

Skýrsla

Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra
um utanríkis- og alþjóðamál.

Skýrsla

Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra
um utanríkis- og alþjóðamál.

(Lögð fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

Mái 2010

Efnisyfirlit

| | |
|--|----|
| INNGANGUR..... | 1 |
| 1. HLOTVERK UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR Á UMBROTATÍMUM..... | 4 |
| 1.1. Þátttaka í samstarfi stjórnvalda við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn..... | 5 |
| 1.2. Erindrektur vegna Icesave-málsins..... | 6 |
| 1.3. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis..... | 7 |
| 1.4. Bætt samskipti við Alþingi..... | 8 |
| 2. BORGARAÞJÓNUSTA..... | 9 |
| 3. HAGSMUNIR ÍSLANDS Á NORÐURSLÓÐUM..... | 11 |
| 3.1. Alþjóðlegt norðurslóðasamstarf..... | 11 |
| 3.2. Sjálfbær auðlindanýting og umhverfisógnir á norðurslóðum..... | 13 |
| 3.3. Stefnurmarkandi framtíðarsýn..... | 15 |
| 3.4. Samstarf Norðurlanda..... | 16 |
| 4. UMSÓKN ÍSLANDS UM AÐILD AÐ ESB..... | 19 |
| 4.1. Meirihlutaálit utanríkismálanefndar grundvöllur starfs samningahópanna..... | 20 |
| 4.2. Viðbrögð ESB við umsókn Íslands..... | 20 |
| 4.3. Skipulag viðræðna..... | 21 |
| 4.3.1. Uppbygging umsóknarferlisins..... | 22 |
| 4.3.2. Samskipti við Alþingi..... | 23 |
| 4.3.3. Upplýsingamál..... | 23 |
| 4.4. Staðan á einstökum samningssviðum..... | 25 |
| 4.4.1. Sjávarútvegsmál..... | 25 |
| 4.4.2. Landbúnaðarmál..... | 26 |
| 4.4.3. Byggða- og sveitarstjórnarmál..... | 27 |
| 4.4.4. Dóms- og innanríkismál..... | 28 |
| 4.4.5. Fjárhagsmál..... | 30 |
| 4.4.6. Lagamál..... | 30 |
| 4.4.7. Myntbandalag..... | 31 |
| 4.4.8. Utanríkismál..... | 31 |
| 4.4.9. EES I..... | 34 |
| 4.4.10. EES II..... | 35 |
| 4.5. Aðstoð ESB vegna aðildarumsóknar – IPA-sjóður..... | 36 |
| 4.6. Skrefin framundan í umsóknarferlinu..... | 37 |
| 4.6.1. Greining löggjafar..... | 37 |
| 4.6.2. Mótun samningsafstöðu og opnun samningskafla..... | 37 |
| 4.7. Kostnaður við umsóknarferlið og mögulega aðild..... | 38 |
| 4.7.1. Kostnaður vegna umsóknarferlisins..... | 38 |
| 4.7.2. Kostnaður vegna aðildar að ESB..... | 39 |
| 4.8. Samskipti við ESB og aðildarríki um aðildarumsóknina..... | 39 |
| 4.8.1. Samskipti utanríkisráðherra og sendiráða vegna aðildarumsóknarinnar..... | 39 |
| 5. ALÞJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL..... | 41 |
| 5.1. Mannréttindamál..... | 41 |
| 5.1.1. Mannréttindi í einstökum ríkjum..... | 42 |
| 5.1.2. Jafnréttismál..... | 44 |
| 5.1.3. Réttindi barnsins..... | 46 |
| 5.1.4. Aðgerðir gegn mansali..... | 46 |

| | | |
|--------|---|----|
| 5.2. | Auðlinda- og umhverfismál | 47 |
| 5.2.1. | Loftslagsmál | 47 |
| 5.2.2. | Orkumál og jarðhitasamstarf | 49 |
| 5.2.3. | Málefni hafsins | 50 |
| 5.2.4. | Sjálfbær þróun | 51 |
| 5.2.5. | Liffræðilegur fjölbreytileiki | 51 |
| 5.3. | Öryggis- og varnarmál | 51 |
| 5.3.1. | Skipan varnar- og öryggismála innanlands | 52 |
| 5.3.2. | Samstarf í öryggis- og varnarmálum | 53 |
| 5.3.3. | Skýrsla Stoltenbergs um samvinnu Norðurlanda í utanríkis- og öryggismálum ... | 55 |
| 5.3.4. | Ný öryggis- og varnarmálastefna Atlantshafsbandalagsins | 55 |
| 5.3.5. | Afganistan | 57 |
| 5.3.6. | Korfú-ferlið | 58 |
| 5.4. | Afvopnunarmál | 58 |
| 5.4.1. | Afvopnun á sviði kjarnavopna | 59 |
| 5.4.2. | Aðgerðir gegn smá- og léttvopnum | 59 |
| 5.4.3. | Bann gegn klasasprenjum | 59 |
| 5.4.4. | Útflutningseftirlit | 60 |
| 5.5. | Almenn utanríkismál | 60 |
| 5.5.1. | Samstarf við ESB um utanríkis-, öryggis- og varnarmál | 60 |
| 5.5.2. | Tvíhliða samskipti við einstaka ríki um utanríkismál | 61 |
| 5.5.3. | Miðausturlönd | 61 |
| 5.6. | Þjóðréttarmál | 62 |
| 5.6.1. | Samningar Íslands við erlend ríki | 62 |
| 5.6.2. | Hafréttarmál | 63 |
| 5.6.3. | Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn | 65 |
| 6. | ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA | 66 |
| 6.1. | Lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu | 66 |
| 6.2. | Framlög til þróunarsamvinnu | 67 |
| 6.2.1. | Neyðar- og mannúðaraðstoð í kjölfar jarðskjálftanna á Haítí | 68 |
| 6.2.2. | Samstarf við frjáls félagasamtök | 68 |
| 6.3. | Marghliða samvinna | 68 |
| 6.3.1. | Skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi | 69 |
| 6.3.2. | Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna UNICEF | 69 |
| 6.3.3. | Alþjóðabankinn | 70 |
| 6.4. | Jafnréttismál | 71 |
| 6.5. | Störf í þágu friðar | 72 |
| 6.6. | Tvíhliða samvinna – Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) | 73 |
| 7. | VIÐSKIPTAMÁL – EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ | 75 |
| 7.1. | Aðild Íslands að hinu Evrópska efnahagssvæði | 75 |
| 7.1.1. | Mál sem tengjast bankahruninu | 75 |
| 7.1.2. | Innleiðing EES-gerða | 76 |
| 7.1.3. | Þingleg meðferð EES-mála | 77 |
| 7.1.4. | Efst á baugi í EES-samstarfinu | 77 |
| 7.2. | Þróunarsjóður EFTA | 80 |
| 7.3. | Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi | 81 |
| 7.4. | Fjölþjóðlegt viðskiptasamstarf | 82 |

| | | |
|--------|--|----|
| 7.4.1. | <i>Viðskiptasamningar</i> | 84 |
| 7.4.2. | <i>Tvíhliða viðskiptasamráð</i> | 86 |
| 7.5. | Viðskiptaþjónustan, stofnun Íslandsstofu og þátttaka Íslands á Expó 2010 | 87 |
| 8. | UPPLÝSINGASTARF, MENNINGARMÁL OG ORÐSPOR..... | 89 |
| 8.1. | Upplýsingastarf utanríkisþjónustunnar – skipulag og helstu verkefni | 89 |
| 8.2. | Íslandsstofa og orðspor Íslands | 91 |
| 8.3. | Menningarstarf utanríkisþjónustunnar | 92 |
| 9. | REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR..... | 94 |
| 9.1. | Hagræðing í utanríkisþjónustunni | 94 |

INNGANGUR

Eyþjóð, sem býr fjarri öðrum ríkjum, er lífsnauðsyn að eiga í virkum samskiptum við umheiminn. Koma þarf íslenskum afurðum, þjónustu og hugviti í verð á erlendum mörkuðum, draga að fjárfestingu og ferðamenn til Íslands, tryggja öryggi, atvinnu og velferð á Íslandi og gæta hagsmuna íslenskra borgara hvar sem þeir eru staddir, og berjast fyrir betri heimi í samvinnu við önnur ríki, stofnanir og félagasamtök.

Hagsmunir Íslands og ábyrg utaríkisstefna eru leiðarljósið í öllu starfi utaríkisþjónustunnar. Hún er í senn skjöldur fyrir íslenska hagsmuni, tæki þjóðarinnar til að svara aðstæðum sem upp koma, öxin sem brýtur ísinn fyrir fyrirtæki í markaðssókn og stoðin sem framkvæmd alþjóðlegra verkefna hvílir á. Um þetta eigum við skýr dæmi á því rúma ári sem liðið er frá síðustu skýrslu utaríkisráðherra til Alþingis. Í fyrsta flokkinn fellur til að mynda samstarf innan stjórnarráðsins um endurreisn efnahagslífsins í samvinnu við vinarþjóðir. Í öðrum flokki er starf til að lágmarka tjón ferðaþjónustu og þjóðarbús af völdum eldgossins í Eyjafjallajökli og það torsiotta starf að skýra fyrir umheiminum tildrög og þýðingu þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar synjunar forseta Íslands á svokölluðum Icesave-lögum. Í þriðja flokkinn má nefna vinnu við nýsamþykkt lög um Íslandsstofu til að greiða fyrir nýrri sókn fyrirtækja og ferðaþjónustu og í fjórða flokkinn samstarf við íslensku alþjóðabjörgunarsveitina til að komast sem skjótast á vettvang eftir hamfaraskjálftana á Haítí.

Utaríkisþjónustan þarf ávallt að vera vakandi fyrir því hvernig velferð Íslendinga í alþjóðasamskiptum verður best tryggð. Í niðurstöðu starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis er hvatt til þess að sú þekking á alþjóðasamstarfi, sem er fyrir hendi í utaríkisþjónustunni, nýtist ekki einvörðungu við almenna mótun utaríkisstefnu heldur sé í auknum mæli beitt til stuðnings öðru starfi stjórnarráðsins.

Þar segir að auki: „Hvað varðar áherslupætti í samskiptum út á við verður að hafa í huga að smáríki eru jafnan mjög háð alþjóðlegu umhverfi. Hér þarf að huga að möguleikum til áhrifa í alþjóðlegu samstarfi, sem og því að leitast sé við á hverjum tíma að tryggja gott orðspor og trúverðugleika ríkisins í slíkum samskiptum. Allnokkur dæmi eru rakin í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem gefa þá mynd að íslensk yfirvöld hafi brugðist í því efni.“ Utaríkisráðuneytið tekur þessar athugasemdir alvarlega og hefur þegar gert ráðstafanir til að starfa í anda ráðlegginga skýrslunnar um bætt vinnubrögð og vandaða stjórnsýslu.

Í þessari skýrslu utaríkisráðherra til Alþingis má draga fram fjögur áherslusvið sem hafa tekið drjúgan tíma á síðustu mánuðum. Í fyrsta lagi hvernig utaríkisþjónustan starfar með öðrum að uppbyggingu orðspors og trúverðugleika eftir efnahagshrunið. Í öðru lagi er aukin áhersla á málefni norðurslóða og lögð fram drög að stefnumarkandi verkefnum til framtíðar. Í þriðja lagi hafa starfsmenn utaríkisþjónustunnar, annarra ráðuneyta, stofnana, hagsmunasamtaka og félagasamtaka unnið þrekvirki í undirbúningi aðildarviðræðna við Evrópusambandið. Í fjórða lagi eru nýjar áherslur við skipan öryggis- og varnarmála innan stjórnarráðsins og tillögur að mótun nýrrar öryggisstefnu sem byggir í senn á borgaralegum gildum, borgarlegum stofnunum og herleysi Íslands.

Efnistöð skýrslunnar eru með þeim hætti að fyrst er fjallað um verkefni utaríkisþjónustunnar við uppbyggingu eftir bankahrunið. Mikið starf hefur verið unnið með öðrum ráðuneytum, atvinnulífnum og fjölmörgum fleirum í að bregðast við afleiðingum hrunsins. Eitt brýnasta verkefnið hefur verið að koma réttum upplýsingum á framfæri við erlend stjórnvöld, alþjóðastofnanir og fjölmiðla um endurreisn Íslands og afstöðu til erfiðra milliríkjamála. Í fyrsta

kafla hér á eftir og nánar í áttunda kafla er rakið hvernig því starfi hefur verið háttað. Í öðrum kafla er gerð grein fyrir starfi borgarþjónustu utanríkisráðuneytisins sem hefur sinnt yfir þúsund málum á árinu í þjónustu við íslenska ríkisborgara um allan heim. Hér er um að ræða hljóðlátt en þakklátt starf hjá þeim sem njóta þó það sé allajafna unnið fjarri kastljósi fjölmiðlanna.

Utanríkisráðherra skilgreindi norðurslóðir sem eitt af áherslusviðum í utanríkisstefnunni í ræðu sinni á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í september sl. Nauðsynlegt er að marka skýrari stefnu um hlutverk Íslands á svæðinu og í þriðja kafla er gerð grein fyrir helstu þáttum í þeirri stefnumörkun. Kjarninn á að vera að efla utanríkisþólitískt vægi Íslands í málefnum norðursins í því skyni að styrkja stöðu þess gagnvart vernd náttúru og vistkerfa, nýtingu auðlinda, þróun siglingaleiða, samvinnu á sviði leitar- og björgunarstarfa, en ekki síst varðandi réttinn til þátttöku í þólitískum ákvörðunum sem varða norðurslóðir.

Utanríkisþjónustan hefur unnið dyggilega og af trúmennsku að því verkefni sem Alþingi fól henni við að undirbúa aðildarviðræður Íslands við Evrópusambandið. Í því starfi er lögð rík áhersla á nána samvinnu við Alþingi, önnur ráðuneyti, hagsmunaaðila og félagasamtök um vandað samningaferli sem mun búa Íslendinga undir það að taka afstöðu til samninga þegar þeir liggja fyrir. Í fjórða kafla er ítarleg frásögn af því hvernig unnið hefur verið að aðildarumsókn Íslands frá því Alþingi fól ríkisstjórninni að sækja um aðild. Markmiðið er að ná eins hagstæðum samningi og unnt er fyrir íslenska hagsmuni. Samkvæmt fyrimælum Alþingis mun utanríkisráðherra í fyllingu tímans leggja hann undir íslensku þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu til synjunar eða samþykktar.

Í fimmta kafla er fjallað um þátttöku Íslands í alþjóðamálum, baráttu fyrir mannréttindum og jafnrétti, aðgerðir gegn loftslagsbreytingum og til þróunar hreinnar orku víða um heim. Sérstök umfjöllun er um öryggis- og varnarmál sem tóku miklum breytingum fyrir Íslendinga þegar varnarliðið fór fyrir tæpum fjórum árum. Íslendingar hafa síðan axlað aukna ábyrgð á eigin öryggi og á síðustu mánuðum hefur ítarlegt starf verið unnið á vettvangi stjórnarráðsins undir forystu utanríkisráðuneytisins til að koma þeim málum betur fyrir innan stjórnarráðsins á grundvelli hættumats um öryggi Íslands. Um þjóðaröryggi Íslendinga á að ríkja breið sátt í samfélaginu og verður hún lögð til grundvallar allri stefnumörkun í málaflokknum.

Í sjötta kafla er gerð grein fyrir þróunarmálum þar sem er ötullega unnið þrátt fyrir tímabundna erfiðleika á Íslandi og takmarkaðri fjárframlög til þróunarmála en að var stefnt. Áfram er unnið af metnaði og í takt við núverandi efnahagsaðstæður lagt af mörkum það sem Íslendingar geta í formi þekkingar á endurnýjanlegum orkugjöfum, sjálfbærum auðlindum sjávar, landgræðslu og jafnréttismálum. Í sjöunda kafla er fjallað um viðskiptamál, alþjóðasamninga og verkefni á evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli EES-samningsins, mikilvægasta alþjóðasamningsins sem Íslendingar hafa gert til þessa. Í áttunda kafla er rætt um uppbyggingu orðspors Íslands, samskipti við fjölmiðla, mikilvægi nýrrar Íslandsstofu, sem mun taka til starfa í sumar, auk margbrotins starfs utanríkisþjónustunnar við að útbreiða erindi íslenskrar menningar vitt um lönd.

Eins og fram kemur í níunda kafla þessarar skýrslu hefur utanríkisþjónustan búið við þrengri fjárhagslegri kost en undanfarin ár. Þar hefur reynst óhjákvæmilegt að spara, hagræða og forgangsraða til að svara kröfum um niðurskurð. Hefur þó aldrei verið jafnbrýnt sem nú að halda orðspori Íslands og hagsmunum á lofti í viðsjálum heimi. Þar, eins og hvað önnur verkefni utanríkisþjónustunnar varðar, eru virk samskipti við aðrar þjóðir lykill að endurreisninni, þó fjármagn sé af skornari skammti en áður.

Við þessar aðstæður hafa starfsmenn utanríkisþjónustunnar lagt sig fram af alúð, kappsemi og áhuga og oft og tíðum unnið hljóðlát afrek.

1. HLUTVERK UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR Á UMBROTATÍMUM

Frá síðustu skýrslu utanríkisráðherra í mars 2009 hafa verkefni utanríkisþjónustunnar að verulegu leyti markast af áframhaldandi viðbrögðum við hruninu. Þegar bankarnir féllu í október 2008 með geigvænlegum áhrifum á íslenskt efnahagslíf leituðu íslensk stjórnvöld eftir aðstoð annarra ríkja og fjölþjóðastofnana. Hrunið reyndi mjög á samskipti Íslands við umheiminn og í endurreisnarstarfinu hafa milliríkjasamskipti sömuleiðis skipt miklu.

Í þessu starfi hefur utanríkisþjónustan gegnt mikilvægu hlutverki enda fer utanríkisráðuneytið með kynningu Íslands og íslenskra málefna gagnvart öðrum ríkjum, nema slík mál séu stjórnskipulega á forræði annarra ráðuneyta. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs kemur fram að það er eitt af meginverkefnum ríkisstjórnarinnar að endurheimta orðspor Íslands á alþjóðavettvangi. Að því hefur verið unnið ötullega eins og vikið er að síðar í þessum kafla og í kafla 8.1.

Áhrifin af falli íslensku bankanna á önnur ríki, erlend fyrirtæki og einstaklinga, hafa verið umtalsverð. Ljóst er að erlendir kröfuhafar hafa tapað verulegum fjárhæðum á gjaldþroti íslensku bankanna. Hundruð þúsunda innstæðueigenda í öðrum ríkjum urðu fyrir skakkaföllum þegar þeir gátu ekki nálgast sparifé sitt í útibúum íslenskra banka í Bretlandi, Hollandi, Þýskalandi og á Norðurlöndum. Tiltölulega lítill hópur innstæðueigenda verður þó að bíða uppgjors gömlu bankanna áður en ljóst er hversu hátt hlutfall innstæðna þeirra endurheimtist. Samkvæmt skýrslum frá skilanefndum eru þó góðar líkur á að þær endurheimtist að öllu eða verulegu leyti þökk sé þeirri breytingu sem upphaflega var gerð með neyðarlögunum á réttindaröð kröfuhafa í þágu innstæðueigenda. Síðast en ekki síst hefur Icesave-málið reynst erfitt, sem og óheppilegar tilraunir til að tengja það við framkvæmd efnahagsáætlunar Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Úrlausn þessara mála byggist á virkum milliríkjasamskiptum. Icesave-viðræðurnar eru á forræði fjármálaráðuneytisins og samskiptin við AGS leiðir efnahags- og viðskiptaráðuneytið, en utanríkisþjónustunni er að sjálfsögðu beitt til hagsmunagæslu í nánú samráði við ráðuneytin tvö.

Þó að um hafi verið að ræða viðskipti erlendra banka og einstaklinga við íslensk einkafyrirtæki hefur bankahrunið óumflýjanlega haft umtalsverð áhrif á samskipti Íslands við önnur ríki. Athygli umheimsins beindist að Íslandi í tengslum við uppgjör þessara erfiðu mála og var t.a.m. mikið fjallað um bankahrunið í erlendum fjölmiðlum. Þá hafa stjórnvöld í öðrum ríkjum, sem gæta hagsmuna fyrirtækja og ríkisborgara í heimalandinu, leitað ákveðið eftir skýringum og upplýsingum frá íslenskum stjórnvöldum um með hvaða hætti Ísland vinnur úr afleiðingum bankahrunsins.

Miklu máli hefur skipt að íslensk stjórnvöld miðli réttum og hnitmiðuðum upplýsingum til annarra ríkja, s.s. um með hvaða hætti staðið er að uppgjori við erlenda kröfuhafa. Þá hefur verið brýnt að upplýsa um að á Íslandi fari fram endurreisnarstarf sem miði að því að vinna bug á yfirstandandi efnahagsvanda og að búa þannig um hnúta að hrunið geti aldrei endurtekið sig. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis hefur í þessu tilliti reynst sérlega gagnleg til að skapa traust á Íslandi í öðrum ríkjum.

Utanríkisráðherra og fulltrúar íslenskra stjórnvalda erlendis hafa leikið lykilhlutverk í að tala máli Íslands gagnvart öðrum ríkjum. Þar hefur mikið mætt á sendiráði Íslands í Brussel sem er í virkum samskiptum við fulltrúa allra 27 aðildarríkja Evrópusambandsins. Eins hafa sendiráð Íslands í stærstu ríkjum Evrópu, s.s. í Bretlandi, Frakklandi og Þýskalandi, sem og í öllum öðrum gistiríkjum, unnið mikilvægt starf.

Hvert tækifæri hefur verið nýtt til tvíhliða funda á vettvangi alþjóðastofnana, s.s. í Norðurlandasamstarfinu, EES-samstarfinu og á vettvangi Atlantshafsbandalagsins og Sameinuðu þjóðanna. Jafnframt hefur umsókn Íslands um aðild að ESB reynst þýðingarmikil því í gegnum umsóknarferlið hefur utanríkisráðherra átt fjölda funda með forystumönnum aðildarríkja ESB og átt ítarlegar viðræður til að skýra afstöðu Íslands og tala máli íslenskra hagsmuna.

Þá hefur utanríkisráðuneytið unnið að því í samvinnu við önnur ráðuneyti að bæta lagaumhverfi á Íslandi í því skyni að styðja við endurreisnina, s.s. með gerð samninga við önnur ríki og undirritun alþjóðlegra samninga. Sérstök áhersla hefur verið lögð á gerð samninga um upplýsingaskipti á sviði skattamála við lágskattaríki þar sem skattfyrivöld geta á grundvelli þeirra óskað eftir upplýsingum um skattskyldar eignir og tekjur sem íslenskir skattaðilar eiga þar. Á síðasta ári voru undirritaðir 10 nýir tvíhliða upplýsingaskiptasamningar. Samningarnir við Guernsey og Jersey frá árinu 2008 voru fullgildir á síðasta ári og komu til framkvæmda 1. janúar sl. Það stefnir í að fleiri slíkir samningar verði undirritaðir á þessu ári, sjá umfjöllun um upplýsingaskiptasamninga í kafla 7.4.1.

1.1. Þátttaka í samstarfi stjórnvalda við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn

Framkvæmd efnahagsáætlunar Íslands og AGS er eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands nú um stundir. Íslensk stjórnvöld hafa í fyrstu og annarri endurskoðun áætlunarinnar fengið jákvæða einkunn frá sérfræðingum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Sú einkunn skiptir miklu fyrir traust á Íslandi og íslensku efnahagslífi, sem aftur getur skipt sköpum fyrir efnahagsbatann. Hlutlaust, trúverðugt og jákvætt álit þriðja aðila, hvort sem um er að ræða Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, Efnahags- og framfarastofnun Evrópu eða Evrópusambandið, er þýðingarmikið fyrir ríki sem búa við skertan trúverðugleika. Því skiptir miklu að íslensk stjórnvöld sinni hér eftir sem hingað til samstarfinu við AGS með samræmdum og markvissum hætti.

