryggi starfsmanns í landinu eða hegðun hans þar samrýmist ekki stöðu hans sem fulltrúi Íslands í samstarfslandi.

Þá er lagt til í 2. mgr. að heimilt sé að flytja starfsmenn utanríkisþjónustunnar og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands á milli stofnananna tveggja til að vinna að alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Hér er lagt til að lögfest verði eins konar vistaskiptafyrirkomulag í því skyni að styrkja tengsl utanríkisþjónustunnar og Þróunarsamvinnustofnunar, enda er alþjóðleg þróunarsamvinna nú einn af hornsteinum utanríkisstefnu Íslands. Í framkvæmd þýðir þetta að starfsmenn utanríkisþjónustunnar og Þróunarsamvinnustofnunar geta verið fluttir milli starfa eða átt þess kost að afla sér starfsreynslu og þekkingar á aðalskrifstofu ráðuneytisins, skrifstofu Þróunarsamvinnustofnunar eða á vettvangi í þróunarlöndum. Umdæmisstjórar Þróunarsamvinnustofnunar þurfa, til dæmis, að geta gegnt því tvíþætta hlutverki að samræma aðgerðir þróunarsamvinnunnar innan móttökulandsins og að vera sendifulltrúar íslenska ríkisins á staðnum. Þeir þurfa að geta haft frumkvæði að því að vinna að framkvæmd þróunarsamvinnu á öllum stjórnsýslustigum og átt samstarf við deildir ýmissa alþjóðastofnana

á svæðinu. Slikur starfsmaður þarf að búa yfir hvoru tveggja, þekkingu og/eða reynslu af starfi á vettvangi þróunarlanda sem og þekkingu á starfsemi utanríkisþjónustunnar.

Til að tilgangi 2. mgr. verði náð verður sú heimild að vera fyrir hendi í lögum að framangreind störf þurfi ekki að auglýsa eins og 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, mælir fyrir um. Þess vegna er lagt til í 2. mgr. ákvæðisins að heimilt verði að víkja frá ádurnefndu ákvæði við flutning starfsmanna milli utanríkisþjónustunnar og Þróunarsamvinnustofnunar. Það er áréttað að þeir starfsmenn, sem koma til greina í vistaskipti af því tagi sem hér er lýst, hafa í upphafi verið ráðnir til utanríkisþjónustunnar eða Þróunarsamvinnustofnunar, eftir atvikum, á grundvelli auglýsingar. Ekki er ætlunin að víkja frá því, heldur eingöngu í þeim tilvikum sem starfsmenn eða embættismenn eru fluttir tímabundið milli stofnananna tveggja.

Með 3. mgr. er lagt til að lögfest verði sú regla að útsendir starfsmenn í þróunarsamvinnu erlendis skuli í störfum sínum erlendis hafa í heiðri þær þjóðréttarlegu reglur sem Ísland er skuldbundið af og réttaráhrif hafa gagnvart einstaklingum. Þá er einnig lagt til að lögfesta reglu um að starfsmönnum sé skylt að gæta þagmælsku um atriði er þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt samningum, lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli máls og að sú skylda haldist eftir starfslok. Þá megi þeir ekki taka þátt í stjórnmalastarfi eða mótmælum í því landi sem þeir starfa. Tilgangurinn með þessu ákvæði er að áréttta þær grundvallarskyldur útsendra starfsmanna við þróunarsamvinnu að þeir eru fulltrúar íslenskra stjórnvalda í öðru fullvalda ríki og hve mikilvægt það er að þeir virði framangreindar skuldbindingar. Af sama meði er lokamálsliðurinn, enda samrýmist það ekki stöðu starfsmanna sem fulltrúa íslenskra stjórnvalda að þeir hafi afskipti af stjórnmalastarfi af einhverju tagi í samstarfslandi.

Um 9. gr.