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið ber ábyrgð á samskiptum við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og leiðir því samvinnu við hann vegna efnahagsáætlunar Íslands og AGS. Utanríkisráðuneytið á sæti í stýri- og samráðshópi vegna samstarfsins við AGS, auk fulltrúa frá forsætisráðuneyti, fjármálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti, dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirliti. Hlutverk hópsins er m.a. að vera samræmingar- og samráðsvettvangur stjórnvalda í málefnum AGS, þ.á m. hvað varðar undirbúning reglubundinna heimsókna fulltrúa sjóðsins til Íslands í tengslum við endurskoðun efnahagsáætlunarinnar.

Hinn 22. september 2009 átti utanríkisráðherra formlegan fund með Dominique Strauss-Kahn, aðalframkvæmdastjóra Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Utanríkisráðherra fór ítarlega yfir stöðu efnahagsmála á Íslandi, framgang efnahagsáætlunar ríkisstjórnarinnar og stöðuna í Icesave-málinu. Utanríkisráðherra hefur jafnframt átt nán samskipti við norræna utanríkisráðherra vegna lána Norðurlanda til Íslands sem eru hluti af efnahagsáætluninni samhliða samskiptum fjármálaráðherra og forsætisráðherra við sína starfsbræður um sömu mál. Utanríkisráðherra hittir einnig forseta Póllands, Lech Kaczynski heitinn, í tvígang á liðnu ári og tók sömuleiðis á móti Kai Leo Johannesen, lögmanni Færeyja. Á þeim fundum gafst tækifæri á að útskýra sjónarmið Íslands og þakka fyrir veittan stuðning og lánaþyrngreiðslu innan ramma efnahagsáætlunar Íslands og AGS.

Til að styðja við samstarf annarra ráðuneyta við AGS eru utanríkisráðherra og utanríkisráðuneytið í reglulegu sambandi við stjórnarmann Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna hjá sjóðnum auk annars starfslíðs. Þá hefur utanríkisþjónustan gegnt mikilvægu hlutverki, í nánú samstarfi við efnahags- og viðskiptaráðuneytið, við að kynna stjórnvöldum í öðrum ríkjum

innihald, stöðu og framvindu efnahagsáætlunar Íslands og AGS. Sú upplýsingamiðlun hefur skipt miklu í að skapa traust á nýjan leik í samskiptum við önnur ríki og auka trúverðugleika íslensks efnahagslífs.

1.2. Erindrekstur vegna Icesave-málsins

Utanríkisráðuneytið hefur tekið virkan þátt í erindrekstri vegna Icesave-málsins og átt fulltrúa í samningaviðræðum um Icesave frá upphafi. Grunnur að áframhaldi samningaviðræðum um Icesave eftir synjun forseta var lagður með fundi fjármálaráðherra og stjórnarandstöðuleiðtoga með fulltrúum Breta og Hollendinga í Haag 29. janúar sl. og fóru samningaviðræður fram í sendiráði Íslands í London í febrúar og allt fram að þjóðaratkvæðagreiðslunni í byrjun mars. Síðan þá hafa ekki verið formlegir samningafundir en óformleg tengsl eru áfram til staðar. Íslensk stjórnvöld hafa ítrekað fyrri yfirlýsingar um vilja til að semja um málið. Beðið er færís með framhald formlegra samningaviðræðna.

Fjármálaráðuneytið hefur leitt starf íslenskra stjórnvalda vegna Icesave-málsins en utanríkisþjónustan hefur frá upphafi verið virkjuð til að tala máli Íslands og utanríkisráðherra hefur eðli málsins samkvæmt nýtt hvert tækifæri til að kynna málstað Íslands. Þannig átti ráðherra á tímabilinu mars til september árið 2009 hátt í 70 fundi með erlendum ráðherrum, þ.á m. nánast öllum utanríkisráðherrum Evrópuríkja.

Utanríkisráðherra veitti erlendum fjölmiðlum fjölda viðtala þar sem hann skýrði sjónarmið Íslands. Þá átti utanríkisráðuneytið frumkvæði að stofnun samráðshóps stjórnarráðsins um upplýsingamál, sjá nánar umfjöllun í kafla 8.1. Í honum eiga sæti auk utanríkisráðuneytisins fulltrúar forsætis-, efnahags- og viðskipta- og fjármálaráðuneytisins. Hlutverk hópsins hefur verið að stilla saman strengi innan stjórnarráðsins varðandi viðbrögð við erlendra fjölmiðlaumfjöllun um endurreisn efnahagslífsins, s.s. um samstarfið við AGS og Icesave-málið, og skipuleggja fjölmiðlasamskipti þannig að rödd Íslands heyrst í þeim miðlum sem mestu skipta. Samráðshópur stjórnarráðsins um upplýsingamál hefur nýtt sér þjónustu íslenskra, breskra og hollenskra almannatengslafyrirtækja. Með markvissri upplýsingamiðlun hefur verið unnt að útskýra sjónarmið Íslands og hafa viðbrögð erlendra fjölmiðla orðið hófstílltari eftir því sem liðið hefur á umfjöllunina. Samráðshópurinn undirbjó hvernig staðið skyldi að samskiptum við fjölmiðla vegna þjóðaratkvæðagreiðslunnar um Icesave-lögin og starfrækti utanríkisráðuneytið m.a. fjölmiðlamiðstöð fyrir á annað hundrað erlendra blaðamanna. Hún nýttist vel til að skýra sjónarmið Íslands í Icesave-málinu gagnvart heimspressunni en jafnframt til að koma á framfæri öðrum mikilvægum upplýsingum, s.s. um stöðu íslenskra efnahagsmála og um ný tækifæri í atvinnusköpun s.s. á sviði nýsköpunar- og sprotastarfsemi.

Sendiráð Íslands erlendis hafa með reglubundnu millibili, og eftir því sem við hefur átt, átt upplýsingafundi með stjórnvöldum í gistiríkjum til að útskýra stöðuna í Icesave-málinu og sjónarmið Íslands. Fastanefndir Íslands hjá alþjóðastofnunum hafa sömuleiðis gert grein fyrir málinu eftir því sem við hefur átt. Utanríkisráðuneytið sendi sérstakan sendiherra til starfa í Haag í Hollandi í febrúar og mars sl. Hlutverk hans var að efla tengsl við hollensk stjórnvöld, öðlast betri innsýn í hollensk stjórnsmál og miðla upplýsingum um afstöðu og sjónarmið Íslands í Icesave-málinu. Þá voru diplómátsk samskipti Íslands við Holland færð frá sendiráðinu í London til sendiráðsins í Brussel sem hefur Holland nú í umdæmi sínu. Nálægð Brussel við Haag auðveldar hagsmunagæslu auk þess sem sendiráðið í Brussel hefur á að skipa flæmskumælandi starfsfólki. Loks hafa sendiráð erlendra ríkja gagnvart Íslandi verið reglulega upplýst um stöðuna

í Icesave en þau samskipti skipta miklu máli enda byggja erlend stjórnvöld afstöðu sína til Íslands og íslenskra málefna að miklu leyti á skýrslum sendiráða sinna.

Úrlausn Icesave-málsins er flókin, málið sjálft margslungið og oftast en ekki hefur neikvæð mynd verið dregin upp af Íslandi sem óbilgjörnu og óábyrgu smáríki sem „neiti að endurgreiða“. Milliliðalaus samskipti ráðherra og embættismanna við stjórnvöld í öðrum ríkjum og fulltrúa helstu alþjóðastofnana hafa verið þýðingarmikil. Með þeim hefur verið leitast við að koma í veg fyrir að Icesave-málið hafi neikvæð áhrif á önnur hagsmunamál Íslands. Markviss fjölmiðlasamskipti eru einnig mikilvæg.

1.3. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru gerðar ýmsar athugasemdir við starfshætti stjórnvalda. Utanríkisráðuneytið tekur þessar ábendingar til sín á sama hátt og önnur stjórnvöld en mun jafnframt fara yfir hvernig þær horfa við starfsemi þess sérstaklega og þeim verkefnum sem þar er sinnt. Sérstaklega á það við um samhæfingarhlutverk ráðuneytisins í utanríkismálum, miðlun upplýsinga til annarra ríkja og gæslu íslenskra hagsmuna erlendis og gagnvart alþjóðastofnunum.

Jafnframt er í skýrslu rannsóknarnefndarinnar á nokkrum stöðum vikið sérstaklega að utanríkisráðherra og hlutverki utanríkisþjónustunnar í aðdraganda hrunsins og gagnrýnt að hún skuli ekki á þeim tíma hafa verið nýtt til annars en þátttöku í ímyndaraðgerðum í þágu bankanna. Er að því fundið að sendiherrann og sendiráðið í Bretlandi hafi ekki verið virkjað eftir að kunnugt varð um aðsteðjandi erfiðleika í tengslum við stórfellt útstreymi af Icesave-reikningunum og sérstaklega gagnrýnt að engar ráðstafanir skuli hafa verið gerðar af hálfu utanríkisþjónustunnar til að undirbúa viðbrögð eða virkja tengsl við þarlend stjórnvöld af því tilefni.

Jafnvel þegar fyrir lá til hvaða ráðstafana þurfti að grípa með neyðarlögunum var utanríkisþjónustunni ekki falið að skýra þau sjónarmið, sem lágu þeim til grundvallar, fyrir stjórnvöldum í þeim ríkjum þar sem bankarnir voru umsvifamestir. Álit nefndarinnar er að stjórnvöldum hafi að lágmarki borið að fela utanríkisþjónustunni að annast þetta og að sérstaklega hafi það verið brýnt gagnvart breskum og hollenskum ráðamönnum. Dregur nefndin þá ályktun að misbrestur á þessu hafi verið til þess fallinn að hleypa aukinni hörku í samskipti ríkjanna.

Þátttaka utanríkisþjónustunnar í aðgerðum til að auka trúverðugleika bankanna var í takt við þá stefnu sem fyrrverandi ríkisstjórn markaði á þeim tíma. Á hinn bóginn snúa athugasemdir um að utanríkisþjónustan hafi ekki risið undir því meginhlutverki sínu að stofna til tengsla og viðhalda samböndum við hlutaðeigandi stjórnvöld í öðrum ríkjum að kjarnanum í starfsemi utanríkisþjónustunnar. Ábendingar í þá veru tekur utanríkisráðuneytið alvarlega og dregur af viðeigandi lærdóm. Það snýr þó ekki bara að utanríkisþjónustunni sem slíkri heldur einnig því hvaða augum önnur stjórnvöld og atvinnulífið í landinu líta hana. Utanríkisþjónustan ris ekki undir nafni nema henni sé treyst til að leiða saman og samhæfa krafta þessara aðila og gæta hagsmuna þeirra erlendis. Til að svo megi vera er jafnframt nauðsynlegt að ráð sé fyrir henni gert og henni ætlað hlutverk í þeim viðbúnaðaráætlanum sem gripið er til þegar vá steðjar að. Um leið er mikilvægt að utanríkisráðuneytið eins og önnur stjórnvöld treysti enn frekar umgjörð starfsemi sinnar og forðist að stofna til óviðeigandi tengsla við viðskiptalífið eins og gagnrýnt er í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Þegar skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis kom út var sendiráðum Íslands erlendis falið að kynna hana í stjórnkerfum helstu samstarfsríkja. Skýrslunni hefur verið vel tekið utanlands og þykir hún vera til vitnis um að Ísland hyggist gera upp bankahrunið af fagmennsku, heiðarleika og festu.

1.4. Bætt samskipti við Alþingi

Samskipti utanríkisráðuneytisins við Alþingi vegna utanríkismála hafa stóreflst í tíð núverandi ríkisstjórnar. Alþingi hefur með réttu leikið mikilvægt hlutverk í meðferð íslenskra utanríkismála. Á því rúma ári sem liðið er frá síðustu skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis í mars 2009 hafa fulltrúar utanríkisráðuneytisins komið alls 34 sinnum á fund utanríkismálanefndar, og þar af utanríkisráðherra tíu sinnum. Ætla má að þetta sé einsdæmi á síðari tímum. Þá hafa fulltrúar utanríkisráðuneytisins mætt átta sinnum á fund starfshóps utanríkismálanefndar um Evrópumál og upplýst um stöðu undirbúnings í umsóknarferlinu um aðild að ESB, sjá nánar kafla 4.

Utanríkismál hafa oft verið til umfjöllunar á Alþingi. Þannig hefur ráðherra frá því í mars á liðnu ári svarað átján munnlegum og fimmtán skriflegum fyrirspurnum þingmanna, auk þess sem hann hefur iðulega verið til taks í óundirbúnum fyrirspurnartímum. Aukin fundatíðni og fjöldi fyrirspurna og umræðna um utanríkismál er til marks um bætt samskipti utanríkisráðuneytisins og Alþingis. Hún er einnig til vitnis um að ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs ber fulla virðingu fyrir hlutverki Alþingis við mótun utanríkisstefnunnar og eftirlit með framkvæmd hennar.

2. BORGARAÞJÓNUSTA

Á hverju ári koma starfsmenn utanríkisráðuneytisins, starfsmenn 25 sendiskrifstofa og tæplega 250 kjörræðismenn Íslands í 80 ríkjum, að yfir þúsund málum er varða réttindi, velferð og hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis. Þjónusta við Íslendinga á erlendri grundu er eitt mikilvægasta verkefni utanríkisþjónustunnar.

Verkefni borgaraþjónustunnar eru fjölbreytt og hefur umfang þeirra aukist á síðustu árum, ekki síst í kjölfar efnahagsþrenginga eftir fall íslensku bankanna og þeirrar fjölgunar sem orðið hefur í hópi Íslendinga með búsetu erlendis. Meðal verkefna á þessu sviði má m.a. nefna neyðaraðstoð við íslenska ríkisborgara erlendis vegna veikinda eða slysa, aðstoð vegna sakamála og fangavistar, auk skjalavottana og upplýsingagjafar. Þá eru jafnframt skipulagðar aðgerðir til hjálpar Íslendingum á hættu- og hamfarasvæðum erlendis.

Borgaraþjónustan hefur milligöngu og samstarf við önnur stjórnvöld á Íslandi eftir þörfum og samráð við utanríkisþjónustu annarra Norðurlanda og fleiri ríkja. Einnig berast fjölmargar fyrirspurnir af ýmsu tagi, s.s. um vegabréfsáritanir, samninga og réttindamál í öðrum ríkjum og er þeim ætíð svarað eða beint til réttra viðtakenda.

Neyðartilvik erlendis

Ráðuneytið starfrækir neyðarbakvakt allt árið um kring vegna neyðartilvika erlendis. Þá hefur verið útbúin neyðaráætlun og er viðbragðshópur starfsmanna til reiðu ef virkja þarf áætlunina.

Neyðaráætlun var virkjuð í kjölfar jarðskjálfta á Haítí 12. janúar sl. og í Chile 27. febrúar sl. Eftir jarðskjálftann á Haítí skipulagði ráðuneytið brottflutning erlendra ríkisborgara frá hamfarasvæðinu með flugvél sem flutti íslensku alþjóðabjörgunarsveitina þangað, en nánar er fjallað um ferð sveitarinnar til Haítí í kafla 6.2.1.

Þá lentu tugir Íslendinga í vanda vegna jarðskjálftans í Chile. Borgaraþjónustan beitti sér fyrir því að hafa uppi á Íslendingunum sem þar voru, en um tíma lá allt samskiptanet í landinu niðri, og miðlaði upplýsingum um aðstæður þeirra til aðstandenda.

Þegar ástæða er til hefur borgaraþjónustan frumkvæði að útgáfu ferðaviðvarana vegna hættuástands erlendis sem skapast hefur vegna óeirða, hamfara eða hryðjuverka á viðkomandi stað. Slíkar viðvaranir eru birtar á heimasíðu ráðuneytisins og sendar fjölmiðlum.

Borgaraþjónustan aðstoðar árlega tugi íslenskra fjölskyldna þegar andlát ber að á erlendri grund. Borgaraþjónustan veitir ráð og aðstoðar aðstandendur þegar svo ber undir.

Allar sendiskrifstofur Íslands, sem og kjörræðismenn Íslands um allan heim, geta gefið út neyðarvegabréf. Viðtækt net ólaunaðra kjörræðismanna íslensku utanríkisþjónustunnar er mikill kostur í þessu samhengi, en á hverju ári leitar á annað hundrað Íslendinga til kjörræðismanna og sendiskrifstofa um útgáfu neyðarvegabréfs.

Borgaraþjónustan sinnir einnig 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; í Berlín, Kaupmannahöfn, Osló, Peking, Stokkhólmi og Washington. Þessi þjónusta skiptir sköpum fyrir Íslendinga á þessum stöðum, annars gætu þeir þurft að gera sér ferð til Íslands vegna endurnýjunar vegabréfsins. Unnið er að því, í samvinnu við dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, að fjölga sendiskrifstofum sem hafa búnað til að taka við umsóknum um vegabréf.

Kosningar

Á síðastliðnu ári hefur borgarþjónustan komið að undirbúningi utankjörfundaratkvæðagreiðslu fyrir þrennar kosningar; þingkosningar vorið 2009, þjóðaratkvæðagreiðslu í mars sl. og sveitarstjórnarkosningar í maí 2010. Þar koma starfsmenn utanríkisþjónustunnar og kjörræðismenn Íslands einnig við sögu. Fyrir síðustu Alþingiskosningar var hægt að greiða utankjörfundaratkvæði hjá sendiskrifstofum og kjörræðismönnum í 84 ríkjum. Rúmlega 11 þúsund kjósendur eru nú skráðir með lögheimili erlendis, eða u.þ.b. 5% allra kjósenda. Til samanburðar voru rúm 3% kjósenda með lögheimili erlendis í Alþingiskosningunum 1995 og fyrir þær var hægt að greiða utankjörfundaratkvæði í 45 löndum.

Staðfesting skjala og stefnubirtingar

Þegar nota á íslensk skjöl og vottorð erlendis óskar viðtakandi skjalanna stundum eftir því að þau séu formlega staðfest. Á tólf mánaða tímabili til loka apríl 2010 voru tæplega þrjú þúsund skjöl staðfest í utanríkisráðuneytinu. Borgarþjónustan hefur einnig milligöngu um stefnubirtingar erlendis.

3. HAGSMUNIR ÍSLANDS Á NORÐURSLÓÐUM

Á síðasta áratug hefur alþjóðlegur áhugi á norðurslóðum farið vaxandi samhliða loftslagsbreytingum og sókn í auðlindir norðursins. Minnkandi ís vegna hlýnandi veðurfars mun gera áður torsótt svæði aðgengilegt fyrir siglingar og auðlindanýtingu.

Þessi þróun hefur í för með sér ný tækifæri sem mikilvægt er að Íslendingar nýti sem best. Á sama tíma hafa yfirvofandi breytingar hættur í för með sér sem íslensk stjórnvöld þurfa að fylgjast vel með og vera í stakk búin að bregðast við í samvinnu við aðrar þjóðir. Því er mikilvægt að hafa skýra stefnu í málefnum svæðisins sem tryggir hagsmuni Íslands.

Á síðasta ári gaf utanríkisráðuneytið út skýrsluna Ísland á norðurslóðum sem inniheldur heildaryfirlit yfir helstu málefni er tengjast hagsmunum Íslands á svæðinu. Utanríkisráðuneytið hefur í framhaldi af skýrslunni komið á fót vinnuhópi með tengiliðum úr öllum ráðuneytum til að kortleggja hvernig verkefni ráðuneytanna tengjast hagsmunum Íslands á norðurslóðum. Leitað verður eftir nauðsynlegu samráði við háskólasamfélagið og atvinnulífið í tengslum við þá vinnu.

Við áframhaldandi stefnumörkun er mikilvægt að hafa í huga að málefni norðurslóða, eins og þau snúa að íslenskum hagsmunum, takmarkast ekki við málefni einstakra byggða eða svæða á Íslandi, heldur tengjast þau stöðu Íslands og hagsmunum í alþjóðlegu samhengi.

Vaxandi áhugi á umhverfi og auðlindum á norðurslóðum er til þess fallinn að styrkja stöðu og hagsmuni Íslands í alþjóðlegu samhengi. Forsendan fyrir því að Íslendingar geti haft áhrif á og notið góðs af þessari þróun og dragist ekki aftur úr öðrum þjóðum er virk hagsmunagæsla og stefnufesta í alþjóðasamskiptum um málefni norðurslóða. Af þessum sökum eru málefni norðurslóða eitt af forgangsverkefnum utanríkisþjónustunnar eins og kom skýrt fram í ræðu utanríkisráðherra á allsherjarþingi SP sl. haust.

3.1. Alþjóðlegt norðurslóðasamstarf

Utánríkisráðuneytið sinnir hagsmunagæslu í málaflokkum er 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 eru ofvaxnar hverju ríki að takast á við eitt og sér. Þá vinnur ráðuneytið að því að kynna hagsmunamál og stefnu Íslands fyrir alþjóðlegum fjölmiðlum, félagasamtökum og öðrum sem hafa áhuga á málefnum norðurslóða.

Norðurskautsráðið

Í alþjóðasamstarfi um norðurslóðir er þátttaka Íslands í Norðurskautsráðinu mikilvægust. Ráðið er eini formlegi samráðs- og samstarfsvettvangur norðurskautsríkjanna átta sem eru, auk Íslands, Bandaríkin, Danmörk, Finnland, Kanada, Noregur, Rússland og Svíþjóð. Þá sitja í ráðinu fastafulltrúar sex frumbyggjasamtaka á svæðinu og fastir áheyrnarfulltrúar ríkja utan norðurslóða (Bretlands, Frakklands, Hollands, Póllands, Spáanar og Þýskalands), auk fulltrúa ýmissa samtaka. Starfsemi ráðsins og starfshópa þess hefur lengst af snúist um umhverfismál og leiðir til að tryggja sjálfbæra þróun á svæðinu.

Vaxandi sókn í auðlindir og hugsanleg opnun siglingaleiða á norðurslóðum hefur aukið pólitískt vægi Norðurskautsráðsins sem birtist m.a. í því að nú hafa Evrópusambandið, Ítalía, Japan, Kína og Suður-Kórea 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. Jafnframt hafa íslensk stjórnvöld lagt ríka áherslu á að ný áheyrnarriki virði sérstakar skyldur og réttindi norðurskautsríkjanna til stjórnunar á svæðinu.

Ísland hefur dyggilega staðið vörð um hlutverk ráðsins sem aðalvettvangs alþjóðlegrar umfjöllunar um málefni norðurslóða. Íslensk stjórnvöld hafa því harðlega mótmælt svokölluðum fimm ríkja fundum strandríkja við Norður-Íshaf; Bandaríkjanna, Danmerkur (vegna Grænlands), Kanada, Noregs og Rússlands. Fyrst var það gert árið 2008 þegar slíkur fundur var haldinn á Grænlandi og svo aftur þegar haldinn var fundur í Kanada í mars 2010. Báðir fundirnir voru haldnir án þátttöku Íslands, Finnlands, Svíþjóðar og fastafulltrúa frumbyggja. Fyrr á þessu ári var sendiherrum Íslands í ríkjunum fimm falið að koma á framfæri mótmælum við þarlend stjórnvöld og ríkin hvött til að vinna að málefnum norðurslóða á vettvangi Norðurskautsráðsins.

Ísland mun halda áfram að beita sér fyrir því að styrkja og festa í sessi starfsemi Norðurskautsráðsins. Gera þarf ráðinu betur kleift að fást við þá auknu áherslu sem nú er lögð á málefni norðurslóða, samhliða því að sinna áfram stefnumótun í málum er lúta að sjálfbærri þróun og umhverfisvöktun á svæðinu. Íslensk stjórnvöld munu auka tvíhliða samskipti við einstök aðildarríki Norðurskautsráðsins, m.a. með það að markmiði að styrkja stöðu ráðsins og málefni er varða aðra hagsmuni Íslands á norðurslóðum.

Innan Norðurskautsráðsins er nú unnið að gerð tímamóta alþjóðasamnings um leit og björgun á norðurskautssvæðinu sem er mikið hagnunarmál fyrir Ísland. Sá samningur er til þess fallinn að styrkja starfsemi ráðsins og leiða til áþreifanlegrar samvinnu til að vernda sameiginlega hagsmuni. Utanríkisráðuneytið og Landhelgisgæslan taka þátt í samningavinnunni fyrir hönd Íslands, en stefnt er að því að klára samninginn fyrir utanríkisráðherrafund Norðurskautsráðsins sem haldinn verður á Grænlandi vorið 2011.

Norðurskautsráðið og starfshópar þess gegna lykilllutverki 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, verndun lífríkisins og verndun hafsins.

Grannríkjasamstarf

Samstarf við nánustu nágrannalþjóðir Íslendinga, Grænlandinga og Færeyinga, skipar vaxandi sess í utanríkismálum, enda fara hagsmunir þjóðanna að mörgu leyti saman. Tvíhliða samstarf við þessar þjóðir hefur aukist mjög á síðari árum samhliða auknu sjálfstæði Færeyinga og Grænlandinga innan ríkjasambands þeirra við Danmörku.

Til marks um aukin samskipti þjóðanna er opinber heimsókn lögmanns Færeyja, Kaj Leo Holm Johannesen, til Íslands í október á síðasta ári. Þá gegnir fríverslunarsamningur Færeyja og Íslands, svonefndur Hoyvíkur-samningur, sem undirritaður var árið 2005, lykilllutverki í að efla viðskipti þjóðanna.

Sameiginleg embættismannanefnd Íslands og Grænlands hefur verið sett á laggirnar og fundaði hún sl. sumar á Grænlandi um aukið samstarf í auðlindanýtingu og orkuvinnslu, byggingariðnaði og mennta-, heilbrigðis- og samgöngumálum. Þá var ákveðið að standa fyrir sameiginlegri viðskiptaráðstefnu íslenskra og grænlandskra fyrirtækja. Utanríkisráðherra fundaði með Kuupik Kleist, formanni grænlandsku landstjórnarinnar, í tengslum við fund Norðurlandaráðs í október 2009 um leiðir til að efla samstarf þjóðanna. Í framhaldi af þeim fundi var formanninum boðið í opinbera heimsókn til Íslands á þessu ári.

Norrænni norðurslóðasamvinnu hefur sömuleiðis vaxið fiskur um hrygg en norrænu ríkin 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, á sviði byggðapróunar og verndunar náttúru og líffræðilegs fjölbreytileika á norðurslóðum. Ísland hefur beitt sér fyrir því í ráðherranefndinni að unnið verði ítarlegt vákort fyrir Norður-Atlantshafið. Kortið verður gert aðgengilegt á netinu fyrir lok ársins 2010 en þar verður að finna upplýsingar er nýtast stjórnvöldum og fyrirtækjum til að fyrirbyggja og bregðast við hugsanlegum umhverfisógnum. Í Stoltenberg-skýrslunni, sem fjallar um norrænt samstarf á sviði utanríkis- og öryggismála, 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 að hægt verði að sinna björgun á svæðinu. Nánar er fjallað um skýrslu Stoltenbergs í kafla 5.3.3.

Þátttaka Íslands í Barentsráðinu er mikilvægur vettvangur samskipta við Rússland og Evrópusambandið um málefni norðurslóða. Til skoðunar er með hvaða hætti væri hægt að vinna að samkomulagi milli Íslands og Rússlands sem meðal annars tæki til mengunarvarna og leitar og björgunar vegna aukinnar skipaumferðar. Verður slíkt samkomulag þróað í takt við þann samning sem nú er unnið að innan Norðurskautsráðsins um leit og björgun.

Evrópusambandið

Utanríkisráðuneytið fylgist með stefnu Evrópusambandsins gagnvart norðurslóðum en áhugi ESB á svæðinu hefur farið vaxandi líkt og annarra. 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. Þá hefur Evrópa um langt skeið verið helsti markaður sjávarafurða frá norðurslóðum. Stoðir norðurslóðastefnu ESB, sem settar voru fram í yfirlýsingu framkvæmdastjórnar ESB um norðurslóðir árið 2008, eru auðlindamál, náttúruvernd og rannsóknir, auk eflingar fjöhlíða stjórnunar á norðurslóðum.

Framkvæmdastjórn ESB hefur á grundvelli þessa sóst eftir fastri áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu sem Ísland hefur stutt, eins og áður segir. Jafnframt stefnir Evrópusambandið að nánara samstarfi við Norðurskautsráðið í gegnum Norðlægu víddina og Barentsráðið. Í því síðarnefnda er um að ræða samvinnu nyrstu svæða ESB til norðurs við nágrennasvæðin í Rússlandi. Norðlæga víddin er samstarfsvettvangur ESB og Íslands, Noregs og Rússlands. Þar á sér m.a. stað samstarf á sviði umhverfis-, heilbrigðis-, félags- og samgöngumála. 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 afla stuðnings ESB við hagsmunamál Íslands á svæðinu, s.s. í loftslagsmálum, málefnum hafsins og hertum reglum um siglingar á norðurhöfum.

3.2. Sjálfbær auðlindanýting og umhverfisógnir á norðurslóðum

Margs konar hættur fylgja aukinni skipaumferð samfara vaxandi áhuga og sókn í olíu- og gasauðlindir, fiskistofna og aðrar auðlindir á norðurslóðum. Er því spáð að siglingar skemmtiferðaskipa, sem og olíu- og gasflutningaskipa, auk kjarnorkuknúinna ísbrjóta og kabáta, muni stóraukast á norðurskautssvæðum og í nágrenni Íslands. Þetta kallar á nánari samvinnu allra norðurslóðaríkja og sameiginlega hagsmunagæslu innan alþjóðastofnana er sinna umhverfisöryggi og siglingum. Þá er friðsamlegt samstarf á grundvelli þjóðaréttar um sjálfbæra

nýtingu auðlinda norðursins brýnt hagsmunamál Íslendinga, sem utanríkisþjónustan leggur áherslu á í öllum alþjóðasamskiptum um málefni norðurslóða.

Mikið hefur verið gert úr svokölluðu kapphlaupi um auðlindir norðursins. Raunin er hins vegar sú að norðurskautsríkin hafa hingað til átt farsælt samstarf um að leysa ágreiningsefni sín á grundvelli hafréttarsamnings SP og annarra gildandi alþjóðasamninga. Nýgert samkomulag Rússlands og Noregs um afmörkun hafsvæða þeirra í Barentshafi er skýrt dæmi um slíkt og ber að fagna þessum áfanga í samskiptum landanna.

Utanríkisráðuneytið hefur haft forystu um að sækja landgrunnsréttindi fyrir hönd íslenskra stjórnvalda á víðáttumiklum svæðum suður og austur af landinu á grundvelli alþjóðasamninga og skilaði á síðasta ári ítarlegri greinargerð til landgrunnsnefndar SP vegna málsins, eins og greint er nánar frá í kafla 5.6.2.

Auðlindir í ljósi umhverfisbreytinga

Hlýnandi loftslag hefur áhrif á fiskigöngur og tilfærslu staðbundinna fiskistofna. Nú þegar hefur hlýsjávarvegundum fjölgað við Ísland og aðrir stofnar hafa fært sig á norðlægari slóðir. Íslensk stjórnvöld telja að stjórnun lífríkis sjávar sé best komin í höndum strandveiðipjóða sem hafa langtímahagsmuni af sjálfbærri nýtingu auðlindanna. Íslensk stjórnvöld hafa í alþjóðasamskiptum og -samningum tekið mið af yfirstandandi breytingum og staðið vörð um áframhaldandi svæðisbundna auðlindastjórnun með það að markmiði að tryggja hagsmuni íslensks sjávarútvegs.

Brýnt er að íslensk stjórnvöld og hagsmunaaðilar í sjávarútvegi fylgist náið með framtíðarmöguleikum til fiskveiða á hinu víðáttumikla alþjóðlega hafsvæði Norður-Íshafsins. Ísland telur mikilvægt að víðeigandi ríki komi á fót svæðisbundinni stofnun sem fari með stjórnun fiskveiða á þessu svæði í samræmi við ákvæði úthafsveiðisamnings SP til að tryggja sjálfbærar veiðar. Að mati íslenskra stjórnvalda er hæpið að útvíkka stjórnunarsvæði Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndarinnar (NEAFC). Að því er Norður-Íshafið varðar er og rétt að hafa í huga að Ísland hefur rétt til að nýta auðlindir í lögsögu og landgrunni Svalbarða í samræmi við jafnræðisreglu Svalbarðasamningsins.

Áætlað er að um 18% ófundinna oliulinda og 30% ófundinna gaslinda í heiminum séu á norðurslóðum auk ýmissa verðmætra jarðefna og málma¹. Fjölmörg tækifæri eru til nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa á borð við fallorku, jarðhita, vindafll og nytjaskóga. Þá er ótalinn ríkulegur ferskvatnsforði svæðisins. Íslensk stjórnvöld beita sér fyrir sjálfbærri þróun til hagsældar fyrir alla íbúa svæðisins. Í því samhengi þarf að tryggja að hluti af afrakstri allrar auðlindanýtingar, þ.á.m. óendurnýjanlegra auðlinda, skili sér í sjálfbærum fjárfestingum í menntun, atvinnulífi og innviðum samfélaga. Ísland er sem kunnugt er ríkt af endurnýjanlegum orkugjöfum og margt bendir til þess að hægt verði að finna olíu og gas í vinnanlegu magni úti fyrir norðausturströnd landsins, á svokölluðu Drekasvæði.

Íslensk stjórnvöld og fyrirtæki hafa lýst sig reiðubúin til að miðla af reynslu sinni í tengslum við þróun endurnýjanlegra orkugjafa á norðurslóðum. Íslensk fyrirtæki hafa getið sér gott orð við byggingu og rekstur vatnsaflsvirkjana á Grænlandi og rætt hefur verið um samvinnu um jarðhitanýtingu til raforkuframleiðslu og húshitunar á norðursvæðum Bandaríkjanna, Kanada og Rússlands.

¹ Skýrsla bandarísku jarðfræðistofnunarinnar <http://energy.usgs.gov/arctic/>

Sóknarfæri tengd siglingum og auðlindanýtingu

Siglingar og batnandi samgöngur á norðurslóðum fela í sér sóknarfæri fyrir íslenskt atvinnulíf í ýmiss konar þjónustu og iðnaði. Utanríkisráðuneytið hefur, í samvinnu við Útflutningsráð, unnið að því að kynna erlendum ríkjum og stórfyrirtækjum kosti Íslands til þjónustu og uppbyggingar í tengslum við væntanlega opnun siglingaleiða milli Kyrrahafs og N-Atlantshafs og oliuvinnslu á Drekasvæðinu og við Austur-Grænland.

Reynsla og útsjónarsemi íslenskra fyrirtækja og stofnana af krefjandi umhverfisaðstæðum bjóða upp á ýmsa möguleika til þátttöku í verkefnum á norðurslóðum s.s. við orkuöflun, ferðaþjónustu, byggingariðnað og samgöngur.

Menntun og vísindi

Stefnumótun og aðgerðir stjórnvalda í hagsmunamálum Íslands á norðurslóðum byggjast á mannauði og þekkingu á því sviði. Íslensk stjórnvöld hafa innan Norðurskautsráðsins og í norrænu samstarfi beitt sér fyrir aukinni áherslu á þverfaglegar rannsóknir sem geta nýst við upplýsta stefnumótun í málefnum norðurslóða. Sívaxandi hlutur Íslands í norðurslóðasamvinnu grundvallast m.a. á öflugum framlagi íslenskra vísindamanna og rannsóknastofnana í náttúru- og hugvísindum. Hér gegna umhverfisráðuneytið og stofnanir þess mikilvægu hlutverki.

Á Akureyri hefur orðið til vísir að alþjóðlegri norðurslóðamiðstöð en þar hafa fjölmargar stofnanir og samtök sem sinna rannsóknum á norðurslóðum aðsetur, þ.m.t. skrifstofur tveggja starfshópa Norðurskautsráðsins, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og Rannsóknarþing norðurslóða. Upplýsingaveitan Norðurslóðagáttin, www.arcticportal.org, er einnig starfrækt frá Akureyri en hún er einn öflugasti vettvangur alþjóðlegra netsamskipta og upplýsingamiðlunar um málefni norðurslóða.

Utanríkisráðuneytið hefur stutt við uppbyggingu norðurslóðamiðstöðvar á Akureyri með fjárframlögum og sérfræðiráðgjöf á grundvelli samstarfssamnings við Háskólann á Akureyri og stendur vilji til að halda því samstarfi áfram.

3.3. Stefnumarkandi framtíðarsýn

Norðurslóðir eru vonum seinna að fá meira vægi í alþjóðamálum. Í fyrsta lagi eru náttúra og vistkerfi norðursins mjög viðkvæm fyrir hlýnun andrúmsloftsins og kalla á rækilegt eftirlit. Í annan stað er þar að finna stóran hluta af ónýttum olíu- og gaslindum heimsins. Í þriðja lagi líta menn til þess að skipaleiðir gætu í framtíðinni opnast milli Kyrrahafs og Norður-Atlantshafsins, um Norður-Íshafið.

Í þessu ljósi er nauðsynlegt að marka skýrari stefnu um hlutverk Íslands á svæðinu. Kjarninn á að vera að efla utanríkispolítískt vægi Íslands í málefnum norðursins í því skyni að styrkja stöðu þess gagnvart vernd náttúru og vistkerfa, nýtingu auðlinda, þróun siglingaleiða, samvinnu á sviði leitar- og björgunarstarfa, en ekki síst varðandi réttinn til þátttöku í pólitískum ákvörðunum sem varða norðurslóðir.

Utanríkisráðherra hefur skilgreint norðurslóðir sem eitt af áherslusviðum í utanríkisstefnunni, sbr. ræðu hans á allsherjarþingi SP í september sl. og telur að meðal markmiða að nýrri stefnumótun eigi að vera eftirfarandi:

- Í fyrsta lagi að skipa Íslandi í röð þeirra strandríkja sem áhrifamest eru um þróun mála á norðurslóðum. Það þýðir að líta beri á Ísland sem fullgilt strandríki á norðurslóðum á sama hátt og Bandaríkin, Danmörku (vegna Grænlands), Kanada, Noreg, og Rússland.

- Í öðru lagi að þróa lagaleg og landfræðileg rök fyrir aðkomu Íslands að ákvörðunartöku um norðrið. Í því efni þarf að byggja á þeirri staðreynd að efnahagslögsagan er innan norðurskautsins í norðri og nær til Grænlandshafs við Norður-Íshafið. Það er því fullkomlega rökrétt að Ísland sé aðili að öllum alþjóðlegum ákvörðunum sem varða norðurslóðir.
- Í þriðja lagi að þróa og afla stuðnings við skilgreiningu á norðurslóðum sem nær bæði yfir norðurskautið og þann hluta af Norður-Atlantshafssvæðinu sem tengist því nánnum böndum. Í því efni á ekki að einblína á þrönga landfræðilega skilgreiningu heldur líta á norðurslóðir sem víðtækt svæði í vistfræðilegum, pólitískum, efnahagslegum og öryggisþólitískum skilningi.
- Í fjórða lagi að efla og styrkja Norðurskautsráðið sem mikilvægasta samráðsvettvang um svæðið.
- Í fimmta lagi þurfa Íslendingar að standa fast gegn hinu svokallaða fimm-ríkja samráði, þ.e. Kanada, Rússlands, Danmerkur (vegna Grænlands), Bandaríkjana og Noregs. Slíkur vettvangur grefur undan Norðurskautsráðinu og vinnur því gegn öðrum sem hafa þar ríkra hagsmuna að gæta, þ.á m. frumbyggjum.
- Í sjötta lagi að vinna að því að byggt verði á Hafréttarsáttmálanum til að skera úr um hugsanlegar deilur í framtíðinni varðandi lögsögu og réttindi á norðurslóðum.
- Í sjöunda lagi að stuðla áfram að alþjóðlegum samningum um viðbúnað til eftirlits, björgunar og mengunarvarna sem verja hagsmuni Íslands á sviði náttúru, veiða og kolefnavinnslu. Ísland er þegar virkur þátttakandi í slíkri samningagerð.
- Í áttunda lagi að vinna gegn hervæðingu norðurslóða.
- Í níunda lagi að taka upp náið samráð og samvinnu við granna okkar í vestri um málefni norðurslóða. Aukið samstarf Íslendinga og Grænlandinga, á sviði orkumála, bæði um olíu og framleiðslu á rafmagni, mun gefa þjóðunum aukið vægi, bæði öryggisþólitískt og strategískt.
- Í tíunda lagi að styðja réttindi frumbyggja á svæðinu.

Í tengslum við að styrkja stöðu Íslands gagnvart norðurslóðum er jafnframt mikilvægt, að Íslendingar haldi á lofti þeim efnahagslegu möguleikum sem felast í Drekasvæðinu, og hugsanlegu mikilvægi Íslands við orkunýtingu á og við norðausturströnd Grænlands. Þessir möguleikar undirstrika að Ísland á beinna hagsmuna að gæta á norðurslóðum, og hefur því ótvíræðan rétt til að vera í framtíðinni virkur þátttakandi í ákvörðunum sem þær varða.

Utanríkisráðuneytið áformar jafnframt að halda alþjóðlega ráðstefnu um norðurslóðir í samvinnu við Háskóla Íslands og aðra aðila, til að styðja við ofangreinda stefnumótun Íslands. Stefna til framtíðar þarf með skýrum hætti að taka til fjölmargra þátta, s.s. stjórnmála, þjóðaréttar, alþjóðasamninga, umhverfisverndar, öryggismála, auðlindanýtingar, mannréttinda, félagsmála og viðskipta. Markmið þessarar vinnu, sem nú er hafin, er að móta í fyrsta sinn stefnumarkandi framtíðarsýn Íslands í málefnum norðurslóða.

3.4. Samstarf Norðurlanda

Samstarf Norðurlandanna á sér langa og farsæla sögu. Ávinningur af samstarfi ríkjanna á alþjóðavettvangi er augljós. Um er að ræða grann- og frændþjóðir sem deila gildismati og hafa því sömu afstöðu í mörgum málaflokkum. Norðurlöndin eru t.d. í fararbroddi í heilbrigðis-, velferðar- og jafnréttismálum og eru á alþjóðavettvangi málvarar mannréttinda- og mannúðarsjónarmiða. Þá fara hagsmunir ríkjanna saman vegna landfræðilegrar stöðu þeirra á

norðurslóðum. Mikilvægi Norðurlandasamstarfsins minnkaði sist við aðild Danmerkur, Finnlands og Svíþjóðar að Evrópusambandinu.

Ísland fór á árinu 2009 með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni, en ríkin skiptast á að vera í forystuhlutverkinu. Kom það því í hlut utanríkisráðherra að stýra fundum utanríkisráðherra Norðurlanda og fundum utanríkisráðherra Norðurlanda og Eystrasaltsríkja (NB8) á síðasta ári. Þá flutti hann sameiginlega skýrslu norrænu utanríkisráðherranna á þingi Norðurlandaráðs í Stokkhólmi hinn 28. október sl.

Utanríkisráðherrar Norðurlandanna áttu þrjá fundi á árinu. Þá voru að auki haldnir tveir fundir þar sem utanríkisráðherrar Norðurlanda og Eystrasaltsríkja komu saman. Í formennskutið Íslands áttu Norðurlöndin viðtækt og gott samstarf á sviði utanríkis- og öryggismála, ekki sist á grundvelli skýrslunnar um utanríkis-, öryggis- og varnarmál sem Thorvald Stoltenberg, fyrrverandi utanríkis- og varnarmálaráðherra Noregs, vann að beiðni ráðherranna. Á fundi norrænu ráðherranna í Reykjavík í júní var skýrslan tekin til sérstakrar umfjöllunar og gáfu ráðherrarnir þar út yfirlýsingu um leiðir til að efla norræna samvinnu á grundvelli tillagna skýrslunnar. Nánar er fjallað um skýrslu Stoltenbergs í kafla 5.3.3.

Óformlegt samstarf norrænna utanríkisráðuneyta og sendiráða erlendis hefur verið umtalsvert undanfarna áratugi. Lögð hefur verið áhersla á að samstarf Norðurlanda í utanríkismálum verði áfram sveigjanlegt og á óformlegum nótum, eins og reynst hefur skilvirkt hingað til. Norðurlöndin koma oft fram sem ein heild á alþjóðavettvangi, eins og áður segir, og eru þekkt af sameiginlegum málflutningi í ákveðnum málaflokkum. Norðurlöndin eiga einnig með sér náð samstarf á vettvangi SP þar sem þau leggja reglulega fram samnorrænar ályktanir á sviði mannréttinda og flytja sameiginlegar ræður um ýmis mál.

Utanríkisráðherrar Norðurlanda eru sammála um að efla þetta samstarf í utanríkismálum enn frekar og hafa falið ráðuneytum sínum að kanna hvernig megi gera það, m.a. í viðskiptamálum, ræðismálum, borgarþjónustu og menningarmálum. Sem dæmi um náð samstarf má nefna sameiginlega norræna sendiráðsbyggingu í Berlín og aðstöðu tveggja eða fleiri norrænna sendiráða í sameiginlegu leiguhúsnæði á nokkrum stöðum. Hugmyndir eru einnig uppi um að á fjarlægum stöðum, þar sem aðeins eitt eða tvö norræn sendiráð eru, geti önnur norræn ríki fengið aðstöðu fyrir sendifulltrúa til lengri eða skemmri tíma.

Vegna formennsku Íslands í Norrænu ráðherranefndinni á síðasta ári gafst Íslendingum færi á að setja ákveðin mál í forgang. Var fjöldi þeirra verkefna og viðburða sem þannig komust á dagskrá um það bil þrjátíu. Meðal áherslumála Íslands var að efla samstarf við Kanada og önnur grannsvæði og ríki í vestri, sérstaklega um málefni norðurslóða og rannsóknir í loftslagsmálum. Danir, sem fara með formennsku árið 2010, hafa skipað starfshóp til að móta stefnuna um samstarf fagráðherranefnda við umrædd ríki og svæði og fylgja þeir þannig eftir þeirri grunnvinnu sem Ísland setti af stað. Þá eru jafnréttismál, norðurslóðamál, efling samstarfs á sviði rannsókna og nýsköpunar og sjálfbær nýting orkuauðlinda forgangsmál ráðherranefndarinnar.

Forsætisráðherrar Norðurlandanna tóku þá ákvörðun árið 2007 að setja viðbrögð við áskorunum sem leiða af hnattvæðingunni í forgang í norrænu samstarfi. Hefur verið lögð áhersla á að efla eftir mætti samstarf ríkjanna á þeim sviðum þar sem Norðurlönd eiga bestu sóknarfærni. Fyrir valinu varð að efla nýsköpun og öndvegisrannsóknir á sviði orku-, loftslags- og umhverfismála. Áhersla var lögð á að tengja saman nýsköpun og rannsóknir sem snúa að umhverfisvernd og vistvænni orkuframleiðslu og stuðla um leið að útflutningi á norrænni hátækni. Þessi nýja áhersla gerir norrænt samstarf mikilvægara en nokkru sinni fyrr fyrir Ísland.

Norðurlandaskrifstofa, sem sett var á stofn 1987 sem ein af skrifstofum utanríkisráðuneytisins en flutt til forsætisráðuneytisins árið 1994, var í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar flutt aftur til utanríkisráðuneytisins 1. október 2009. Enda þótt ábyrgð á norrænu samstarfi á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar sé hjá forsætisráðherra og samstarfsráðherra Norðurlanda, þótti skynsamlegt að flytja Norðurlandaskrifstofu aftur til utanríkisráðuneytisins til að ná fram samlegðaráhrifum og auka skilvirkni og samræmi milli þess samstarfs sem Ísland á við norræn ríki á vettvangi ráðherranefndarinnar og annarra alþjóðlegra stofnana.

Skrifstofan hefur það meginhlutverk að samræma og leiða þátttöku stjórnarsýslunnar í starfsemi Norrænu ráðherranefndarinnar sem starfar í tíu fagráðherranefndum. Ríkisstjórnir Norðurlanda og stjórnir sjálfstjórnarlandanna tilnefna úr sínum röðum norræna samstarfsráðherra sem ásamt forsætisráðherrunum móta stefnu starfseminnar og ákveða skiptingu fjárveitinga milli hinna einstöku sviða. Heildarupphæð fjárhagsáætlunar ráðherranefndarinnar árið 2010 er 899,247 milljónir danskra króna og er framlag Íslands 1,2% af því, eða 10,630 milljónir danskra króna.