Í ákvæði 9. gr. er fjallað um framkvæmd, eftirlit og úttektir á alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

Í ákvæðinu er lagt til að við framkvæmd þróunarsamvinnu skuli fylgja viðurkenndum aðferðum, reglum og leiðbeiningum alþjóðastofnana, m.a. þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunar (DAC), og þeim kröfum um meðferð og vörslu fjármuna sem Ríkisendurskoðun gerir. Þá er lagt til að framkvæmd áætlunar ráðherra skv. 3. gr. sé háð reglulegu eftirliti og úttektum óháðra aðila.

Á alþjóðavettvangi er stuðst við fjölþætt regluverk um framkvæmd þróunaraðstoðar, allt frá undirbúningi og mati á beiðnum um aðstoð til þess hvernig að framkvæmdum skuli staðið, eftirliti, verklokum, úttektum og vörslu og meðferð fjármuna sem og skilgreiningum verkferla og verksviða. Þessar reglur og leiðbeiningar um hvernig að framkvæmdum skuli staðið eru ýmist settar af DAC, alþjóðastofnunum og samtökum, sem Ísland á aðild að, eða af embættum ríkisendurskoðenda í einstökum löndum sem hafa mótað sameiginlegar reglur um hvernig standa skuli að vörslu og meðferð fjármuna og eftir hvaða reglum skuli starfað að sameiginlegum verkefnum.

Ísland á aðild að samvinnu Norðurlandþjóða og annarra nálægra þjóða á grundvelli Parísaryfirlýsingarinnar um markvissan árangur í þróunarsamvinnu. Hún leiðir til þess að Ísland verður að laga þróunaraðstoð sína að þeim aðferðum, reglum og leiðbeiningum sem þar er starfað eftir, allt frá undirbúningsstigi til framkvæmda, eftirlits með verkferlum og utanaðkomandi úttekta. Þessar reglur og leiðbeiningar ná til allra þátta þróunarsamvinnu. Ríkisendurskoðun vinnur nú að undirbúningi þess í samvinnu við utanríkisráðuneytið að setja

sambærilegar starfsreglur um alla þætti þróunarsamvinnu Íslands og fylgt er í öðrum löndum. Þá mun Ísland fá, með aðildinni að DAC, beinan aðgang að reynslu og upplýsingum sem nýtast við mótun stefnu í þróunarstarfi og við skipulagningu þróunarsamvinnunnar. Með ákvæði 9. gr. er gert ráð fyrir því að Ísland fylgi framangreindum reglum og leiðbeiningum eins og þær eru á hverjum tíma. Þetta er nauðsynlegt sérstaklega vegna þess að DAC framkvæmir svokallaða jafningjarýni á framkvæmd þróunarsamvinnu aðildarlanda á fjögurra ára fresti og því er nauðsynlegt að sams konar aðferðum og skilgreiningum sé beitt við framkvæmdina og DAC ætlast til.

Um 10. gr.

Ákvæðið fjallar um skýrslur utanríkisráðherra og upplýsingagjöf til Alþingis.

Með ákvæði 1. mgr. er lagt til að utanríkisráðherra gefi Alþingi skýrslu annað hvert ár um framkvæmd áætlunar sinnar um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Þetta ákvæði vísar til 3. gr. frumvarpsins með því að lagt er til að þetta tvennt fari saman, ráðherra leggi fram áætlun sína um alþjóðlega þróunarsamvinnu í formi tillögu til þingsályktunar annað hvert ár og við sama tækifæri gefi hann Alþingi skýrslu um hvað hafi verið gert á þessum vettvangi síðustu tvö árin á undan.

Utanríkisráðherra hefur fram að þessu flutt á Alþingi skýrslu um utanríkismál tvisvar á hverju þingi og hefur ráðherra m.a. fjallað þar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands. Með ákvæði 1. mgr. yrði sú breyting þar á að utanríkisráðherra mundi, í sérstakri skýrslu, gefa heildstætt yfirlit yfir alla þróunarsamvinnu Íslands, m.a. hvernig fjármunum til þróunarsamvinnu hafi verið ráðstafað, hvað hafi verið gert til að framkvæma áætlun stjórnvalda, hver sé staða einstakra verkefna og yfir árangur af þróunarsamvinnu.