Í skýrslu samstarfsráðherra Norðurlanda um störf Norrænu ráðherranefndarinnar árið 2009, sem liggur fyrir Alþingi (Þskj.788 - 458. mál), er gerð ítarleg grein fyrir þeim verkefnum, sem sett voru á dagskrá að frumkvæði Íslands, og öðru því norræna samstarfi sem fór fram á vettvangi ríkisstjórnar það ár.

4. UMSÓKN ÍSLANDS UM AÐILD AÐ ESB

Alþingi samþykkti hinn 16. júlí 2009 þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu (ESB). Á því tæpa ári sem liðið er hefur verið unnið markvisst eftir þeim leiðarvísi sem settur var fram í nefndaráliti utanríkismálanefndar. Hafa má þróast í skrefum í átt að því að eiginlegar samningaviðræður hefjist, en vonast er til að leiðtogar ESB taki um það ákvörðun innan tíðar að hefja aðildarviðræður á grundvelli jákvæðra meðmæla framkvæmdastjórnar ESB frá því fyrr á árinu.

Umsókn Íslands hefur almennt verið vel tekið meðal aðildarríkja ESB, á Evrópuþinginu og víðar. Ísland nýtur velvilja og er skilningur á því að staða þess í Evrópusamstarfinu er sterk og jafnframt ólík stöðu annarra umsóknarríkja vegna EES samningsins.

Margvísleg undirbúningsvinna hefur farið fram, sem nánar verður gerð grein fyrir í þessum kafla. Utanríkisráðherra hefur hitt svo til alla starfsbræður sína í ESB-ríkjum auk nokkurra meðlima framkvæmdastjórnar ESB síðan síðasta skýrsla var lögð fyrir Alþingi og hefur þannig styrkt pólitísk tengsl. Þá hafa embættismenn og fulltrúar í einstaka samningahópum gert slíkt hið sama með fundum með starfsbræðrum í aðildarríkjum og í stofnunum ESB.

Skipuð hefur verið samninganefnd, sem leidd er af aðalsamningamanni, og undir henni tíu samningahópar sem starfa á mismunandi málefnaviðum. Samninganefndin hefur fundað sex sinnum frá því hún var skipuð og má gera ráð fyrir að á næstunni verði fundir tíðari þar sem vinna samningahópanna er komin á það stig að kalla á reglulega umfjöllun samninganefndarinnar.

Aðalsamningamaður Íslands hefur styrkt tengsl sín við lykilaðila í stofnunum ESB og meðal fulltrúa aðildarríkjanna í Brussel ásamt því að gera grein fyrir umsókn Íslands þar og víðar, t.d. í þýska þinginu.

Hin efnislega undirbúningsvinna fyrir samningaferlið hefur gengið vel innan samningahópanna. Gert er ráð fyrir að skipulegur samanburður á löggjöf Íslands og ESB með framkvæmdastjórn ESB, svonefndir greiningarfundir, hefjist í haust að því gefnu að ESB taki ákvörðun innan tíðar um að hefja viðræður við Ísland.

Í áliti meirihluta utanríkismálanefndar er vikið sérstaklega að mikilvægi þess að umsóknarferlið og vinna í tengslum við það verði gagnsætt. Þetta er fyllilega í samræmi við stefnu utanríkisráðherra. Þetta hefur þegar verið sýnt í verki með birtingu spurningalista framkvæmdastjórnar ESB, birtingu svara við honum og nú síðast birtingu frásagna af fundum einstakra samningahópa og samninganefndar. Þessu mun verða haldið áfram í öllu ferlinu eftir því sem kostur er án þess þó að tefla samningsstöðu Íslands í tvísýnu. Hluti af þessu gagnsæi felst einnig í samsetningu samningahópanna þar sem sitja fulltrúar þeirra samtaka sem eiga lykilhagsmuna að gæta á viðkomandi sviði. Með þessum hætti eru þessir aðilar beinir þátttakendur í samningsferlinu og eiga auðveldara með að hafa áhrif á mótun afstöðu Íslands í því.

Sérstök grein var gerð fyrir ýmsum grunnatriðum í einstökum málaflokkum í skýrslu utanríkisráðherra á síðasta ári. Þau eru ekki endurtekin hér en áhersla lögð á að uppfæra efnisatriði þar sem ástæða þykir til og gera grein fyrir nýrri þróun mála sem nauðsynlegt er að horfa til í umsóknarferlinu.

4.1. Meirihlutaálit utanríkismálanefndar grundvöllur starfs samningahópanna

Í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar lagði utanríkisráðherra, 28. maí 2009, fram á Alþingi þingsályktunartillögu um aðildarumsókn að ESB. Tillagan var samþykkt 16. júlí 2009 og aðildarumsókn afhent sænsku formennskunni í Stokkhólmi 23. júlí 2009. Tillagan fól einnig í sér að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning að viðræðum loknum.

Samhliða þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar var til meðferðar þingsályktunartillaga þingmanna Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks um undirbúning mögulegrar umsóknar um aðild að ESB. Utanríkismálanefnd hagaði vinnu sinni þannig að í raun var fjallað um báðar tillögurnar samhliða og leitast við að koma til móts við stefnumið flutningsmanna síðari tillögunnar. Í álitinu sínu fjallar meirihluti nefndarinnar um mikilvægustu hagsmuni Íslands í aðildarviðræðum og vann í raun vegvisi umsóknarferlisins með því að taka til umfjöllunar öll helstu álitamál varðandi viðræður við ESB auk þess að fjalla um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildarsamnings.

Álit meirihluta utanríkismálanefndar er lagt til grundvallar í starfi samningahópanna. Í niðurstöðu nefndarinnar er lögð áhersla á að afmarka þegar í upphafi þá meginhagsmuni Íslands sem að aðildinni snúa. Nefndin beinir tilmælum til samningahópanna um að skilgreina nánar samningsmarkmið um þá meginhagsmuni sem skilgreindir eru og tæpt er á í kafla 4.4. Tilmæli nefndarinnar liggja til grundvallar starfi hópanna en þau endurspeglast á ítarlegan hátt í erindisbréfum þeirra og samninganefndar.²

Sú vinna sem fram hefur farið í samningahópunum fram til þessa beinist að því að skapa forsendur til þess að geta með ákveðnum hætti útfært þau meginmarkmið, sem nefndin leggur upp með, yfir í afmarkaðar og nákvæmar samningsafstöður á einstökum sviðum.

4.2. Viðbrögð ESB við umsókn Íslands

Ráðherraráð ESB tók umsókn Íslands fyrir 27. júlí 2009 og óskaði eftir álitum framkvæmdastjórnarinnar á henni. Framkvæmdastjórnin leitaði víða fanga við álitssgerðina. Einkum var þó stuðst við svör íslenskra stjórnvalda við ítarlegum spurningalista sem framkvæmdastjórnin lagði fram 8. september 2009.

Spurningalistinn er hluti af umsóknarferli ESB og er slíkur listi lagður fyrir öll umsóknarríki. Meginmarkmið hans er að veita framkvæmdastjórninni nægar upplýsingar til að meta hvort umsóknarríkið uppfylli Kaupmannahafnarviðmiðin svonefndu. Samkvæmt þeim þurfa ríki í fyrsta lagi að virða grundvallarreglur lýðræðis- og réttarríkja og almenn mannréttindi, þ. á m. réttindi minnihlutahópa. Í öðru lagi þurfa ríkin að hafa markaðshagkerfi sem ræður við þá samkeppni sem aðild að ESB hefur í för með sér og í þriðja lagi þarf umsóknarríki að vera í stakk búið til að uppfylla þær skuldbindingar sem fylgja aðild, þ. á m. þær sem lúta að auknu pólitísku og efnahagslegu samstarfi.

Samtals voru spurningarnar rúmlega 2.500 og skiptust í 33 kafla í samræmi við kaflaskiptingu löggjafar ESB. Spurningarnar beindust að öllum efnisþáttum fyrirhugaðra aðildarviðræðna. Auk þess var sjónum beint að ýmsum innviðum ríkisins, stofnanalegri uppbyggingu og stjórnkerfi. Svörin við spurningunum voru fyrst og fremst lýsandi en vörðuðu ekki samningsafstöðu Íslands.

² Sjá nánar um samningsmarkmið, þskj. 249, mál 38, löggjafarþing 137.

Spurningalistinn sem og öll svör íslenskra stjórnvalda voru birt opinberlega um leið og þau lágu fyrir.

Öll ráðuneyti og margar stofnanir tóku beinan þátt í að svara spurningunum. Óhætt er að segja að unnið hafi verið hratt og vel og var svörunum skilað 22. október 2009, eða um einum og hálfum mánuði eftir að spurningalistinn var lagður fram.

Hinn 24. febrúar 2010 lauk framkvæmdastjórnin álitssgerð fyrir ráðherraráðið um umsókn Íslands. Hún er almennt jákvæð í garð Íslands sem umsóknarríkis, þótt ýmislegt sé talið mega betur fara, t.d. reglur um skipan dómara o.fl. Staðfest er að Ísland standi fyllilega undir Kaupmannahafnarviðmiðunum og lagt er til að hafnar verði aðildarviðræður við Ísland.

Í skýrslunni kemur fram að Ísland sé vel undir umsóknarferlið búið, ekki síst vegna náinnar samvinnu við ESB á grundvelli EES-samningsins. Samkvæmt greiningu framkvæmdastjórnarinnar hefur Ísland þegar innleitt nær alla löggjöf í 10 köflum sem undir EES-samstarfið heyra. Aðrir 11 kaflar eru að langmestu leyti hluti EES-samningsins, en ýmsar undanþágur og sérákvæði þarf að skoða nánar. Af 35 samningsköflum er 21 kafli því þegar hluti EES-samningsins að mestu eða langmestu leyti. Þá standa eftir 14 kaflar sem fjalla um þau svið sem standa utan EES-samningsins.

Í álitinu er vikið að ýmsu er varðar efnahagshrunið og bent á að koma þurfi á jafnvægi í rekstri ríkissjóðs, bygga þurfi upp fjármálakerfið og efnahags- og atvinnulífið. Jákvæðum orðum er farið um efnahagsáætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) og framkvæmd hennar. Fjallað er sérstaklega um skort á eftirliti með fjármálageiranum og nauðsyn þess að skjóta undir það styrkari stöðum. Þá kemur m.a. fram í skýrslunni að ESB geti lært margt af Íslandi á sviði sjávarútvegs og æskilegt sé að líta til Íslands við endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar.

Ákvörðun um að hefja aðildarviðræður við Ísland eru nú í höndum leiðtoga ráðs ESB. Gert er ráð fyrir að það taki umsókn Íslands fyrir á fundi sínum innan tíðar.

4.3. Skipulag viðræðna

Álit meirihluta utanríkismálanefndar leggur skýrar línur um skipulag aðildarviðræðnanna af Íslands hálfu. Skipulagið tekur mið af reynslu og áherslum annarra ríkja sem gengið hafa í gegnum umsóknarferlið. Lagt var upp með að skipaður yrði sérstakur aðalsamningamaður eða – menn sem leiða myndi samninganefnd. Að sama skapi lagði meirihluti nefndarinnar áherslu á mikilvægi þátttöku hagsmunaaðila í ferlinu. Áhersla var einnig lögð á gagnsæi og virka upplýsingamiðlun til almennings. Lögð var áhersla á að aðkoma Alþingis yrði mjög virk enda mikilvægt svo Alþingi mætti gegna sínum stjórnskipulegu skyldum sem eftirlitsaðili með framkvæmdavaldinu. Rík áhersla var lögð á skýra aðkomu sveitarfélaga að ferlinu. Fram kemur skýr mynd af skipulaginu í meirihlutaálitinu þar sem m.a. er tekið fram að stjórnskipuleg ábyrgð á ferlinu liggi hjá utanríkisráðherra en samráðsskylda hans sé rík.

Horft hefur verið til þeirrar áherslu utanríkismálanefndar að fá erlenda ráðgjafa til aðstoðar í ferlinu. Fram til þessa hefur verið kosið að afla slíkrar ráðgjafa á efnislegum sviðum ferlisins í tvíhliða samskiptum við einstök aðildarríki ESB eða svæði innan þeirra (t.d. Eistland, Svíþjóð, Finnland og Skotland). Í síðasta mánuði var t.d. haldin ráðstefna hér á landi um stuðningskerfi ESB auk þess sem fulltrúar frá Eistlandi gáfu einstökum samningahópum innsýn í afmarkaða málaflokka eins og t.d. byggða- og landbúnaðarmál. Gert er ráð fyrir að áfram verði leitað ráðgjafa af því tagi, ekki síst eftir að sérstök fjárhagsleg aðstoð ESB í því skyni verður

aðgengileg. Samninganefndin mun meta það á síðari stigum hvernig og þá með hvaða hætti annars konar ráðgjafar verði leitað. Með þessari leið er talið að best verði nýtt það fjármagn sem til ráðstöfunar er í umsóknarferlinu.

4.3.1. Uppbygging umsóknarferlisins

Í samræmi við meirihlutaálit utanríkismálanefndar og að höfðu viðtæku samráði innan Alþingis og utan tók utanríkisráðherra þá ákvörðun að skipa einn aðalsamningamann, samninganefnd sem fer fyrir tíu samningahópum auk samráðsnefndar. Í samninganefnd og samningahópum sitja alls 213 fulltrúar ráðuneyta, stofnana, hagsmunasamtaka og félagasamtaka. Við skipan samráðshópsins bætist við nokkur fjöldi fulltrúa.

Aðalsamningamaður

Aðalsamningamaður Íslands er Stefán Haukur Jóhannesson sem gegnt hefur starfi sendiherra Íslands gagnvart ESB frá árinu 2005. Stefán hefur gegnt ýmsum trúnaðarstörfum á vegum íslenskra stjórnvalda frá því hann hóf störf í utanríkisþjónustunni auk þess að taka að sér veigamiklar skyldur í samningaviðræðum og við úrskurð ágreiningsmála á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

Samninganefnd

Samninganefnd er skipuð átján einstaklingum og starfar undir formennsku aðalsamningamanns. Varaformenn nefndarinnar eru Björg Thorarensen prófessor, og Þorsteinn Gunnarsson, fyrrverandi rektor. Tíu fulltrúar nefndarinnar eru formenn í þeim samningahópum sem skipaðir voru samhliða skipan samninganefndarinnar. Auk þess sitja í nefndinni embættismenn úr utanríkisráðuneytinu auk fulltrúa sem skipaðir eru í nefndina vegna sérstakrar þekkingar sinnar og reynslu.³ Meginefni funda nefndarinnar fram að þessu hefur verið að skipuleggja starf nefndarinnar og fylgjast með meðferð umsóknar Íslands innan stofnana ESB og meðal aðildarríkjanna. Einnig hefur verið fjallað um skipulag greiningarvinnu samningahópanna og með hvaða hætti þeir muni skila niðurstöðum sínum til samninganefndarinnar. Gestir hafa og komið á fund nefndarinnar, þ. á m. Ulf Dinkelspiel, fyrrverandi aðalsamningamaður Svíþjóðar í aðildarviðræðunum við ESB og Timo Summa, sendiherra ESB á Íslandi.

Samningahópar

Hlutverk samningahópanna tíu sem skipaðir voru er fyrst og fremst að annast undirbúning aðildarviðræðna við ESB. Í því felist einkum innri greining regluverks ESB af Íslands hálfu svo og sameiginleg greining með ESB, undirbúningur tillagna um samningsafstöðu Íslands, viðræður við ESB um samningsafstöðuna og nánari mótun hennar eftir því sem viðræðunum vindur fram og tilefni er til. Hóparnir skulu jafnframt vera samninganefnd og aðalsamningamanni til ráðgjafar meðan á aðildarviðræðum stendur. Allir starfa hóparnir samkvæmt erindisbréfum sem kveða nánar á um hlutverk þeirra og leggja línur varðandi þau meginmarkmið sem sett skulu á oddinn í samningaviðræðunum, sbr. þá skilgreiningu meginhagsmuna sem tilgreindir eru í álit meirihluta utanríkismálanefndar.⁴ Hóparnir tíu fást við eftirfarandi málaflokka: Byggða- og sveitarstjórnarmál, dóms- og innanríkismál, fjárhagsmál, lagamál, landbúnaðarmál,

³ Á heimasíðu utanríkisráðuneytisins má sjá lista yfir fulltrúa í samninganefnd.
<http://evropa.utanrikisraduneyti.is/samninganefnd/>

⁴ Sjá erindisbréf samningahópa á slóðinni evropa.utanrikisraduneyti.is

myntbandalagsmál, sjávarútvegsmál og utanríkismál og tveir hópar skipta með sér málefnum EES-samningsins.

Samráðshópur

Í álit meirihluta utanríkismálanefndar er lögð áhersla á mikilvægi þess að eiga náð samráð við breiðan hóp hagsmunaaðila í umsóknarferlinu. Lagði nefndin til að settur yrði á fót sérstakur samráðshópur í þessu skyni en í honum sætu m.a. fulltrúar allra stjórnmalaflokka á Alþingi. Hlutverk samráðshóps er að vera samninganefnd og ríkisstjórn til ráðgjafar um samningsmarkmið Íslands í aðildarviðræðum við ESB. Í því felst að samráðshópurinn verður reglulega upplýstur um stöðu og framvindu aðildarviðræðna og gefst tækifæri til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Samninganefnd mun jafnframt leita álits samráðshópsins um samningsafstöðu Íslands í einstökum málaflokkum. Fyrir liggja tillögur af hálfu utanríkisráðherra um skipan þessa hóps og eru þær til umsagnar utanríkismálanefndar Alþingis..

4.3.2. Samskipti við Alþingi

Allt frá upphafi umsóknarferlisins hefur vegvísir Alþingis verið leiðarhnoða í málsmeðferðinni. Til þessa vegvísir er horft í smáu sem stóru sem taka þarf ákvörðun um, hvort heldur það lýtur að formlegum þáttum ferlisins eða efnislegum.

Í nefndarálitinu fer utanríkismálanefnd yfir það verkferli sem hún telur rétt að viðhafa í umsóknarferlinu en þar er Alþingi áfram ætlað lykilhlutverk. Tekur allt skipulag vinnunnar mið af því.

Eftir samþykkt þingsályktunartillögunnar og framlagningu aðildarumsóknar hafa verið regluleg samskipti við utanríkismálanefnd af hálfu utanríkisráðuneytisins, eins og getið er í kafla 1.4. Við það má bæta að aðalsamningamaður Íslands hefur mætt á nokkra fundi nefndarinnar. Auk þess má nefna að nefndin hefur fengið á sinn fund gesti sem hafa verið staddir hér á landi í tengslum við aðildarumsóknina svo sem framkvæmdastjóra stækkunarmála hjá ESB, fyrrverandi aðalsamningamann Svíþjóðar o.fl.

Náð samráð við Alþingi mun halda áfram í ferlinu sem framundan er. Innan tíðar mun liggja fyrir niðurstaða vinnu einstakra samningahópa eftir greiningu löggjafar ESB. Sú vinna er grunnur undirbúnings greiningarfunda með framkvæmdastjórn ESB og einnig mótunar endanlegrar samningsafstöðu Íslands í einstökum samningsköflum. Um þessar niðurstöður og til undirbúnings greiningarfundum með framkvæmdastjórn ESB á komandi hausti mun samráð verða haft við nefndina.

Síðari hluta haustsins má reikna með því að fyrstu tillögur að samningsafstöðu Íslands í einstökum málaflokkum líti dagsins ljós. Um þær þarf að eiga sér stað náð samráð við Alþingi áður en endanleg samningsafstaða í einstökum köflum verður samþykkt af Íslands hálfu og kynnt ESB. Það samráð mun verða áframhaldandi þáttur í því góða samstarfi sem þegar hefur skapast við þingið.

4.3.3. Upplýsingamál

Í álit meirihluta utanríkismálanefndar kemur skýrt fram að upplýsingamiðlun í tengslum við umsókn Íslands um aðild að ESB eigi að vera skýr og skilvirk. Sérstök áhersla er lögð á að upplýsingamiðlun til almennings skuli einkennast af fagmennsku og hlutleysi. Kynning á ESB og umsóknarferlinu nái ekki aðeins til lokaskrefsins sem er þjóðaratkvæðagreiðsla heldur fari einnig fram meðan á aðildarviðræðum stendur. Í þessu samhengi telur meirihlutinn aðkomu óháðra aðila

dýpka umræðuna og tryggja hlutleysi. Jafnframt er lagt til að stjórnvöld sjái til þess að fjármunir verði til ráðstöfunar þannig að félagasamtök geti tekið þátt í opinberri umræðu og miðlað upplýsingum um málið.

Utanríkisráðuneytið hefur á liðnum vetri átt náð samráð við utanríkismálanefnd um með hvaða hætti best sé staðið að upplýsingamiðlun í tengslum við umsóknarferlið. Utanríkismálanefnd Alþingis hefur skipað sérstakan vinnuhóp til að undirbúa heildaráætlun í upplýsingamálum sem mætir þeim sjónarmiðum sem sett eru fram í nefndarálitinu. Utanríkisráðuneytið hefur átt þrjá fundi með formanni vinnuhópsins þar sem farið hefur verið yfir reynslu annarra ríkja og með hvaða hætti upplýsingamiðlun samninganefndar Íslands, sem heyrir undir utanríkisráðuneytið, mun falla að ofanefndri heildaráætlun.

Samráð hefur verið haft við Eistland, Svíþjóð, Finnland og Möltu um hvernig þessi ríki stóðu að upplýsingamiðlun til almennings þegar þau sóttu um aðild að ESB og lögðu aðildarsamning í þjóðaratkvæðagreiðslu. Fulltrúar þessara ríkja, sem komu til Íslands í vetur og funduðu með utanríkisráðuneyti og Alþingi, lögðu þunga áherslu á mikilvægi þess að fjárfesta eins og þörf krefur í hnitmiðaðri upplýsingagjöf til almennings. Upplýsingar ættu að byggja á staðreyndum og vera auðskiljanlegar því aðeins þannig væri unnt að efna til yfirvegaðrar umræðu. Með aukinni upplýsingagjöf hafi skilningur á málefnum vaxið. Fram kom að upplýsingamálin hafi verið einn mikilvægasti þátturinn í umsóknarferlinu í þeirra löndum.

Utanríkisráðuneytið opnaði síðasta sumar sérstaka heimasíðu um umsóknarferlið.⁵ Þar hafa fundargerðir og dagskrár funda samninganefndar og samningahópa þegar verið birtar og þannig geta allir Íslendingar kynnt sér og fylgst með starfi samninganefndar og samningahópa. Á heimasíðunni er einnig að finna hnitmiðaðar upplýsingar um skipulag fyrirhugaðra viðræðna og viðfangsefni þeirra eftir málaflokkum. Þar eru sömuleiðis upplýsingar um fulltrúa í samninganefnd og samningahópum, erindisbréf þeirra, helstu skýrslur, innlendar og erlendar, auk fréttu af mikilvægum fundum og lykilskrifum í umsóknarferlinu.

Þessi heimasíða verður uppfærð á næstu mánuðum og er markmiðið að gera upplýsingar um umsóknarferlið og viðfangsefni aðildarviðræðna enn aðgengilegra almenningsi. Utanríkisráðuneytið hyggst áfram sýna gagnsæi í verki með því að birta gögn á heimasíðunni jafnskjótt og þau liggja fyrir, svo lengi sem það skaðar ekki samningshagsmuni Íslands, og þýða lykilskjöl yfir á íslensku eins fljótt og auðið er, eins og gert var þegar álit framkvæmdastjórnar ESB á umsókn Íslands lá fyrir í febrúar sl., sjá kafla 4.2. Utanríkisráðuneytið telur brýnt að nýta áfram rafræna stjórnsýslu eins og kostur er í umsóknarferlinu.

Utanríkisráðherra hefur gert grein fyrir umsóknarferlinu í ræðu og riti. Þá hefur aðalsamningamaður Íslands veitt fjölmiðlum viðtöl um ferlið og haldið erindi á fundum hagsmunasamtaka og félaga. Embættismenn utanríkisráðuneytisins, sem og fulltrúar í samninganefndinni, hafa haldið fræðsluerindi um umsóknarferlið og viðfangsefni fyrirhugaðra viðræðna. Þá ber þess að geta að fulltrúar hagsmunasamtaka, stofnana og félagasamtaka í samningahópum taka virkan þátt í umsóknarferlinu og fá þannig stöðugt upplýsingar um stöðu þess og framvindu. Þannig eru fulltrúar í samningahópum í stakk búnir til að upplýsa sína félagsmenn um umsóknarferlið og af því eru umtalsverð margfeldisáhrif út í samfélagið allt. Það er stefna utanríkisráðuneytisins að fundir samninganefndar Íslands verði einnig haldnir á landsbyggðinni, og nýtist jafnframt til þess að veita upplýsingar um aðildarferlið, stöðu þess og framvindu.

⁵ Sjá á slóðinni; evropa.utanrikisraduneyti.is.

Evrópumálin eru viðamikl þ hagsmunamál Íslands og þau eru að hluta til flókin og tæknileg. Því skiptir miklu að fólk fái skýrar og skilmerkilegar upplýsingar um helstu málefni og möguleg áhrif aðildar. Utanríkisráðuneytið tekur heils hugar undir þau sjónarmið að mikilvægt sé að almenningur á Íslandi fái hlutlægar upplýsingar um ESB, umsóknarferlið og fyrirhugaðar samningaviðræður. Aðeins með hnitmiðaðri upplýsingagjöf getur farið fram málefnaleg og upplýst umræða um kosti og galla Evrópusambandsins og mögulegrar aðildar Íslands.

4.4. Staðan á einstökum samningssviðum

Efnislegur undirbúningur viðræðanna er að stórum hluta í höndum samninganefndar og samningahópa. Hlutverk samningahópanna er að halda utan um samningaviðræðurnar hver á sínu sviði allt frá upphafi til enda. Í þessu felst m.a. yfirgripsmikill samburður á löggjöf Íslands og ESB og undirbúningur tillagna um samningsafstöðu Íslands.

Flestir hópanna hófu störf í ársbyrjun 2010 og verður hér á eftir greint frá helstu viðfangsefnum þeirra, hvers fyrir sig. Um leið er um að ræða eiginlega framvinduskýrslu sem greinir stöðu og þróun ferlisins allt frá því Alþingi fól ríkisstjórninni að sækja um aðild að sambandinu.

Almennt er gert ráð fyrir að allir hópar hafi skilað skýrslum um kafla sína fyrir haustið 2010. Munu flestir hópa ljúka sinni greiningarvinnu fyrir áætlað upphaf greiningarvinnu með framkvæmdastjórn ESB. Líklegt er að hún hefjist fyrir lok október nk., taki ESB ákvörðun um að hefja aðildarviðræður á komandi sumri.

4.4.1. Sjávarútvegs mál

Að því er fram kemur í álitu meirihluta utanríkismálanefndar skulu markmið, er lúta að forræði yfir sjávarauðlindinni með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi, sett á oddinn í samningaviðræðunum. Hér er einkum átt við forræði á stjórn veiða og skiptingu aflaheimilda innan íslenskrar efnahagslögsögu sem byggð er á ráðgjöf íslenskra vísindamanna, svo og eins viðtækt forsvar í hagsmunagæslu í sjávarútvegi á alþjóðavettvangi og kostur er þegar málefni lúta að íslenskum hagsmunum. Jafnframt verði áhersla lögð á að halda í möguleika á að takmarka fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi. Þátttaka Íslands við mótun sjávarútvegsstefnu ESB verði skýr og framlag sjávarútvegsins til efnahagslífsins haldist óbreytt.

Fyrsta verkefni samningahóps um sjávarútvegs mál er að greina með ítarlegum hætti löggjöf ESB í sjávarútvegi og bera saman við íslenska löggjöf. Það er yfirgripsmikið verk, enda telur hún yfir 800 gerðir. Sú vinna, sem er langt komin, hefur að mestu farið fram í vinnuhópi sem samanstendur af starfsmönnum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunarinnar. Ráðgert er að leggja niðurstöður þessarar vinnu fyrir samningahópinn í sumar og að hann skili í framhaldi af því ráðgjöf sinni til samninganefndar í formi greinargerðar. Til að auka skilning á inntaki og framkvæmd löggjafar, hefur vinnuhópurinn farið í kynnisferð til framkvæmdastjórnarinnar í Brussel, þar sem farið var yfir alla helstu þætti sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Þá hélt vinnuhópurinn tvíhliða fundi með framkvæmdastjórninni í kjölfar sjóðaráðstefnunnar sem haldin var 12.-16. apríl síðastliðinn. Ráðgert er að kalla erlenda sérfræðinga til aðstoðar við greiningu löggjafar en fulltrúar samningahópsins munu einnig kynna sér framkvæmd stefnunnar í nokkrum aðildarríkjum sambandsins og heimsækja mikilvægar stofnanir, svo sem eftirlitsstofnunina í Vigo á Spáni.

Í álitu framkvæmdastjórnarinnar frá 24. febrúar 2010 kemur fram að heildarskipulag og framkvæmd íslensku fiskveiðistefnunnar séu samrýmanleg reglum ESB. Ísland aðhyllist

meginregluna um sjálfbæra þróun og fylgir varúðarreglunni við fiskveiðistjórnun. Því telur framkvæmdastjórnin að Ísland ætti að vera í stakk búð að innleiða lög og reglur ESB á þessu sviði innan þriggja ára og að almennt megi segja hið sama um íslenskar stjórnarsýslustofnanir. Þó er tekið fram í álitum framkvæmdastjórnarinnar að nauðsynlegt sé að gera ráðstafanir til að undirbúa stjórnarsýsluna og útgerðir fyrir þátttöku í sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni sem nær yfir stjórnun auðlinda og flota, skoðun og eftirlit, stuðningsaðgerðir, markaðsstefnu og eftirlit með ríkisaðstoð. Í sumum tilvikum muni einnig þurfa að gera breytingar á gildandi fiskveiðisamningum við þriðju ríki eða alþjóðastofnanir. Telur samningahópurinn nauðsynlegt að huga að þessum atriðum þegar greiningu löggjafar er lokið.

Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB sætir reglulega endurskoðun og er undirbúningur þeirrar næstu þegar hafinn. Fyrsta skref endurskoðunarinnar var útgáfa Grænbókar framkvæmdastjórnar ESB í byrjun árs 2009. Þar var ríkjum og hagsmunaaðilum boðið að gera athugasemdir við hugmyndir framkvæmdastjórnarinnar um þróun og breytingar á stefnunni. Samningahópur um sjávarútvegs mál skilaði stuttri greinargerð með athugasemdum við Grænbókina í byrjun árs 2010. Í greinargerðinni var m.a. lögð áhersla á sjálfræði strandríkja yfir staðbundnum stofnum í lögsögu þeirra og svæðisbundna fiskveiðistjórnun. Formaður og varaformaður samningahópsins hafa fylgt greinargerðinni eftir með því að funda með framkvæmdastjórninni og nokkrum helstu aðildarríkjum sambandsins á sviði sjávarútvegs og mun sú vinna halda áfram fram eftir þessu ári. Lítur samningahópurinn á það sem eðlilegan undanfara eiginlegra aðildarviðræðna við ESB á sviði sjávarútvegs að freista þess að hafa áhrif á það hvernig hin sameiginlega sjávarútvegsstefna sambandsins þróast.

Fram kemur í álitum framkvæmdastjórnarinnar, að hún telji að aðild Íslands að ESB myndi hafa veruleg áhrif á sameiginlegu fiskveiðistefnuna. Þau ummæli fá stoð í ályktun þýska þingsins frá því í marslok 2010 þar sem lagt er til að aðildarviðræðurnar við Ísland verði nýttar til að auka áherslu á sjálfbæra fiskveiðistefnu innan sambandsins þar sem líta mætti á Ísland sem fyrirmynd. Þá segir í álitum þýska þingsins að sjávarútvegur leiki grundvallarhlutverk í íslensku efnahagslífi. Á sama hátt hvetur sameiginlega EES-þingmannanefndin, til þess að endurskoðunin verði til að færa sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna nær þeirri íslensku, m.a. með því að leggja af ríkisstyrki og færa ákvörðunarvald að hluta frá Brussel til aðildarríkjanna. Helstu niðurstöður endurskoðunar sjávarútvegsstefnunnar munu liggja fyrir á næsta ári og verða þá lagðar fram tillögur um nýja grundvallarlöggjöf í sjávarútvegs málum. Stefnt er að gildistöku hennar í byrjun árs 2013. Ummæli í ofangreindum skýrslum eru afar mikilvægt veganesti fyrir Ísland og gefa til kynna að ESB líti til Íslands sem ákveðinnar fyrirmyndar en sé jafnframt tilbúið til þess að koma til móts við Ísland á þessu sviði aðildarviðræðna.

4.4.2. Landbúnaðarmál

Samkvæmt álitum meirihluta utanríkismálanefndar skal stefnt að því að niðurstaða samningaviðræðna við Evrópusambandið valdi sem minnstri röskun á högum bænda, skapa íslenskum landbúnaði sem hagstæðast rekstrarumhverfi, ásamt því að tryggja búsetu í dreifbýli verði Ísland aðili að sambandinu.

Fram til þessa hafa meginverkefni hópsins falist í upplýsingaöflun um stefnu ESB í landbúnaði og dreifbýlismálum og í greiningu löggjafar ESB á því sviði. Sérfræðingar hafa verið kallaðir fyrir hópinn til þess að útskýra einstaka þætti löggjafarinnar og stöðu íslensks landbúnaðar til þess að auka þekkingu og skilning á viðfangsefninu. Haft hefur verið samráð við einstök aðildarríki og framkvæmdastjórn ESB til að auka skilning á inntaki og framkvæmd

sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar. Fulltrúar úr hópnum hafa einnig farið í kynnisferðir til Finnlands og Skotlands og gert samningahópnum grein fyrir helstu niðurstöðum fundanna. Skipaður var sérstakur vinnuhópur til þess að rýna löggjöf ESB og eru greiningar sérfræðinganna lagðar fyrir samningahópinn til umræðu. Sú vinna gengur vel og hefur samningahópurinn þegar fengið til umfjöllunar hluta af meginlöggjöf ESB. Nefndin mun í kjölfar þessarar grunnvinnu skila greinargerð til samninganefndarinnar, eigi síðar en í september 2010. Þar mun koma fram það sem sérstaklega þarf að huga að í samningaviðræðunum og tiltekin þau atriði sem helst þarf að taka tillit til við mótun samningsafstöðu á sviði landbúnaðar og dreifbýlismála. Samningahópurinn hefur einnig fjallað um álit framkvæmdastjórnarinnar þar sem kemur fram að Ísland geti tekist á við þær skyldur sem felast í aðild hvað varðar hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu, þó breyta þurfi fyrirkomulagi landbúnaðar- og dreifbýlisþróunarmála hvað varðar stjórnsýslu og stuðningskerfi.

Sameiginlega landbúnaðarstefnan er ein af grunnstöðum ESB og hér verður stiklað á því helsta sem hefur verið uppi á síðustu misserum.

Í desember sl. tók Lissabon-sáttmálinn gildi. Með sáttmálanum varð sú breyting að á sviði landbúnaðarmála fara ráðherraráð ESB og Evrópuþingið nú sameiginlega með lagasetningarvald í stað ráðsins eins áður. Það mun skýrast á næstu misserum hvernig þingið mun setja mark sitt á lagasetninguna en þingið er almennt mjög jákvætt í garð sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar og stuðnings við bændur.

Sameiginlega landbúnaðarstefnan sætir endurskoðun reglulega. Núverandi framkvæmdarammi landbúnaðarstefnu ESB gildir til og með 2013. Þegar árið 2009 hófst undirbúningur að heildarendurskoðun stefnunnar. Efnt hefur verið til almennrar umræðu um endurskoðunina meðal aðildarríkjanna, af hálfu framkvæmdastjórnarinnar og meðal almennings innan ESB. Framkvæmdastjórnin mun fyrir lok ársins gefa út skýrslu um framtíðarsýn hennar eftir 2013 sem verður grundvöllur frekari umræðu. Meðal annars verður horft til þess hvernig sameiginlega landbúnaðarstefnan getur stutt áætlun ESB *Evrópa 2020*. Heildarendurskoðun landbúnaðarstefnunnar markar ávallt viss tímamót. Ekki er þó að sjá í kortunum grundvallarbreytingar þeirrar stefnu sem nú er við lýði enda þótt vænta megi að áfram verði lögð áhersla á einföldun stefnunnar.

Matvælavæðing í Evrópu var í umræðunni árið 2009 en tíðar verðsveiflur á landbúnaðarvörum innan sambandsins höfðu valdið tilheyrandi erfiðleikum fyrir bændur og óþægindum fyrir neytendur. Má þar sérstaklega nefna erfiðleika í mjólkurframleiðslu. Framkvæmdastjórnin lagði í nóvember sl. fram tillögur um samhæfðari fæðukeðju með það að markmiði að auka skilning og stöðugleika á markaðnum. Skipaður var starfshópur um framtíðarskipan í mjólkurframleiðslu sem vinna á tillögur til framkvæmdastjórnarinnar.

4.4.3. Byggða- og sveitarstjórnarmál

Í áliti meirihluta utanríkismálanefndar um byggðamál er lögð áhersla á að tekið verði tillit til sérstakra aðstæðna á Íslandi í viðræðunum og tryggður greiður aðgangur að því fjármagni sem til ráðstöfunar kann að verða komi til aðildar. Horft skal sérstaklega til nýsköpunar í atvinnumálum á landsbyggðinni. Styrkjakerfi og skilgreiningar landsvæða skal skoða heildstætt og skal skoðunin ná til landsins alls.

Í starfi samningahóps um byggðamál hefur verið lögð áhersla á fræðslu um stefnu ESB á sviðinu og þannig skapist sameiginlegur þekkingargrunnur meðal fulltrúa hópsins. Sérfræðingar

hafa verið kallaðir til og hafa þeir fjallað um einstaka þætti, ásamt því sem framkvæmd atvinnu- og byggðastefnu á Íslandi hefur verið kynnt. Haft hefur verið samráð við framkvæmdastjórn ESB varðandi almenna tilhögun og við einstök aðildarríki um hvernig innlendri framkvæmd er háttáð. Fram til þessa hefur sérstök áhersla verið lögð á reglur ESB um svæðaskiptingu og þau stjórnunar- og eftirlitshlutverk sem aðildarríkjum ber að sinna. Skipaður var sérstakur starfshópur til að annast greiningu á löggjöf ESB. Þeirri vinnu er nær lokið og stefnt er að því að skila greinargerð til samninganefndar í júní 2010. Í álit framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að Ísland sé í stakk búið til að takast á við skyldur þær sem fylgja aðild á sviði atvinnu- og byggðamála. Tilgreina þurfi þó þá aðila sem fara skulu með mótun og framkvæmd stefnunnar innanlands og huga að samræmingu í stefnumótun. Tekið er fram að *Sóknaráætlun Íslands 20/20* geti verið grundvöllur samræmdrar langtímastefnu í atvinnu- og byggðamálum. Samningahópurinn hefur fjallað um þessi atriði og mun hafa álit framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar.

Tveir starfshópar, skipaðir fulltrúum úr samningahópnum, hafa verið settir á fót. Annar hópurinn skal skoða reglur ESB um svæðaskiptingu (NUTS) og greina með hvaða hætti aðstæður á Íslandi falla að þeim. Hinum er ætlað að greina stofnanauppbyggingu, þ.e. hvers konar stjórnsýslu og eftirlits er krafist til að framkvæma atvinnu- og byggðastefnuna með réttum hætti og taka við fjármunum úr viðeigandi sjóðum ESB. Það þarf svo að bera saman við þau verkefni og hlutverk sem nú þegar er sinnt innan íslenskrar stjórnsýslu. Þessi greining er mikilvægur hluti af aðildarferlinu.

Atvinnu- og byggðastefna ESB er viðamikil og fjölþætt svið og nálgunin um margt ólík því sem viðhöfð hefur verið hér á landi. Fjárhagstímabil ESB fyrir árin 2007-2013 er u.þ.b. hálfnað og fyrstu tillögur eða hugmyndir um hvaða stefna verði tekin í byggðamálum frá og með 2014 líta dagsins ljós á haustmánuðum 2010. Lissabon-sáttmálinn fól í sér breytingar á stofnsáttmála ESB sem nauðsynlegt er að greina með tilliti til stöðu Íslands. Þar segir að atvinnu-, félags, og byggðastefna sambandsins skuli sérstaklega taka tillit til norðlægra og strjálbýlla svæða. Þessi skýra afstaða sambandsins til norðlægra svæða er afar mikilvæg og gefur aukið færi á því að leggja áherslu á sérstöðu Íslands. Ennfremur á sér stað mikilvæg þróun á vettvangi ESB sem felur í sér að skilgreina stærri svæði sem mynda ákveðna heild. Fyrsta stefnumótunin af þessu tagi kom fram á árinu 2009 varðandi svæðið umhverfis Eystrasaltið og nefnist sú stefna *Baltic Sea Strategy*. Hugmyndir eru uppi um samskonar stefnumótun varðandi Dónárvæðið, en það mynda fjórtán ríki allt frá Þýskalandi til ríkja á Balkanskaga. Samsvarandi svæðaskilgreining hefur verið til umræðu varðandi Atlantshafssvæðið, frá Portúgal norður til Írlands. Kannað verður ítarlega hvort í þessari nýju svæðanálgun ESB felist sóknarfæri fyrir Ísland.

4.4.4. Dóms- og innanríkismál

Meginverkefni samningahóps um dóms- og innanríkismál hafa fram til þessa verið tvíþætt. Annars vegar hefur hann kynnt sér dóms- og innanríkismálasvið ESB og umsóknarferlið í heild sinni. Hins vegar hefur hann unnið að samanburði löggjafar Íslands og ESB á þessu sviði og við að greina á hvaða sviðum íslensk löggjöf er í ósamræmi við hana.⁶ Þessi vinna hefur verið umfangsmesta verkefni hópsins fram til þessa en hann hefur fengið til liðs við sig sérfræðinga ráðuneyta og stofnana. Greiningu um 80% gerða á sviðinu er lokið og um þessar mundir eru viðkomandi sérfræðingar að kynna hópnum niðurstöður sínar hvað þær varðar. Áætluð verklok

⁶ Það er rétt að áréttu að þar sem Ísland er aðili að Schengen-samstarfinu og hefur tekið þátt í samstarfi við ESB-ríkin í tengslum við það er mikill hluti íslenskrar löggjafar nú þegar í samræmi við löggjöf ESB á því sviði.

vegna yfirferðar þeirra eru byrjun júní og mun hópurinn þá skila greinargerð til samninganefndar. Í henni verða tilgreind helstu atriði sem huga þarf að í samningaviðræðunum og taka tillit til við mótun sammingsafstöðu Íslands. Í kjölfarið hefst yfirferð þeirra 20% gerða sem eftir standa en það eru einkum þjóðréttarsamningar ESB á þessu sviði. Áætluð verklok vegna þeirrar vinnu eru mitt sumar og verður greinargerð skilað til samninganefndar í kjölfarið.

Formlegt samstarf aðildarríkja ESB á sviði dóms- og innanríkismála hófst með Maastricht-sáttmálanum 1993 þó að ríkin hafi að einhverju leyti viðhaft samvinnu á þessu sviði fram til þess tíma. Með sáttmálanum var samstarfið fært undir þriðju stoð ESB en í henni fólst samvinna ríkjanna í formi hefðbundins milliríkjasamstarfs í stað yfirþjóðlegs líkt og við átti um önnur svið Evrópusamstarfsins eins og viðskiptamálin. Af því leiddi að bæði framkvæmdastjórn ESB og Evrópudómstóllinn höfðu takmörkuðu hlutverki að gegna í þessum málaflokkum. Þróunin hin síðari ár hefur hins vegar verið sú að ýmis verkefni á þessu sviði hafa í skrefum verið færð undir hið hefðbundna form sambandsins. Þessari þróun lauk í raun við gildistöku Lissabon-sáttmáls þegar þriðja stoðin var afnumin. Af þeirri breytingu leiðir að samstarf á sviði dóms- og innanríkismála verður nú rekið að mestu leyti með sama hætti og við á um málefni innri markaðarins. Þannig er aukið vald fært til framkvæmdastjórnar ESB og Evrópuþingsins auk þess sem Evrópudómstóllinn hefur nú lögsögu í málefnum á þessu sviði.

Í Stokkhólmsáætluninni sem samþykkt var 11. desember 2009 er að finna áætlun ESB og megináherslur í málaflokknum fyrir árin 2010-2014.⁷ Að öllum líkindum mun aukin aðkoma framkvæmdastjórnarinnar á þessu sviði með tilkomu Lissabon-sáttmáls og þær áherslur sem lagðar eru í Stokkhólmsáætluninni leiða til þess að aukin áhersla verður lögð á málaflokkinn í komandi framtíð og að löggjöf og tillögum á þessu sviði fjölgi. Ný drög að aðgerðaáætlun framkvæmdastjórnarinnar, á grundvelli áætlunarinnar, benda og eindregið til þess.

Framkvæmdastjórnin gerði í álitinu sínu og niðurstöðum nokkrar athugasemdir við stöðu mála hér á landi á sviði dóms- og innanríkismála. Lýtur ein þeirra að hlutverki dómsmálaráðherra við skipun dómara og hlutverki dómnefndar sem ráðgefandi aðila. Í þessu sambandi er rétt að benda á að dómsmálaráðherra hefur á yfirstandandi þingi lagt fram frumvarp um breytingu á lögum um dómstóla en þær eru í megindráttum í anda þeirra athugasemda sem gerðar eru í áður nefndu álitinu.⁸ Í álitinu er auk þess bent á að tryggja þurfi að löggjöf hér á landi sé í samræmi við löggjöf ESB um spillingarmál og að undirrita þurfi ýmsa alþjóðlega spillingarsáttmála. Einnig er vísað til þess að bæta þurfi löggjöf um málefni flóttamanna þannig að í öllum tilvikum verði hægt að bera ákvarðanir lægra settra stjórnvalda undir dómsmálaráðuneytið, að umsækjanda um stöðu flóttamanns verði heimilað að dveljast hérlendis meðan mál hans er til meðferðar hjá æðra stjórnvaldi og að gera verði sömu aðilum kleift að óska eftir frestun réttaráhrifa ákvörðunar lægra setts stjórnvalds um flutning þegar slík ákvörðun hefur verið borin undir æðra stjórnvald.⁹ Íslensk stjórnvöld vinna nú að yfirferð þessara athugasemda sem og annarra sem í niðurstöðum framkvæmdastjórnarinnar er að finna og taka til skoðunar þau tilmæli sem þar eru.

⁷ Áætlunin er aðgengileg á heimasíðu dóms- og innanríkismáladeildar framkvæmdastjórnarinnar: http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf

⁸ Sjá Þskj. 698, 390. mál. 138. löggjafarþing: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mmr=390>

⁹ Það er rétt að áréttta að hér er ekki um tæmandi upptalningu athugasemdanna að ræða. Í niðurstöðum framkvæmdastjórnarinnar sem fylgdi álitinu hennar er á bls. 78-85 að finna umfangull hennar um dóms- og innanríkismál og þau tilmæli sem þau beina til íslenskra stjórnvalda á þessu sviði.

4.4.5. Fjárhagsmál

Samningahópur um fjárhagsmálefni annast undirbúning aðildarviðræðna að því er varðar skattamál, tollabandalag, fjárhagseftirlit og fjárhags- og framlagsmál. Í samræmi við álit meirihluta utanríkismálanefndar hefur hópurinn það m.a. að markmiði að upptaka tollskrár ESB og endurskoðun íslenska skattkerfisins leiði ekki til lakari samkeppnisstöðu íslenskra framleiðslufyrirtækja og einnig að reyna að tryggja töllyfirvöldum áframhaldandi eftirlitsúrræði með innflutningi til landsins, ekki síst með ólöglegum innflutningi fíkniefna.