Þá er í 2. mgr. gert ráð fyrir að utanríkisráðherra upplýsi utanríkismálanefnd og fjárlaganefnd Alþingis reglulega um framkvæmd þróunarsamvinnu. Er hér ætlunin að upplýsingagjöf ráðherra til þingnefnda komi til viðbótar við skýrslugjöf ráðherrans til Alþingis annað hvert ár.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir virkri aðkomu Alþingis að þróunarsamvinnu með tvennum hætti. Í fyrsta lagi gegnum samstarfsráðið skv. 4. gr. frumvarpsins, en þar hefur Alþingi áhrif á mótun stefnu í alþjóðlegri þróunarsamvinnu með setu þingkjörinna fulltrúa sinna í samstarfsráðinu. Í öðru lagi á Alþingi virkan þátt í því að líta yfir farinn veg í þróunarsamvinnu samkvæmt því ákvæði sem hér er fjallað um, þ.e. í tengslum við skýrslugjöf ráðherra til þingsins, eins og fyrr getur, og við upplýsingagjöf til utanríkis- og fjárlaganefndar. Hvort tveggja er mikilvægt í ljósi þeirra miklu fjármuna sem veittir eru til þróunarsamvinnu nú þegar og ætlunin er að auka á næstu árum.

Um 11. gr.

Með þessu ákvæði er ráðherra veitt heimild til að setja nánari reglur um framkvæmd laganna. Þær reglur gætu verið í formi reglugerða og er þá gert ráð fyrir að þær reglugerðir sem settar yrðu á grundvelli þessa ákvæðis kæmu til viðbótar reglugerðum sem mælt er fyrir um að ráðherra setji skv. 4. og 7. gr. frumvarpsins. Enn fremur er ráðgert að ráðherra setji verklagsreglur um það hvernig þeirri stjórnýslu sem undir lögin fellur skuli fyrir komið, meðal annars hvernig unnið skuli að framkvæmd og innra eftirliti með því sem áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu mælir fyrir um. Er hér átt við að samkvæmt slíkum verklagsreglum verði heimilt að setja á stofn stýrihópin sem um getur í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins.

Helstu verkefni stýrihópsins mundu vera annars vegar stefnumótandi verkefni og hins vegar framkvæmda- og rekstrarverkefni. Meðal stefnumótandi verkefna hans verður að undirbúa áætlun utanríkisráðherra um þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn til samræmis við stefnumið Íslands og forgangsröðun ráðherra. Þá undirbýr stýrihópurinn ákvarðanir ráðherra um hlutfallslega skiptingu fjárveitinga milli marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu, framlög til alþjóðastofnana og um ný samstarfslönd. Þá mun stýrihópurinn taka afstöðu til tillagna um ný verkefni í friðar- og þróunarsamvinnumálum í samræmi við stefnu ráðherra og þróa og gera tillögur að verklagsreglum. Gerð árlegrar skýrslu til DAC og ársskýrslu verður einnig meðal verkefna stýrihópsins. Stýrihópurinn tekur til meðferðar umsóknir um fjárveitingar til nýrra verkefna og viðbótarfjárveitingar til eldri verkefna innan ramma fjárlaga sem og beiðnir um aðstoð frá þróunarlöndum. Styrkbeiðnir vegna mannúðarmála og neyðaraðstoðar og aðrar styrkbeiðnir frá stofnunum, frjálsam félagasamtökum og öðrum aðilum koma til umfjöllunar hjá stýrihópnum sem ákveður hvort þær verði afgreiddar af þróunarsamvinnusviði eða Þróunarsamvinnustofnun.

Framkvæmda- og rekstrarverkefni stýrihópsins eru gerð fjárhagsáætlana, starfs-, rekstrar- og greiðsluáætlana, reglubundinna uppgjöra og rekstraryfirlita. Þá tekur stýrihópurinn saman ársyfirlit yfir rekstur alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands og annast samningsgerð við stofnanir, frjáls félagasamtök og aðra aðila.