Hópnum hefur verið skipt upp í tvennt, þ.e. samninganefnd um skatta- og tollamál annars vegar og samninganefnd um fjárhagsmálefni hins vegar. Nefndunum er síðan skipt í nokkra undirhópa. Samningahópurinn í heild fundar reglulega og ber saman bækur sínar. Verkefni samningahópsins fram að þessu hafa að mestu snúist um greiningu á regluverki ESB, sem undirhópar vinna að mestu, og greiningu á megingerðum og viðfangsefnum sem við blasa ef til aðildar kemur. Búið er að rýna u.þ.b. 90% af regluverkinu sem er á ábyrgðarsviði samningahópsins og má reikna með að greiningarvinnunni verði að mestu lokið fyrir miðjan maí. Samhliða er unnið að undirbúningi aðildarviðræðna með fræðslu og kynningum um umsóknarferlið og á tæknilegum úrlausnarmálum, t.d. varðandi uppsetningu og innleiðingu upplýsingakerfa ESB á sviði tolla- og skattamála. Í undirbúningi er að virkja samskipti við sérfræðinga í framkvæmdastjórn ESB og aðildarríkjunum. Samningahópurinn mun á næstu vikum semja greinargerð til samninganefndarinnar um niðurstöðu greiningarvinnunnar fyrir þá málaflokka sem undir hópinn falla með áherslu á þau atriði sem helst þarf að huga að í samningaviðræðunum og við mótun samningsafstöðu.

Í álitu framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að styrkja þurfi opinbert innra fjármálaeftirlit og ytri endurskoðun. Þá mun Ísland þurfa að ráðast í nokkrar breytingar á sviði óbeinna skatta, einkum hvað varðar virðisaukaskatt og vörugjöld. Reglur ESB hvað varðar tolla og skatta eru í sífelldri þróun. Á það jafnt við um hina lagalegu umgjörð og þá umgjörð sem snýr að framkvæmd og eftirliti, ekki síst á sviði tölvutækninnar. Um mitt ár 2013 eiga t.d. nýjar tollareglur að fullu að vera komnar til framkvæmda innan bandalagsins (e. *The Modernised Community Customs Code, sbr. Regulation 450/2008*) og eru aðildarríki ESB nú í ákveðnu innleiðingarferli á þeim reglum. Ljóst er að breytingar eins og þessar skipta verulegu máli fyrir undirbúning Íslands varðandi innleiðingu ESB regluverksins. Mikilvægt verður að horfa sérstaklega til þessara atriða í því samningaferli sem er framundan.

4.4.6. 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.

Í ljósi framangreinds hafa meginverkefni samningahóps um lagaleg málefni fram til þessa lotið að ýmis konar undirbúningi fyrir það starf sem fram undan er. Hópurinn hefur farið yfir síðustu stækkunarsamninga, hefur leitast við að afla sér upplýsinga um aðferðafræði ESB við gerð þeirra og reynslu annarra ríkja af aðildarferlinu. Einnig hefur hópurinn aflað sér upplýsinga um þær sérlausnir sem ESB hefur beitt við inngöngu einstakra ríkja. Hópurinn hefur að auki hitt

fulltrúa framkvæmdastjórnar ESB, farið yfir stækkunarferlið með honum og rætt tilhögun aðildarviðræðna við ESB.

4.4.7. Myntbandalag

Í álitni utanríkismálanefndar um gjaldmiðilsmál er lögð áhersla á að leitað verði eftir samkomulagi við ESB og Seðlabanka Evrópu um stuðning við krónuna sem fyrst þannig að Ísland geti við fyrsta mögulega tækifæri hafið þátttöku í samstarfi ESB á sviði efnahags- og peningamála (ERM II). Jafnframt skuli tryggt, í samræmi við fyrri fordæmi, að mikil skuldsetning ríkissjóðs komi ekki í veg fyrir að Ísland geti tekið upp evruna þegar þar að kemur enda liggja þá fyrir raunhæf áætlun um lækkun skulda.

Samningahópur um gjaldmiðilsmál tók til starfa í janúar sl. og hefur fundað reglulega. Á þeim fundum hefur verið farið yfir verkefni hópsins, ýmis gögn hafa verið lögð fram til upplýsinga auk þess sem hópurinn hefur staðið fyrir kynningum á málefnum sem tengjast starfi hópsins.

Um þessar mundir er unnið að samanburði á löggjöf Íslands og ESB á sviði efnahags- og peningamála. Hafa gerðirnar verið flokkaðar og þeim skipt niður á stofnanir, en hin eiginlega greiningarvinna er skammt á veg komin. Búið er við því að greiningarvinnan fari að mestu leyti fram í vor og sumar og að greiningarskýrsla hópsins liggja fyrir í haust.

Eitt af hlutverkum samningahópsins verður jafnframt að taka til skoðunar álit framkvæmdastjórnar ESB á aðildarumsókn Íslands. Í álitinu segir m.a. að nauðsynlegt sé að breyta lögum um Seðlabanka Íslands með það fyrir augum að styrkja sjálfstæði hans. Jafnframt bendir framkvæmdastjórnin á að Seðlabanki Íslands hafi of víðtækar heimildir til að aðstoða lánastofnanir sem eru komnar í greiðsluþrot.

Með Lissabon-sáttmálanum, sem gekk í gildi 1. desember 2009, urðu m.a. þær breytingar á stofnskrá ESB í efnahags- og peningamálum, að formlega var staðfest að evran væri opinber gjaldmiðill ESB. Jafnframt fékk Seðlabanki Evrópu stöðu sem ein af stofnunum sambandsins.

Einstök aðildarríki evrunnar hafa ekki farið varhluta af þeirri fjármálakreppu sem ríðið hefur yfir umheiminn. Á það sérstaklega við um Grikkland sem átt hefur við gríðarlegan skuldavanda að etja. Leiddi efnahagsvandi Grikklands til þess að evruríkin og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn samþykktu nýlega að veita grískum stjórnvöldum fjárhagsaðstoð að upphæð 110 milljarða evra.

Í þeirri viðleitni að styðja frekar grundvöll evrunnar og tryggja að skuldavandi Grikklands breiðist ekki út til annarra evruríkja, samþykktu fjármálaráðherrar ESB um síðustu helgi stofnun sérstaks neyðarsjóðs að upphæð 500 milljarða evra. Mun framkvæmdastjórn ESB leggja sjóðnum til um 60 milljarða evra og einstök aðildarríki evrunnar munu veita lán og lánatryggingar að upphæð um 440 milljarða evra. Til viðbótar er gert ráð fyrir því að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn leggi sjóðnum til um 220 milljarða evra þannig að heildar ráðstöfunarfé sjóðsins verði um 720 milljarðar evra.

4.4.8. Utanríkismál

Við mótun samningsafstöðu vegna hinnar sameiginlegu viðskiptastefnu ESB skal, samkvæmt álitni meirihluta utanríkismálanefndar, greina útflutning íslenskra fyrirtækja eftir svæðum og bera saman viðskiptasamninganet Íslands/EFTA og ESB með tilliti til hagsmuna Íslands. Hvað varðar öryggis- og varnarmál kemur m.a. fram að við samningsgerð beri að leggja áherslu á að tryggt verði að Ísland haldi skilyrðislausu forræði sínu yfir öryggis- og varnarmálum og taki sjálft ákvörðun um það að hve miklu leyti Ísland taki þátt í samstarfi ESB á sviði utanríkis- og

öryggismála; að áhersla verði lögð á að Ísland verði áfram herlaust land og friðsamt; að herskylda verði ekki tekin upp á Íslandi og að Ísland eigi að kjósa að standa utan þátttöku í Evrópsku varnarmálastofnuninni enda þátttaka í henni valkvæð. Einnig segir að áherslur og markmið Íslands í þróunarsamvinnu falli að stefnu og markmiðum ESB.

Fram til þessa hafa meginverkefni samningahóps um utanríkismál falist í upplýsingaöflun um þá málaflokka sem falla undir hópinn og greiningu regluverks ESB á þeim sviðum. Fyrstu fundir samningahópsins voru m.a. tileinkaðir kynningum á umsóknarferlinu, stefnum ESB innan þeirra málaflokka sem falla undir hann og álitum framkvæmdastjórnar ESB um umsókn Íslands um aðild að ESB. Sérfræðingar ráðuneyta og stofnana koma að greiningarvinnu og verða niðurstöður þeirra lagðar fyrir samningahópinn til umræðu í sumar. Í kjölfarið mun hópurinn skila greinargerð til samninganefndar í september 2010. Þar koma fram þau atriði sem helst þarf að huga að í samningaviðræðunum og tilgreind þau atriði sem helst þarf að taka tillit til við mótun samningsafstöðu á sviði utanríkisviðskipta, þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar, utanríkis-, öryggis- og varnarmála.

Sameiginleg viðskiptastefna ESB

Sameiginleg viðskiptastefna ESB fjallar m.a. um viðskipti við ríki utan ESB og gerð viðskiptasamninga við þriðju ríki. Með gildistöku Lissabon-sáttmálans í desember sl. hefur sú breyting orðið að Evrópuþingið öðlast hlutdeild í löggjafarvaldi á sviði utanríkisviðskipta. Í því felst m.a. að þingið þarf að staðfesta niðurstöðu viðræðna um viðskiptasamninga, þ.m.t. fríverslunarsamninga. Önnur markverð breyting felst í útvíkkun valdsviðs ESB varðandi beina erlenda fjárfestingu, en sambandið fer nú eitt með valdheimildir til að semja við þriðju ríki á því sviði í stað aðildarríkanna áður.

ESB hefur ávallt lagt mikla áherslu á fjölpjódlegt viðskiptasamstarf sem hornstein utanríkisviðskiptastefnu sinnar. Því eru það vonbrigði fyrir sambandið að ekki hefur tekist að ljúka Doha-viðræðunum innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Hægagangur Dohalotunnar hefur vakið áhuga ESB, sem annarra ríkja heimsins, á gerð tvíhliða samninga um viðskipti, þ.m.t. um fríverslun. Skammt er síðan viðræðum ESB og Suður-Kóreu um fríverslunarsamning lauk og er gert ráð fyrir að um miðbik ársins taki samningurinn gildi til bráðabirgða. Fríverslunarviðræðum er lokið við Kólumbíu og Perú, en viðræður standa m.a. yfir við Indland, Kanada og Úkraínu.

Við mögulega aðild Íslands að ESB yrði Ísland hluti hinnar sameiginlegu viðskiptastefnu ESB. Í álitum framkvæmdastjórnar ESB um umsókn Íslands um aðild 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 beita öllum alþjóðaviðskiptasamningum ESB 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 þó ekki algilt. Því mun í einhverjum tilvikum verða breyting á markaðsaðgangi fyrir íslensk fyrirtæki þ.e. að einhver markaðsaðgangur ávinnist inn á markaði utan sambandsins og tapist á öðrum. Þess ber þó að geta að í dag njóta, í flestum tilfellum, Ísland og ESB sambærilegra kjara um markaðsaðgang inn á helstu markaði utan ESB s.s. Bandaríkjanna, Japans, Kína og Rússland.

Stefna ESB á sviði þróunarsamvinnu og neyðar- og mannúðaraðstoðar

ESB og aðildarríki þess standa straum af 56% allrar þróunarsamvinnu í heiminum. ESB vinnur samkvæmt alþjóðlega viðurkenndum samþykktum og yfirlýsingum, s.s. þúsaldarmarkmiðum SP, Monterrey-yfirlýsingunni um fjármögnun þróunar og Parísaryfirlýsingunni um árangur þróunarsamvinnu. ESB hefur auk þess sett áætlanir um stefnu og framkvæmd þróunarsamvinnu og neyðar- og mannúðaraðstoðar sem fram kemur í Stefnuyfirlýsing ESB í þróunarmálum (*e. European Consensus on Development*) og Stefnuyfirlýsingu ESB um neyðar- og mannúðaraðstoð (*e. European Consensus on Humanitarian aid*). Einnig hefur ESB sett sér markmið um framlög til þróunarsamvinnu. Nýlega gaf framkvæmdastjórnin út aðgerðaáætlun í 12 liðum sem er ætlað að straumlinulaga allan stuðning ESB og aðildarríkjanna og tryggja að þúsaldarmarkmiðin nái fram að ganga. Eins og fram kemur í álitum framkvæmdastjórnar ESB um umsókn Íslands um aðild að ESB byggist þróunarsamvinna Íslands á þessum sömu samþykktum og yfirlýsingum auk þess sem mikill samhljómur er á milli stefnu ESB og áherslumála Íslands.

Sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna ESB (CFSP)

Meginmarkmið sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB er að standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni ESB í samræmi við meginreglur stofnsáttmála SP og að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að standa vörð um frið á alþjóðavettvangi. Grundvallarmarkmið utanríkisstefnu ESB eru nánar útfærð í sérstökum kafla Lissabon-sáttmálsans þar sem m.a. er tekið fram að ESB skuli standa vörð um grundvallargildi aðildarríkjanna, öryggi og sjálfstæði, styrkja lýðræði, mannréttindi og alþjóðalög, stuðla að sjálfbærri þróun með það að markmiði að útrýma fátækt, vinna að því að afnema viðskiptahömlur og standa vörð um umhverfið.

Með Lissabon-sáttmálanum urðu til tvö ný embætti; annarsvegar embætti talsmanns utanríkismála og hinsvegar embætti forseta leiðtogaáðsins. Catherine Ashton hefur tekið við hlutverki talsmanns utanríkismála en stofnun embættisins er ætlað að tryggja aukið samræmi í málaflöknum. Talsmaður utanríkismála mun einnig starfa sem varaforseti framkvæmdastjórnarinnar og er ábyrgur fyrir að upplýsa Evrópuþingið um þróun utanríkismála. Forseti leiðtogaáðsins skal tryggja að stefna ESB sé vel kynnt á alþjóðavettvangi og er jafnframt ábyrgur fyrir því að upplýsa Evrópuþingið um helstu mál eftir fundi leiðtogaáðsins. Nánar á eftir að skilgreina hvernig samstarf forseta leiðtogaáðsins og talsmanns utanríkismála verður útfært.

Með Lissabon-sáttmálanum voru einnig lögð drög að utanríkisþjónustu ESB sem heyrir undir talsmann utanríkismála. Utanríkisþjónustan skal mönnum starfsfólki framkvæmdastjórnarinnar, skrifstofu leiðtogaáðsins og starfsmönnum utanríkisþjónustu aðildarríkjanna sem tilnefndir verða sérstaklega til starfa fyrir sendiskrifstofur ESB. Talsmaður utanríkismála hefur lagt fram drög að skipulagi hinnar sameiginlegu utanríkisþjónustu sem nú bíða samþykktar Evrópuþingsins.

Ísland tekur þátt í pólitísku samráði við ESB á sviði utanríkismála. Samkomulag er á milli EFTA-ríkjanna innan EES og ESB um reglubundið samráð á sviði utanríkismála. Þá hefur Ísland tækifæri til að taka undir yfirlýsingar ESB á sviði utanríkismála og á árinu 2009 tók Ísland undir 179 af 204 yfirlýsingum ráðherraáðs ESB um afstöðu sambandsins til mála viðs vegar um heiminn, sjá nánar í kafla 5.5.1. Við mögulega aðild að ESB öðlast Ísland aðgang að ákvörðunartöku og stefnumótun í málaflöknum sem, eins og áður hefur komið fram, hefur öðlast aukið vægi í samstarfi aðildarríkjanna. Ennfremur ber að geta þess að í álitum framkvæmdastjórnarinnar kemur m.a. fram að Ísland ætti að vera reiðubúið til að taka fullan og

virkan þátt í sameiginlegri stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum sem og að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessum sviðum.

Sameiginleg öryggis- og varnarstefna ESB (CSDP)

Með Lissabon-sáttmálanum er kveðið á um að öryggis- og varnarstefna (CSDP) ESB verði óaðskiljanlegur hluti utanríkis- og öryggisstefnu bandalagsins. Meginverkefni stefnunnar byggjast á friðargæslu, friðaruppbyggingu, stjórnun hættuástands, mannúðar- og neyðaraðstoð. Í Lissabon-sáttmálanum felast ákvæði sem skuldbinda aðildarríki ESB til að móta langtíma varnarstefnu, m.a. varðandi sameiginlegar varnir og viðbrögð gagnvart utanaðkomandi ógnum, náttúruhamförum og stórslysum.

Ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum þarf að taka einróma og því er ekki mögulegt að hefja verkefni á vegum bandalagsins án samþykkis allra aðildarríkja. Með Lissabon-sáttmálanum er þó veitt heimild fyrir því að ákveðin aðildarríki geti sameinast um að setja á stofn verkefni á sviði friðargæslu utan stofnana bandalagsins en þó með aðgangi að aðstöðu og búnaði ESB til stuðnings við verkefni. Þetta fyrirkomulag á þó eftir að útfæra nánar. Í dag eru 14 verkefni starfrækt á vegum ESB á þessu sviði, þar af eru tíu borgaraleg verkefni, tvö hernaðarleg verkefni, og tvö hernaðar og borgaraleg.¹⁰

Með Lissabon-sáttmálanum skapast ekki grundvöllur fyrir stofnun sameiginlegs hers ESB. Til þess að skýra nánar ákvæði sáttmálans sem snúa að sameiginlegum vörnum bandalagsins fékk Írland samþykkt yfirlýsingu sem kveður á um að hverju ríki er í sjálfsvald sett hvernig framlagi til sameiginlegra varna er hagað og að aðildarríki eru ekki skuldbundin til að taka þátt í hernaðarlegum aðgerðum á vegum bandalagsins.

Ákveðin samlegð er í stefnu ESB í öryggis- og varnarmálum og áherslum Íslands á sviði friðargæslu og friðaruppbyggingar. Ísland hefur tekið þátt í verkefnum á vegum bandalagsins og á hagsmuna að gæta við ákvörðunartöku innan þess um stofnsetningu verkefna. Þátttaka Íslands í verkefnum ESB á sviði öryggis- og varnarmála takmarkast þó við borgaraleg verkefni, sbr. samþykkt yfirlýsingu Írlands um framlag ríkja til aðgerða. Þess ber að geta að í áliti framkvæmdastjórnarinnar kemur m.a. fram að Ísland ætti að vera reiðubúið að taka fullan og virkan þátt í sameiginlegri stefnu ESB í öryggis- og varnarmálum sem og að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessu sviði.

4.4.9. EES I

Samningahópur um EES I fjallar um eftirfarandi kafla í umsóknarferlinu: (Kafli 1) Frjálst vöruflæði, (Kafli 5) Opinber innkaup, (Kafli 7) Hugverkaréttur, (Kafli 8) Samkeppnismál, (Kafli 12) Matvælaöryggi, (Kafli 15) Orka, (Kafli 18) Hagtölur, (Kafli 20) Atvinnu- og iðnstefna.

Ísland hefur nú þegar, með aðild sinni að Evrópska efnahagssvæðinu, innleitt að mestu löggjöfina sem fellur undir flesta þessara kafla. Greiningarfundir með framkvæmdastjórninni munu því fyrst og fremst lúta að innleiðingarmálum og þeim sérlausnum sem Ísland nýtur á grundvelli EES-samningsins. Líklegt er að samningaviðræður í þessum köflum muni að mestu snúast um þær sérlausnir og möguleikana á að fá þær staðfestar í aðildarsamningi, t.d. sérlausnina um bann við innflutningi lifandi dýra.

¹⁰ Sjá nánar slóðina: www.consilium.europa.eu

Það er mat framkvæmdastjórnarinnar að fjórir kaflar af þeim átta sem undir hópinn heyra hafi aðeins verið innleiddir að hluta. Á þetta við um kaflana um matvælaöryggi, orku, hagskýrslugerð og atvinnu- og iðnstefnu. Undir matvælaöryggiskaflann falla t.d. reglur um dýravernd sem standa alfarið utan EES-samningsins. Þegar þannig háttar kallar það á nákvæmari yfirferð og verða því haldnir ítarlegri greiningarfundir með framkvæmdastjórninni.

Samningahópur um EES I hefur hist þrisvar, en undirhópar hafa verið skipaðir um hvern kafla og hver hópur hefur verið kallaður saman tvisvar. Á þessum fyrstu mánuðum hefur helsta verkefni hópsins verið greining þess hluta löggjafar ESB sem ekki hefur þegar verið innleiddur á grundvelli EES-samningsins, auk þess sem farið hefur verið yfir allar aðlaganir og undanþágur sem Ísland nýtur á grundvelli hans. Í álitinu um umsókn Íslands gerði framkvæmdastjórnin nokkrar athugasemdir við stöðu mála hér á landi í þeim köflum sem undir hópinn heyra og eru þær jafnframt til skoðunar. Að greiningu lokinni er lögð fram skýrsla í samningahópnum og niðurstöður ræddar. Nú þegar hafa undirhópar á sviði orku, hugverkaréttar, opinberra innkaupa og samkeppnismála lagt fram greinargerðir og samningahópurinn hafið yfirferð á þeim. Stefnit er að því að ljúka greiningu löggjafar og afhendingu greinargerða þar um til samninganefndar í júní 2010.

4.4.10. EES II

Samningahópur um EES II fjallar um eftirfarandi kafla í samningaferlinu: Kafla 2 (Frjáls ferðavinnuafli), kafla 3 (Staðfesturéttur og þjónusta), kafla 4 (Frjálsir fjármagnsflutningar), kafla 6 (Félagaréttur), kafla 9 (Fjármálaþjónusta), kafla 10 (Upplýsingatækni og fjölmiðlar), kafla 14 (Flutningaþjónusta), kafla 19 (Félags- og atvinnumál), kafla 21 (Evrópsk samgöngunet), kafla 25 (Vísindi og rannsóknir), kafla 26 (Menntun og menning), kafla 27 (Umhverfismál) og kafla 28 (Neytenda- og heilsuvernd)

Ísland hefur nú þegar, með aðild sinni að Evrópska efnahagssvæðinu, innleitt að mestu löggjöfina sem fellur undir flesta þessara kafla. Greiningarfundir með framkvæmdastjórninni munu því fyrst og fremst lúta að innleiðingarmálum og þeim sérlausnum sem Ísland nýtur á grundvelli EES-samningsins. Líklegt er að samningaviðræður í þessum köflum muni að mestu snúast um þær sérlausnir og möguleikana á að fá þær staðfestar í aðildarsamningi, t.d. sérlausnina um erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi.

Í einhverjum tilfellum er það mat framkvæmdastjórnarinnar að kaflar hafi aðeins verið innleiddir að hluta, t.d. kaflinn um umhverfismál. Undir hann falla t.d. reglur um náttúruvernd sem standa alfarið utan EES-samningsins. Þegar þannig stendur á kallar það á nákvæmari yfirferð og verða því haldnir ítarlegri greiningarfundir með framkvæmdastjórninni. Þeir fundir eru meðal annars ætlaðir til að greina þá þætti Evrópulöggjafar sem ekki hafa verið innleiddir og bera saman við núgildandi íslenska löggjöf.

Undirhópar hafa verið skipaðir um einn eða fleiri kafla sem falla vel saman efnislega. Á þessum fyrstu mánuðum hefur helsta verkefni hópsins verið greining þess hluta löggjafar ESB sem ekki hefur þegar verið innleiddur á grundvelli EES-samningsins, auk þess sem farið hefur verið yfir allar aðlaganir og undanþágur sem Ísland nýtur á grundvelli hans. Í álitinu um umsókn Íslands gerði framkvæmdastjórnin nokkrar athugasemdir við stöðu mála hér á landi í þeim köflum sem undir hópinn heyra og eru þær jafnframt til skoðunar. Að greiningu lokinni er lögð fram skýrsla í samningahópnum og niðurstöður ræddar. Samningahópurinn kemur loks niðurstöðum sínum á framfæri við samninganefnd og leggur til samningsmarkmið á grundvelli þessarar vinnu.

Stefnt er að því að samninganefnd ljúki yfirferð löggjafarinnar fyrir 1. ágúst nk.

Í erindisbréfi er gert ráð fyrir að samningahópur EES II og samningahópur um sjávarútvegsmál hafi með sér samráð að því er varðar fjárfestingar í sjávarútvegi (fellur undir 3. og 4. kafla) og nýtingu sjávarspendýra (fellur undir 28. kafla). Ennfremur skulu samningahópur EES II og samningahópur um landbúnaðarmál hafa með sér samráð að því er varðar fjárfestingar í bújörðum (fellur undir 3. og 4. kafla).

4.5. Aðstoð ESB vegna aðildarumsóknar – IPA-sjóður

Frá árinu 2006 hefur ESB starfrækt sérstakan sjóð, (*e. Instrument of Pre-accession IPA*) til að veita tilteknum ríkjum aðstoð í umsóknarferlinu. Hann kemur í stað nokkurra sjóða sem ætlað var svipað hlutverk í fyrri stækkunum ESB. Slík aðstoð var þó ekki í boði vegna þeirra stækkana sem fóru fram á 10. áratug síðustu aldar.

Helsta markmið sjóðsins er að veita skilgreinda aðstoð til þeirra ríkja sem talin eru upp í sérstakri reglugerð ESB.¹¹ Bæði varðar það aðstoð við að framkvæma reglur ESB og þátttöku í stefnum sambandsins á ýmsum sviðum. Hefur ESB skilgreint fimm áherslusvið sem snúa að eftirfarandi: 1) aðlögunaraðstoð og stofnanauppbyggingu, 2) samstarf yfir landamæri, 3) byggðaðþróun, þar sem markmiðið er að undirbúa ríkin fyrir þátttöku í samheldnistefnumiðum ESB (*e. cohesion policy*) og aðkomu að tengdum sjóðum, 4) mannauðsþróun, sem snýr að samheldnistefnumiðum ESB og undirbúningi fyrir væntanlega aðkomu að evrópska félagsmálasjóðnum, 5) dreifbýlisþróun, sem lýtur að undirbúningi þátttöku í sameiginlegri landbúnaðar- og dreifbýlisþróunarstefnu ESB.

Stuðningur úr sjóðnum fer fram á grundvelli rammasamnings sem gerður er á milli viðkomandi ríkis og framkvæmdastjórnar ESB þar sem reglur um samvinnu eru m.a. skilgreindar. Í sinni einföldustu mynd er stuðningurinn einkum tvenns konar: Annars vegar í formi áætlana til eins árs í senn eða fleiri ára. Þessar áætlanir fjármagnar sjóðurinn að meginstefnu til helminga en stuðningur úr sjóðnum er aðeins í undantekningartilfellum beinn fjárstuðningur. Á grundvelli þessara áætlana eru svo skilgreind sérstök verkefni. Sem dæmi um verkefni sem hafa fengið stuðning úr sjóðnum eru verkefni sem miða að stuðningi við markaðseftirlit, nýsköpun og eflingu menntunar.

Hins vegar er um að ræða stuðning sem felur m.a. í sér aðstoð sérfræðinga eða fjármögnun fræðslu- og kynnisheimsókna sem eru mjög mikilvægar í umsóknarferlinu. Hið síðarnefnda hefur verið nefnt Taix-aðstoð (*e. Technical Assistance and Information Exchange Instrument*) og þá aðstoð fjármagnar ESB að fullu. Sú aðstoð getur til dæmis gagnast ráðuneytum, opinberum stofnunum, sveitarfélögum, Alþingi, dómstólum, aðilum vinnumarkaðarins, túlkum og þýðendum svo fátt eitt sé nefnt.

Stærstur hluti aðstoðar við þau ríki sem hafa stöðu umsóknarríkis, Króatíu, Tyrklands og Makedóníu hefur verið veittur til stofnanamála, atvinnu- og byggðaðþróunar og til dreifbýlisþróunar. Þetta gefur ákveðna hugmynd um áherslur framkvæmdastjórnar ESB og hvar áherslur kynnu helst að liggja varðandi aðstoð til Íslands úr sjóðnum. Hér má nefna verkefni er varða stofnanauppbyggingu, landbúnað, efnahagsmál og atvinnu- og byggðaðþróun.

Nú er beðið formlegrar ákvörðunar ESB um að Ísland geti notið styrkja úr sjóðnum en til þess þarf að breyta reglugerð ESB um hann. Eins og fyrr segir myndi slík aðstoð annars vegar snúast

¹¹ Reglugerð ráðsins 1085/2006

um fjárhagslegan stuðning við áætlanir eða verkefni sem tengjast aðildarundirbúningi og hins vegar um aðstoð í formi sérfræðiaðstoðar eða vettvangs- og upplýsingaferða en hið seinna kostar ESB alfarið. Þessi aðstoð getur reynst ákaflega mikilvæg í aðdraganda aðildarviðræðna og meðan á þeim stendur. Hún getur þannig dregið úr beinum kostnaði Íslands og veitt mikilvægan stuðning við ýmis mikilvæg verkefni. Endanleg ákvörðun um það hversu miklum fjármunum ESB hyggst ráðstafa til þessa að því er Ísland varðar liggur ekki fyrir. Á ráðstefnu sem haldin var hér á landi um sjóði ESB í apríl sl. kom hins vegar fram hjá fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB að gera mætti ráð fyrir að um 30 milljónum evra verði úthlutað til Íslands á þriggja ára tímabili, eða um 10 milljónum evra á ári. Til verkefna eða áætlana sem ESB fjármagnar með þessum hætti verður að koma mótframlag sem nemur svipaðri upphæð og ESB leggur til en það getur þó verið mismunandi eftir verkefnum.

4.6. Skrefin framundan í umsóknarferlinu

4.6.1. Greining löggjafar

Næsta skrefið í umsóknarferlinu á eftir formlegu samþykki leiðtoga ráðs ESB um að hefja aðildarviðræður yrði ríkjaráðstefna Íslands og aðildarríkja ESB sem markar formlegt upphaf samningaviðræðna.

Að ríkjaráðstefnunni lokinni hefjast svonefndir greiningarfundir (*e. screening-meetings*) samningahópanna með framkvæmdastjórn ESB. Markmið fundanna er að bera saman með skipulegum hætti löggjöf ESB og löggjöf umsóknarríkisins. Með þessu móti er leitast við að skilgreina þau svið sem þarfnast frekari samræmingar og þar með þau svið sem samningaviðræðurnar munu beinast að. Greiningarfundir verða haldnir um alla samningskaflana 35, hvort sem þeir falla undir EES-samninginn eða ekki en þó með einfaldara sniði fyrir þá kafla sem heyra að öllu leyti undir samninginn.

Samningsafstaða samningsaðila er ekki kynnt á þessum fundum enda liggur hún ekki fyrir. Engu síður er nauðsynlegt fyrir Ísland að gera grein fyrir grunnviðhorfum sínum til efnisatriða hvers kafla og gefa til kynna hvaða svið innan hans þarfnist nánari viðræðna og kunni eftir atvikum að kalla á aðlaganir eða sérlausnir. Góður undirbúningur greiningarfundanna skiptir því miklu máli og er eitt stærsta verkefna samningahópanna og samninganefndarinnar næstu mánuði.

Gangi það eftir að aðildarríki ESB samþykki að hefja aðildarviðræður við Ísland innan tíðar má gera ráð fyrir því að greiningarfundirnir hefjist í haust og standi fram á næsta ár.

4.6.2. Mótun samningsafstöðu og opnun samningskafla

Að greiningarfundum loknum leggur framkvæmdastjórnin fram skýrslur til aðildarríkjanna þar sem m.a. er lagt mat á að hve miklu leyti lög og réttarframkvæmd á Íslandi falli að löggjöf ESB. Á grundvelli þessara skýrslna ákveða aðildarríkin hvort hafnar verði viðræður um einstaka kafla. Formennskuríki ráðherraráðsins býður íslenskum stjórnvöldum að senda samningsafstöðu sína um þá kafla sem opnaðir verða. Aðildarríkin samþykkja að því búnu sína samningsafstöðu sem viðbrögð við henni. Frekara framhald viðræðna um viðkomandi kafla mótast síðan af samningsafstöðunni.

Í samræmi við verklag ESB eru í sumum tilfellum sett ákveðin viðmið fyrir opnun kafla og hefjast viðræður þá ekki fyrr en að þeim uppfylltum. Viðmiðin geta t.d. falið í sér setningu nýrra laga eða gerð áætlana um framkvæmd tiltekinna krafna.

Gera má ráð fyrir að fyrstu kaflarnir verði opnaðir á fyrri hluta árs 2011. Íslensk stjórnvöld hafa lagt á það áherslu að opna strax í upphafi bæði kafla sem þegar eru að stórum hluta innleiddir og kafla sem eru umfangsmeiri og falla utan EES.

4.7. Kostnaður við umsóknarferlið og mögulega aðild

Með kostnaði við umsóknarferlið er átt við þann kostnað sem fellur til vegna ákvörðunar Alþingis um að sækja um aðild að ESB, hefja samningaviðræður og ljúka þeim. Rétt er að greina milli kostnaðar af þessu tagi og kostnaðar sem kann að leiða af eiginlegri aðild, svo sem framlög til ESB, nauðsynlegar breytingar í stjórnsýslunni, aðlögun tölvukerfa o.s.frv.

4.7.1. Kostnaður vegna umsóknarferlisins

Áliti meirihluta utanríkismálanefndar fylgdi gróf kostnaðaráætlun utanríkisráðuneytisins fyrir umsóknarferlið. Í henni er gert ráð fyrir að beinn kostnaður geti alls numið 990 m.kr. á tímabilinu 2009-2012. Gert er ráð fyrir 300 m.kr. kostnaði hjá utanríkisráðuneytinu og um 100 m.kr. hjá öðrum ráðuneytum. Auk þess er kostnaður vegna þýðinga tekinn með sem gæti numið samtals 590 m.kr.

Gerð var kostnaðaráætlun um fjárveitingar vegna umsóknarferlisins fyrir árið 2009 og námu útgjöld 6,8 m.kr. sem var innan ramma. Gerð var kostnaðaráætlun á grunni fjárheimilda fyrir árið 2010. Í henni er gert ráð fyrir að ferðakostnaður nemi 158 m.kr., ráðgjafar- og starfsmannakostnaður 67 m.kr. og annar kostnaður 25 m.kr. en með honum er t.d. átt við tölvukerfi, fundakostnað, húsaleigu, tæki, búnað, túlkun o.fl. Þessi áætlun hefur staðist miðað við útgjöld á fyrsta ársfjórðungi ársins og á þessari stundu bendir ekkert til annars en kostnaður verði innan fjárheimilda.

Álagstoppum innan stjórnsýslunnar vegna umsóknarferlisins hefur verið mætt án þess að fara út fyrir fjárhagsramma. Þetta hefur verið gert með því að hliðra tímabundið til öðrum verkefnum og byggja á auknu vinnuframlagi lykilstarfsmanna. Hér er fyrst og fremst átt við umfangsmikla vinnu við að svara ítarlegum spurningalista ESB og treystir reynslan af því verki grunn kostnaðaráætlunar ráðuneytisins.

Áætlun ráðuneytisins varðandi kostnað vegna greiningarvinnu og samningaviðræðna hefur verið yfirfarin miðað við þær almennu forsendur sem gefnar hafa verið. Að þeim uppfylltum er það mat ráðuneytisins að áætlunin standist.

Stærsti kostnaðarliðurinn stafar af þýðingum á regluverki ESB. Tíu nýir þýðendur sem hafa að aðalstarfi að þýða löggjöf ESB tóku til starfa á þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins um áramót. Reiknað er með að ráða þurfi alls 24 þýðendur í tengslum við verkefnið. Auk þess er gert ráð fyrir að nokkrir tugir þýðenda muni verða fengnir að þessu verki með útboði á almennum markaði.

Lögd hefur verið áhersla á að greina umfang þýðinga til að auðvelda gerð ítarlegri áætlunar um kostnað á því sviði. Það mat er óvissu háð þar sem áhöld eru um þýðingakvöð á ákveðnum hlutum regluverks ESB. Á þessu stigi telur ráðuneytið varlegast að ætla að kostnaður vegna þýðinga kunni að hækka. Vonir standa til að framlög af hálfu ESB mæti því að einhverjum hluta.

Ráðuneytið hefur þekkt boð einstakra ríkja um stuðning í formi tiltekinnar sérfræðivinnu sem unnin verði af sérhæfðum starfsmönnum þeirra þótt enn sé eftir að útfæra það nánar og hrinda í framkvæmd. Í öllu ferlinu mun ráðuneytið kappkosta að reiða sig á sérfræðipækkingu og ráðgjöf

frá aðildarríkjum ESB en ætla má að kostnaður við slíka vinnu verði að verulegu leyti greiddur úr IPA-sjóðnum sem fjallað er um í kafla 4.5.

Öðli umsóknarferlisins 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 umsvifalaust gert viðvart ef upp kemur staða sem breytir því.

4.7.2. Kostnaður vegna aðildar að ESB

Komi til aðildar Íslands að ESB mun hún kalla á stjórnsýslubreytingar. Samningatæknilegar ástæður eru fyrir því að ekki er á þessu stigi hægt að gefa sér að breytingar, t.d. á sviði stofnanakerfis landbúnaðarins, verði algjörlega á grundvelli forsendna sem lesa má úr álitum framkvæmdastjórnarinnar. Slíka afstöðu mætti skilja með þeim hætti að Íslendingar féllust fyrir fram á það fyrirkomulag sem þar er dregið upp. Rétt er að geta þess að utanríkisráðherra hefur ítrekað sagt þinginu að hann telji að kostnaður vegna þessa kunni að verða umtalsverður. Rétt er að geta þess einnig að við síðustu stækkanir ESB hefur kostnaður nýrra aðildarríkja vegna stjórnsýslubreytinga að hluta til verið greiddur af ESB. Ráðherra hefur gert grein fyrir slíkum stuðningi í utanríkismálanefnd og á Alþingi, sbr. 29. mál og 118. mál á yfirstandandi löggjafarþingi, sjá einnig kafla 4.5. Nýjum verkefnum sem af aðild leiða kann að verða fundinn staður innan stjórnkerfisins, t.d. innan ráðuneyta eða stofnana þeirra. Hér verður sem fyrr leitað hagkvæmstu og einföldustu leiðanna til að uppfylla þær skyldur sem ferlinu fylgja.

4.8. Samskipti við ESB og aðildarríki um aðildarumsóknina

Samningaviðræður við ESB eru um margt frábrugðnar hefðbundnum samningaviðræðum. Samið er við aðildarríkin 27 og hefur formennskuríkið hverju sinni forystu um viðræðurnar en framkvæmdastjórnin annast hinar eiginlegu samningaviðræður. Þátttakendurnir eru því margir og mikilvægt að byggja upp öflug samskipti við aðildarríkin, stjórnardeildir framkvæmdastjórnarinnar, Evrópuþingið og aðrar stofnanir ESB í Brussel. Skipta þar bæði formlegar og óformlegar viðræður og samskipti í gegnum allt ferlið miklu máli.

4.8.1. Samskipti utanríkisráðherra og sendiráða vegna aðildarumsóknarinnar

Allt frá því að Alþingi fól ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild Íslands að ESB hefur verið unnið að kynningu umsóknarinnar og sjónarmiðum Íslands erlendis. Utanríkisráðherra fylgdi aðildarumsókninni úr hlaði er hann afhenti Carl Bildt, utanríkisráðherra Svíþjóðar, umsóknina 23. júlí 2009 en Svíþjóð fór á þeim tíma með formennsku í ESB.

Í nóvember 2009 fór utanríkisráðherra til Spánar og fundaði með starfsbróður sínum Miguel Angel Moratinos en Spánverjar tóku við formennsku ESB um áramót. Áður höfðu þeir hist á Íslandi vegna umsóknarinnar. Ráðherra átti einnig fund með evrópumálaráðherra Spánar á meðan á heimsókninni stóð auk þingmanna o.fl. Þá hélt utanríkisráðherra til Vigo á norðvesturströnd Spánar þar sem eru höfuðstöðvar spænsks sjávarútvegs og hitti helstu forystumenn útgerðarmanna og fiskiðnaðar.

Síðastliðið ár hefur utanríkisráðherra átt fundi og samtöl við flesta starfsbræður sína innan ESB á tímabilinu og hefur hann hitt marga ítrekað. Fundina hefur utanríkisráðherra nýtt til að fara yfir afstöðu Íslands í Icesave málinu, framvindu efnahagsáætlunar Íslands og AGS og hagsmuni Íslands í umsóknarferlinu. Ráðherra fundaði jafnframt með Stefan Füle, núverandi

stækkunarstjóra ESB, Olli Rehn, fyrrverandi stækkunarstjóra og Michel Barnier, sem fer með málefni fjármálabjónustu innan framkvæmdastjórnarinnar. Þá átti ráðherra á síðasta ári fund með Benitu Ferrero-Waldner, sem fór með utanríkismál í síðustu framkvæmdastjórn, um stofnun sendiskrifstofu ESB í Reykjavík sem tók til starfa í janúar 2010.

Í júní 2009 fór utanríkisráðherra til Möltu og fundað m.a. með Lawrence Gonzi, forsætisráðherra og Tonio Borg, utanríkisráðherra. Þar kynnti ráðherra sér sérstaklega það víðtæka samráðsferli sem Maltverjar settu á laggirnar í undirbúningi aðildarviðræðna og þær sérlausnir sem Malta náði fram. Í þessum tilgangi fundaði utanríkisráðherra m.a. með Richard Cacia Caruana, sendiherra Möltu hjá ESB og fyrrverandi aðalsamningamanni í aðildarviðræðunum.

Aðildarumsóknin var rædd á árlegum fundi utanríkisráðherra Norðurlanda og Eystrasaltsríkja í ágúst 2009 og einnig á fundi norrænna utanríkisráðherra og utanríkisviðskiptaráðherra í tengslum við þing Norðurlandaráðs í október sama ár.

Sendiráð Íslands í aðildarríkjum hafa einnig unnið að því að undirbúa jarðveginn fyrir umsóknarferlið. Sendiherrar Íslands í aðildarríkjunum kynntu umsóknina í höfuðborgum aðildarríkja ESB með samræmdum hætti strax og hún var lögð fram. Síðan þá hafa verið haldnir fjölmargir fundir með aðilum úr stjórnkerfum aðildarríkjanna, þingmönnum, stofnunum ESB og sendiherrum aðildarríkja í gistiríkjum til að skýra nánar sjónarmið Íslands, kanna sjónarmið aðildarríkja og opna nýjar samskiptaleiðir.

Sendiráðin hafa jafnframt milligöngu vegna ýmiskonar samskipta, t.d. hefur á fjórða tug sendinefnda frá aðildarríkjum ESB heimsótt Ísland, frá því umsóknin um aðild að ESB var lögð fram, í því skyni að fá upplýsingar um Evrópumálin. Má þar nefna þingmenn og embættismenn frá t.a.m. Norðurlöndunum, Frakklandi, Þýskalandi, Bretlandi, Eistlandi og ESB.

Sendiráðið í Brussel gegnir mikilvægu hlutverki hvað þetta varðar og er beinn þátttakandi í öllum þáttum umsóknarferlisins. Sendiráðið vinnur náðið með samningahópunum og annast umfangsmikil samskipti við hinar ýmsu skrifstofur framkvæmdastjórnarinnar sem og aðrar stofnanir ESB. Fulltrúar sendiráðsins hafa einnig verið í sambandi við önnur umsóknarríki í því skyni að læra af þeirra reynslu í þessum efnum. Hér skal sérstaklega nefnt að haldnir hafa verið fjölmargir fundir með starfsfólki sendiráðs Króatíu til að nýta reynslu þeirra af framgangi mála á hinum ýmsu stigum umsóknarferlisins og í einstökum málaflokkum.

5. ALÞJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL

Í þátttöku Íslands í alþjóðasamstarfi skipar baráttan fyrir mannréttindum og kvenfrelsi, frið og afvopnun háan sess. Þetta eru gildi sem íslensk stjórnvöld vilja halda á lofti í alþjóðlegu samstarfi jafnframt því sem þau hafa tekið á sig alþjóðlegar skuldbindingar sem lögð er áhersla á að uppfylla. Tengslin milli virðingar fyrir mannréttindum, þ.m.t. réttindum kvenna, og varanlegs öryggis og friðar eru skýr. Það er því hagsmunamál Íslands að stuðla að virðingu fyrir mannréttindum, sem það gerir með virkri þátttöku innan viðeigandi alþjóðastofnana og í tvíhliða samskiptum við einstök ríki.

Íslensk stjórnvöld hafa axlað sjálfstæða ábyrgð á öryggis- og varnarmálum frá brotthvarfi bandaríska hersins árið 2006. Sem fyrr grundvallast öryggi og varnir Íslands á aðildinni að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningnum við Bandaríkin. Hefðbundnar skilgreiningar á öryggi og vörnum eiga ekki lengur við og víðari skilgreining á öryggis- og varnarhagsmunum Íslands er nauðsynleg. Í þessu samhengi hefur verið tekið upp samstarf og samráð við sex grannríki á sviði öryggismála sem grundvallast á víðri skilgreiningu á öryggishugtakinu. Einnig er unnið að því að efla samstarf Norðurlandanna á sviði öryggis- og varnarmála. Loks tekur Ísland þátt í gerð nýrrar öryggis- og varnarmálastefnu Atlantshafsbandalagsins sem tekur mið af þeim breytingum sem átt hafa sér stað frá því að núverandi stefna var samþykkt árið 1999.

Utanríkisþjónustan heldur áfram að gegna lykilhlutverki í alþjóðasamstarfi um málefni hafsins og orkumál í góðu samstarfi við aðra innlenda aðila. Þar fer fram mikilvægt starf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra. Miklar vonir eru bundnar við nýja alþjóðastofnun um endurnýjanlega orkugjafa, IRENA, sem Ísland er stofnaðili að. Er ætlun íslenskra stjórnvalda að vinna sérstaklega að því að lögð verði áhersla á nýtingu jarðvarma innan stofnunarinnar.

Öryggi og óstöðugleiki í ákveðnum löndum eða svæðum geta haft áhrif langt út fyrir landamæri. Skýrt dæmi um þetta er deila Ísraels og Palestínúmanna. Það er ekki síst þess vegna sem íslensk stjórnvöld, sem styðja sjálfsákvörðunarrétt og sjálfstætt ríki Palestínúmanna, telja brýnt að alþjóðasamfélagið beiti sér enn frekar til að knýja fram samkomulag um tveggja ríkja lausn.

5.1. Mannréttindamál

Mannréttindamál skipa veglegan sess í stefnu ríkisstjórnar Íslands og er efling og vernd mannréttinda einn af grunnþáttum íslenskrar utanríkisstefnu. Þátttaka utanríkisþjónustunnar í alþjóðlegu mannréttindastarfi hefur aukist jafnt og þétt hin síðustu ár. Í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar var ný deild mannréttinda- og jafnréttismála stofnuð í utanríkisráðuneytinu í september 2009 til að gefa málaflokknum aukið vægi.

Auk starfsemi á aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins vinnur utanríkisþjónustan að vernd og eflingu mannréttinda fyrst og fremst á vettvangi viðkomandi alþjóðastofnana; aðallega í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna í Genf, á allsherjarþinginu og kvennanefnd SP í New York og innan Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) í Vínarborg.

Í málflutningi Íslands hefur verið lögð áhersla á virðingu fyrir alþjóðlegum mannréttinda- og mannúðarlögum, að alþjóðasamfélagið gripi til fyrirbyggjandi aðgerða þegar teikn eru á lofti um mannréttindabrot og bregðist við þegar mannréttindabrot eru framin. Hvað mannréttindamálaflokka varðar hefur verið lögð áhersla á réttindi kvenna, jafnrétti kynjanna, réttindi barnsins og aðgerðir gegn mansali í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar.

Á fundum mannréttindaráðs SP og allsherjarþingsins leggja íslensk stjórnvöld áherslu á réttindi kvenna, jafnrétti kynjanna, réttindi barnsins og aðgerðir gegn mansali. Þessi áhersla nýtur forgangs í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar. Einnig þar sem Ísland hefur margt fram að færa á alþjóðavettvangi á þessum sviðum. Nánar verður fjallað um framangreindar megináherslur í köflum 5.1.2. til 5.1.4.

Ísland leggur þunga áherslu á afnám hvers kyns mismununar og hvetur til umburðarlyndis og gagnkvæmrar virðingar. Þannig tók Ísland þátt í Durban-endurskoðunarráðstefnunni um afnám alls kynþáttamisréttis sem haldin var í Genf í apríl 2009. Í málflutningi Íslands var m.a. lögð áhersla á að ekkert ríki í heiminum hefði náð fullnaðarsigri í baráttunni gegn kynþáttamisrétti. Nauðsynlegt sé að koma í veg fyrir kynþáttamisrétti og að alþjóðasamfélagið verði að vinna að því að öll ríki framfylgi ákvæðum samnings SP um afnám alls kynþáttamisréttis. Lagði Ísland áherslu á að kynjasjónarmið séu höfð í huga því kynþáttafordómar, kynþáttamisrétti, útlendingahatur og aðrir tengdir fordómar hafi ólík áhrif á kynin.