Í núgildandi lögum um Þróunarsamvinnustofnun er mælt svo fyrir í 6. gr. að stjórn stofnunarinnar skuli skipuð sjö mönnum. Sex eru kosnir af Alþingi og einn skipaður af utanríkisráðherra. Stjórnin er skipuð til fjögurra ára í senn og er formaður hennar skipaður af utanríkisráðherra. Ekki er frekar mælt fyrir um hlutverk stjórnarinnar í lögnum, en í reglugerð um stofnunina nr. 86/1998, sbr. breytingar á henni í reglugerð 892/2005, segir í 4. gr. að stjórnin sé utanríkisráðherra til ráðgjafar um stefnu Íslands í þróunarsamvinnumálum bæði á tvíhliða og marghliða grundvelli. Stjórnin fari með yfirumsjón málefna stofnunarinnar í umboði ráðherra og sjái um að skipulag og starfsemi stofnunarinnar sé jafnan í samræmi við starfsáætlanir hennar.

Það er ljóst af lagafrumvarpi þessu að ekki er gert ráð fyrir sérstakri stjórn Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, heldur muni þau verkefni stjórnar sem eru framkvæmdalegs eðlis og lúta að innra eftirliti með rekstri, faglegum afgreiðslumálum og skuldbindingum Þróunarsamvinnustofnunar færast til stýrihópsins, eins og lýst hefur verið. Alþingi, sem kosið hefur fulltrúa í stjórn Þróunarsamvinnustofnunar, mun í þess stað eiga fulltrúa í samstarfsráðinu eins og greint er frá í umfjöllun um 4. gr. frumvarpsins.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Með ákvæði til bráðabirgða er tekið af skarið um að gildi ráðningarsamninga starfsmanna, sem þegar eru að störfum í samstarfslandi, verði ekki breytt við gildistöku laganna, nema starfsmaður óski þess sjálfur að gera breytingu þar á. Núverandi starfskjör þessara starfsmanna muni því gilda áfram þar til ráðningarsamningar þeirra eru útrunnir.

Í núgildandi lögum um Þróunarsamvinnustofnun Íslands er í 7. gr. ákvæði um að íslenskir ríkisborgarar, sem stofnunin ráði til starfa í þróunarlöndunum við framkvæmd samstarfsverkefna á hennar vegum, skuli njóta sömu kjara í skattamálum og íslenskir ríkisborgarar er vinna hjá alþjóðlegum stofnunum. Þetta ákvæði hefur í reynd þýtt að starfsmenn Þróunar-

samvinnustofnunar hafa engan skatt greitt af tekjum sínum héraðs eða erlendis. Fyrirhugað er að sú breyting verði gerð á 2. tölul. A-liðar 30. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, að sama gildi um staðaruppbætur útsendra starfsmanna ríkisins í þróunarsamvinnu og staðaruppbætur fastráðinna, settra eða skipaðra starfsmanna við sendiráð Íslands og hjá sendiráðismönnum, þ.e. að þær verði undanþegnar álagningu tekjuskatts. Með þessari breytingu á lögum um tekjuskatt verður unnt að samræma launakjör starfsmanna Þróunarsamvinnustofnunar erlendis við það sem gildir um útsenda starfsmenn utanríkisþjónustunnar. Þeir sem flytjast á milli stofnananna og fara til starfa erlendis munu því, til viðbótar við kjarasamningsbundin grunnlaun, fá staðaruppbætur eins og aðrir útsendir starfsmenn utanríkisþjónustunnar og fær hvort tveggja sömu skattalegu meðferð og lög standa til.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands.

Markmiðið með frumvarpinu er að setja fram rammalöggjöf um heildarskipulag alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Með frumvarpinu er m.a. kveðið á um að framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu skulu fjármögnuð af ríkissjóði eftir því sem ákveðið í fjárlögum hvers árs.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir auknum útgjöldum umfram fjárlagaramma utanríkisráðuneytisins.