Ísland hefur beitt sér fyrir banni við mismunun á grundvelli kynhneigðar og kynsamsemdar og er í hópi þeirra ríkja innan SP sem leitast hafa við að koma umræðum um kynhneigð á dagskrá samtakanna, en umræða um þessi mál mætir mjög harðri andstöðu sumra ríkja.

Þá er lögð áhersla á að allar aðgerðir gegn hryðjuverkum verði að samræmast alþjóðalögum, ekki síst mannúðar- og mannréttindalögum þ.m.t. tilhlýðilegri málsmeðferð. Loks hefur Ísland í samvinnu við hinar Norðurlandþjóðirnar beitt sér fyrir algeru banni við pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu og afnámi dauðarefsinga, en Norðurlöndin hafa verið í fararbroddi hjá SP í þessum málaflokk.

Til viðbótar við náið samstarf Norðurlanda um mannréttindamál eiga íslensk stjórnvöld samstarf um málaflokkinn við aðildarríki ESB og aðrar þjóðir á Vesturlöndum sem ekki eru aðilar að ESB, en þessi síðastnefndi hópur hefur um árabíl haft með sér óformlegt samráð um mannréttindi. Þá á utanríkisráðuneytið samráð með reglubundnum hætti við innlend frjáls félagasamtök og fulltrúa háskóla sem starfa á sviði mannréttinda. Í febrúar sl. undirritaði utanríkisráðherra t.d. samstarfsyfirlýsingu við Rauða kross Íslands sem nær til ársins 2011. Með samstarfsyfirlýsingunni festa íslensk stjórnvöld og Rauði kross Íslands samstarf sitt í sessi og skuldbinda sig til að vinna saman að þremur meginverkefnum: Útbreiðslu alþjóðlegs mannúðarréttar, sem fram fer á vegum landsnefndar um mannúðarrétt; stuðningi við alþjóðlegt hjálparstarf Rauða krossins, m.a. um aðgerðir gegn mansali, og gagnkvæmri upplýsingagjöf og fræðslu um stöðu mannúðarmála.

Mannréttindafulltrúi Sameinuðu þjóðanna, fr. Navanethem Pillay, hefur þegið boð utanríkisráðherra um að sækja Ísland heim í júní 2010. Vonast er til að heimsókn hennar auki umræðu um mannréttindamál hér innanlands.

Á því tímabili sem skýrslan nær yfir hafa verið haldnir fjórir reglubundnir fundir í mannréttindaráði SP auk þriggja sérstakra funda ráðsins, vegna ástands mannréttindamála á Haítí, á hernumdum svæðum Palestínu og á Srí Lanka. Einn árlegur fundur var á tímabilinu haldinn í 3. nefnd allsherjarþingsins og kvennanefnd SP, auk fjölda annarra funda sem ekki eru sérstaklega tilgreindir. Hér á eftir er tæpt á því helsta sem Ísland hefur beitt sér fyrir á tímabilinu.

5.1.1. Mannréttindi í einstökum ríkjum

Mannréttindi eru ekki innanríkismál og ekki hægt að bera slíkt fyrir sig til að koma í veg fyrir umræðu á alþjóðavettvangi. Íslensk stjórnvöld telja að umræður, sérstaklega á vettvangi

Sameinuðu þjóðanna, um ástand mannréttindamála í einstökum ríkjum og á tilteknum landsvæðum eigi fullan rétt á sér og séu nauðsynlegar til að veita ríkjum aðhald á þessu sviði.

Ísland tekur fullan þátt í umfjöllun SP um ástand mannréttinda í einstökum ríkjum, m.a. með ræðuflutningi, þátttöku í samningafundum og meðflutningsaðild þegar svo ber undir. Á fundum mannréttindaráðs SP og á allsherjarþinginu beitir Ísland sér m.a. fyrir bættu ástandi mannréttindamála á hernumdum svæðum Palestínu, í Íran, Mjanmar (Búrma), Norður-Kóreu, Súdan, Srí Lanka og fleiri ríkjum.

Íslensk stjórnvöld beita sér sérstaklega í umræðum um ástand mannréttindamála á hernumdum svæðum Palestínu og hafa ítrekað lýst áhyggjum yfir ástandinu m.a. á öllum reglubundnum fundum mannréttindaráðs SP á því tímabili sem þessi skýrsla nær yfir. Lögð hefur verið áhersla á ólögmati landtökubygginga Ísraelsmanna, þ.m.t. í Austur-Jerúsalem, og þess krafist að frekari landtaka verði stöðvuð. Einnig hefur stefna Ísraelsmanna gagnvart íbúum Gasa verið mótmælt á grundvelli alþjóðlegra mannúðarlaga og þess krafist að herkvinni verði aflétt. Þá hafa fulltrúar Íslands ítrekað gagnrýnt átökin á Gasa í ársbyrjun 2009 og tekið undir mikilvægi Goldstone-skýrslunnar þar sem skýrsluhöfundar komast að þeirri niðurstöðu að gróf brot hafi verið framin á mannréttinda- og mannúðarlögum meðan á átökunum stóð. Í málflutningi Íslands er bent á að rannsaka verði allar ásakanir um brot á mannréttinda- og mannúðarlögum og koma í veg fyrir refsileysi. Þá hefur ítrekað verið lýst yfir vonbrigðum með skort á vilja ísraelskra stjórnvalda til að vinna með skýrslugjöfum SP varðandi átökin á Gasa og með mannréttindaráði SP til margra ára. Mannréttindaráð hélt sérstakan fund um ástand mannréttindamála á hernumdum svæðum Palestínu í október 2009 og tók Ísland þátt í þeim fundi.

Í janúar 2010 hélt mannréttindaráð SP sérstakan fund um ástandið á Haítí í kjölfar jarðskjálftans þar 12. janúar. Þar flutti fulltrúi Íslands samúðarkveðjur stjórnvalda og hvatti til þess að mannréttindasjónarmið yrðu höfð að leiðarljósi í neyðaraðstoð og enduruppbyggingu.

Íslensk stjórnvöld beita sér einnig fyrir mannréttindum í tvíhliða samskiptum við önnur ríki. Þannig sendi utanríkisráðherra utanríkisráðherra Írans bréf í febrúar 2010, þar sem lýst var þungum áhyggjum af versnandi ástandi mannréttindamála í Íran, eftir framkvæmd dauðarefsinga í kjölfar dóma sem kveðnir voru upp í fjöldarétthöldum. Skoraði utanríkisráðherra á stjórnvöld í Íran að virða að fullu skuldbindingar sínar á sviði mannréttinda. Íslensk stjórnvöld hafa einnig ítrekað komið á framfæri áhyggjum vegna aðgerða íranskra stjórnvalda gegn mannréttindaskrifstofu dr. Shirin Ebadi nóbelsverðlaunahafa, en hún er heiðursdoktor við Háskólann á Akureyri. Á fundi með fulltrúa Bangladess í febrúar 2010, lýsti fulltrúi ráðuneytisins yfir djúpum áhyggjum íslenskra stjórnvalda, vegna dóms er kveðinn var upp í Bangladess yfir 16 ára stúlku sem dæmd var til 101 svipuhöggs fyrir að orðið barnshafandi utan hjónabands eftir að hafa orðið fyrir naugðun og kvað slíkt réttarfar ekki boðlegt og það gengi þvert á allar alþjóðareglur. Ofbeldismaðurinn fékk enga refsingu. Fulltrúi utanríkisráðuneytisins átti fund með fulltrúum ísraelskra stjórnvalda í apríl sl. þar sem afstöðu íslenskra stjórnvalda til hernámsins og áhyggjum stjórnvalda af ástandi mannréttindamála á hernumdum svæðum Palestínu var m.a. komið á framfæri.

Utanríkisráðherra hefur nýlega skrifað utanríkisráðherra Litháen bréf þar sem hann lýsti áhyggjum sínum vegna stöðu samkynhneigðra í Litháen, m.a. vegna löggjafar sem má túlka sem svo að ekki megi dreifa opinberum upplýsingum um réttindi samkynhneigðra. Íslensk stjórnvöld fagna því að gleðiganga samkynhneigðra fór fram í síðustu viku í landinu eftir að

áfrýjunardómstóll hnekkti úrskurði sem áður hafði bannað gönguna. Það er hins vegar áhyggjuefni hversu mikil andstaða var við gönguna.

5.1.2. Jafnréttismál

Barátta fyrir jafnrétti kynjanna skipar veigamikinn sess í mannréttindastarfi Íslands, enda jafnrétti kynjanna grundvallargildi í íslensku samfélagi. Ísland hefur lengi verið málsvari bættrar stöðu kvenna, en síðustu ár hefur áherslan á jafnréttismál markvisst verið eflð, ekki síst þar sem aukið jafnrétti er forsenda fyrir betri, öruggari og sanngjarnari heimi.

Ísland hefur í málflutningi sínum einkum leitast við að stuðla að aukinni þátttöku kvenna í allri ákvarðanatöku. Sérstaklega hefur verið horft á leiðir til að auka aðkomu kvenna að friðarviðræðum, uppbyggingarstarfi að átökum loknum og öðrum friðarferlum, sem og að konur séu virkir þátttakendur í ákvarðanatöku á sviði loftslagsmála og viðbragða við loftslagsbreytingum.

Unnið er að framgangi jafnréttismála víða í starfi utanríkisþjónustunnar, einkum þó á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra auk ÖSE, Atlantshafsbandalagsins (NATO) og Alþjóðabankans. Þá er lögð áhersla á jafnréttismál í þróunarsamvinnu, sem nánar er fjallað um í kafla 6.4. Segir þar m.a. frá samstarfi utanríkisráðuneytisins við Landsnefnd UNIFEM á Íslandi.

Ísland er aðili að samningnum um afnám allrar mismununar gagnvart konum (CEDAW) og valfrjálsri bókun við hann. Á síðasta ári voru 30 ár liðin frá samþykkt samningsins. Íslensk stjórnvöld hvetja ríki sem ekki hafa gerst aðilar að honum til að gera það og hvetja jafnframt ríki sem sett hafa fyrirvara sem brjóta gegn markmiðum samningsins að fella þá úr gildi.

Á þessu ári verða fimmtán ár liðin frá kvennaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Peking. Þar var samþykkt framkvæmdaáætlun sem er ein af grundvallarsamþykktum í jafnréttismálum á alþjóðavettvangi. Fundur kvennanefndar Sameinuðu þjóðanna var í ár tileinkaður þessum tímamótum. Kom þar fram að þrátt fyrir að margt hefði áunnist í jafnréttismálum á síðustu fimmtán árum væri enn langt í land. Félags- og tryggingamálaráðherra leiddi sendinefnd Íslands á fundinum og gerði grein fyrir stöðu jafnréttismála á Íslandi og helstu verkefnum fram undan. Ísland tók þátt í tveimur norrænum hliðarviðburðum, pallborðsumræðum um áhrif alþjóðlegu fjármála- og efnahagskreppunnar á jafnréttismál og samningaviðræðum um ályktun um efnahagslega valdeflingu kvenna.

Nýskipan jafnréttismála hjá Sameinuðu þjóðunum

Árið 2006 skipaði aðalframkvæmdastjóri SP nefnd háttsettra aðila sem falið var að gera tillögur að umbótum á stofnanakerfi samtakanna. Ein viðamesta tillagan var að koma á fót sérstakri starfseiningu sem hefði yfirumsjón með jafnréttismálum og aðgerðum til að bæta stöðu kvenna. Ísland hefur tekið virkan þátt í umræðunni um þessa tillögu og stutt af krafti umbótaferlið með það að markmiði að til verði sterkur málsvari jafnréttismála á vettvangi SP sem geri starf þeirra markvissara og árangursríkara.

Í september sl. samþykkti allsherjarþingið samhljóða ályktun um nýskipan jafnréttismála. Aðalframkvæmdastjóri SP hefur lagt fram tillögur að útfærslu og skipulagi nýrrar starfseiningar og fara nú fram samningaviðræður allsherjarþingsins á þeim grunni. Vonir eru við það bundnar að hin nýja starfseining verði sett á laggirnar í síðasta lagi í ársbyrjun 2011. Aðstoðarframkvæmdastjóri mun leiða þessa nýju einingu sem mun koma í stað fjögurra skrifstofa sem nú fara með jafnréttismál innan SP, þ.á m. UNIFEM og jafnréttisdeildar SP.

Ályktun Öryggisráðs Sameinuðu Þjóðanna 1325

Í haust verða tíu ár liðin frá því að öryggisráð Sameinuðu þjóðanna samþykkti ályktun nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Var það í fyrsta skipti sem öryggisráðið tengdi jafnrétti og öryggismál með beinum hætti. Áhersluatriði ályktunarinnar eru aukin þátttaka kvenna í ákvarðanatöku og friðarferlum, verndun kvenna og stúlkna á átakasvæðum og að kynjasjónarmið séu höfð til hliðsjónar við friðargæslu og friðargæsluliðum sé veitt jafnréttisfræðsla. Öryggisráðið hefur síðar bætt við þremur ályktunum sem styrkja ályktun 1325, þ.e.a.s. ályktun 1820 þar sem kynferðislegt ofbeldi gegn konum í vopnuðum átökum er fordæmt, og ályktunum 1888 og 1889 sem renna styrkari stoðum undir fyrri ályktanir.

Ísland lítur á það sem eitt af forgangsverkefnum að styðja ótullega framgang og eflingu þessara ályktana m.a. með dyggum stuðningi Háskóla Íslands og frjálsra félagasamtaka hér á landi. Hefur það starf skilað sér í því að Íslandi hefur verið boðin þátttaka í samstarfi ríkja á vettvangi SP sem kalla sig vini 1325.

Utanríkisráðuneytið og Háskóli Íslands stóðu fyrir alþjóðlegri ráðstefnu um ályktun 1325 í júní árið 2009 sem um 200 manns sóttu. Umfjöllunarefni ráðstefnunnar var hvernig tryggja megi að konur taki með beinum hætti þátt í formlegum og óformlegum friðarferlum, þ.á.m. friðarumleitunum, friðarsamningum og friðaruppbyggingu. Meðal frummælenda var Rachel Mayanja, sérlegur ráðgjafi framkvæmdastjóra SP um kynjamálefni og bættu stöðu kvenna, auk núverandi og fyrrverandi utanríkisráðherra. Einnig voru tveir fulltrúar Friðarráðs palestínskra og ísraelskra kvenna, sem íslensk stjórnvöld hafa stutt og nefnt er í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, meðal frummælenda á ráðstefnunni. Helstu ábendingum sem fram komu á ráðstefnunni um hvernig mætti styrkja framkvæmd og innleiðingu ályktunarinnar var í kjölfarið komið á framfæri innan öryggisráðs SP. Sumar þeirra ábendinga hafa þegar komið til framkvæmda í ályktunum 1888 og 1889.

Ísland leggur einnig áherslu á jafnréttismál og ályktun 1325 í málflutningi sínum á vettvangi Atlantshafsbandalagsins. Þannig hefur verið lögð áhersla á að hlutverk NATO við að framfylgja ályktun 1325 verði áréttað í nýrri grundvallarstefnu bandalagsins sem nú er verið að móta. Sömuleiðis hafa íslensk stjórnvöld lagt sig fram um að vekja athygli á réttindum kvenna í umræðu um málefni Afganistan. Þannig voru t.d. ýmis tækifæri notuð á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og Evrópusamvinnu til að mótmæla nýrri lagasetningu í landinu sem skerti réttindi kvenna úr hópi shía-múslima.

Ísland setti sér aðgerðaáætlun um framkvæmd ályktunar 1325 árið 2008. Endurskoðun hennar hefst á þessu ári í samráði við sérhæfð félagasamtök og hlutaðeigandi háskólastofnanir. Nánar er fjallað um framkvæmd ályktunarinnar hjá Íslensku friðargæslunni í kafla 6.4., sem og í umfjöllun um Jafnréttisskólann, sem er sameiginlegt verkefni utanríkisráðuneytis og Háskóla Íslands, sem hefur það að markmiði að þjálfa sérfræðinga frá þróunarlöndum og átakasvæðum í jafnréttismálum.

Kyn og loftslag

Jafnréttismál hafa verið skilgreind sem ein af megináherslum Íslands í viðræðum um nýtt alþjóðasamkomulag um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum sem nú standa yfir á vettvangi loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna. Ísland hefur í samningaviðræðunum lagt áherslu á að ekki megi eingöngu líta á konur sem þolendur loftslagsbreytinga, heldur sem mikilvæga gerendur við lausn vandans. Ísland hefur þannig beitt sér fyrir virkri þátttöku kvenna í ákvarðanatöku og aðgerðum gegn loftslagsbreytingum. Hefur málflutningur Íslands vakið athygli og veittu

Regnhlífarsamtök kvenna (*Women and Gender Constituency*) íslenskur stjórnvöldum viðurkenningu fyrir að vera sterkir málsvarar jafnréttis kynjanna og fyrir að koma sterkum texta um jafnrétti kynjanna inn í samningstextann um sameiginlega sýn á þingi aðildarríkjanna í Kaupmannahöfn í desember sl. Ekki náðist að ljúka samningaviðræðunum í Kaupmannahöfn, eins og stefnt hafði verið að, og mun kynjasjónarmiðum því áfram vera haldið á lofti í viðræðunum.

5.1.3. Réttindi barnsins

Unnið er að réttindum barnsins víða í starfi utanríkisþjónustunnar, einkum þó á vettvangi mannréttindaráðs SP og á allsherjarþinginu. Ísland hefur í málflutningi sínum lagt áherslu á að aðildarríkin framfylgi ákvæðum samningsins um réttindi barnsins og valfrjálsra bókana hans, annars vegar um þátttöku barna í vopnuðum átökum og hins vegar um barnasölu, barnavændi og barnaklám. Lögð hefur verið áhersla á mikilvægi þess að vernda börn og ungmenni gegn hvers kyns ofbeldi en skv. skýrslum SP sæta milljónir barna um allan heim ofbeldi daglega. Skýrslur SP sýna glöggt að ofbeldi gegn börnum er oft falið og viðgengt í skjóli þagnarinnar. Á fundi mannréttindaráðs SP í mars 2010 studdi Ísland að hafin yrði gerð valfrjálsrar bókunar, sem fæli í sér kæruleið, við samning SP um réttindi barnsins

5.1.4. Aðgerðir gegn mansali

Mansal er glæpastarfsemi sem virðir ekki landamæri. Ekkert ríki getur eitt og sér spornað gegn þessari vá og krefst baráttan gegn mansali því fjölþættrar og skilvirkrar alþjóðasamvinnu. Að mati Sameinuðu þjóðanna er mansal sú skipulagða glæpastarfsemi sem vex hvað hraðast í heiminum. Hundruð þúsunda einstaklinga verða fórnarlömb mansals á hverju ári. Mansal tengist oftast en ekki annarri skipulagðri alþjóðlegri glæpastarfsemi, svo sem ólöglegri verslun með vopn og eiturlyf, peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Margt bendir til þess að starfsemi glæpamanna á þessum sviðum verði sífellt þróaðri, tæknivæddari og miskunnarlausari, enda er hagnaðarvonin mikil.

Íslensk stjórnvöld samþykktu aðgerðaáætlun gegn mansali í mars 2009. Á grundvelli hennar hefur verið stofnað sérfræðinga- og samhæfingarteymi sem hefur yfirumsjón með mansalsmálum á Íslandi. Aðild að teyminu eiga meðal annarra frjáls félagasamtök sem veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð, lögregla og fulltrúar viðeigandi ráðuneyta, m.a. utanríkisráðuneytis. Í apríl 2009 voru settar siðareglur fyrir starfsmenn utanríkisþjónustunnar þar sem segir m.a. að starfsmönnum hennar sé óheimilt að kaupa eða þiggja vændisþjónustu.

Unnið er víða að aðgerðum gegn mansali í starfi utanríkisþjónustunnar, einkum á vettvangi mannréttindaráðs SP, allsherjarþingsins og ÖSE.

Utanríkisráðherra hefur lagt fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fullgildingu mansalsbókunar við Palermo-samninginn gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi. Er vonast til að bókunin verði fullgilt á yfirstandandi þingi.

Í tilefni af heimsókn aðstoðarmansalsfulltrúa ÖSE, Ruth Pojman, til Íslands í október 2009 stóð utanríkisráðuneytið, í samvinnu við dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, fyrir fjölmönnum fundi um baráttuna gegn mansali með þátttöku utanríkisráðherra, ráðuneytisstjóra dómsmála- og mannréttindaráðuneytis, lögreglustjóra og aðstoðarlögreglustjóra á Suðurnesjum, formanns sérfræði- og samhæfingarteymis um mansalsmál, fulltrúa Alþjóðahúss og fleiri. Auk þess að taka þátt í fundinum átti aðstoðarmansalsfulltrúinn fundi með íslenskum stjórnvöldum og félagasamtökum.

5.2. Auðlinda- og umhverfismál

Umhverfis- og auðlindamál skipa veglegan sess í stefnu ríkisstjórnar Íslands og er sjálfbær nýting auðlinda einn af hornsteinum umhverfisstefnu stjórnvalda. Það er hverri þjóð mikilvægt að standa vörð um auðlindir sínar og gæta þess að vel sé gengið um umhverfið og auðlindir nýttar með sjálfbærum hætti. Íslensk stjórnvöld hafa lagt sérstaka áherslu á málefni hafsins, náttúruvernd strandsvæða og verndun svæða í sjó, sem og að standa vörð um líffræðilegan fjölbreytileika í vistkerfum á landi, í sjó og vötnum.

Umhverfismál eru í eðli sínu hnattræn. Gott dæmi um það eru loftslagsbreytingar af manna völdum og viðbrögð við þeim, sem eru eitt stærsta og brýnasta úrlausnarefnið sem mannkynið stendur nú frammi fyrir. Það verður ekki leyst nema með samstarfi allra ríkja og ber Ísland ríka ábyrgð til að leggja sitt á vogarskálarnar til að sporna við þeirri þróun. Staða og ímynd Íslands á vettvangi umhverfis- og auðlindamála er sterk sem kemur ekki sist af því hversu framarlega Ísland stendur í nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Áhersla á þátttöku Íslands í samvinnu um orkumál á alþjóðavettvangi hefur verið aukin til muna, þ.á m. með skipan sérstaks fulltrúa innan utanríkisráðuneytisins til að sinna því verkefni. Með því gefst tækifæri til að styrkja þátttöku Íslands í alþjóðasamstarfi og til að styðja við leiðandi hlutverk Íslands á því sviði.

5.2.1. Loftslagsmál

Ísland hefur, eins og aðrar þjóðir, verulegra hagsmuna að gæta af því hvernig alþjóðasamfélagið bregst við þeirri vá sem hlýst af loftslagsbreytingum af manna völdum. Milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar gaf árið 2007 út fjórðu yfirlitsskýrslu sína um áhrif loftslagsbreytinga. Það er mat nefndarinnar að verði ekkert að gert muni hlýnun jarðar á þessari öld að líkindum verða á bilinu 1,8-4°C. Telur nefndin að hækki meðalhiti um meira en 2°C frá því sem hann var fyrir iðnbyltingu, verði afleiðingar loftslagsbreytinga mjög alvarlegar og óafturkræfar. Til að koma í veg fyrir að hitastig hækki meira en því nemur þurfi að hefta ört vaxandi losun þróunarríkja á gróðurhúsalofttegundum og þurfi losun iðnríkja í heild að verða 25-40% minni árið 2020 en árið 1990.

Samningaviðræður um nýtt alþjóðasamkomulag um loftslagsmál

Ísland er aðili að loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og Kýótó-bókuninni við hann. Bókunin kveður á um lagalega bindandi mörk fyrir losun gróðurhúsalofttegunda fyrir iðnríki, þ.m.t. Ísland. Skuldbindingartímabil Kýótó-bókunarinnar rennur út árið 2012. Þá þarf nýtt samkomulag að taka við og var því á þingi aðildarríkja loftslagssamningsins í Balí árið 2007 samþykkt aðgerðaáætlun um hvernig staðið skyldi að samningaviðræðum um nýtt alþjóðlegt samkomulag um loftslagsmál. Samningaviðræðurnar eru flóknar og fara fram á tveimur samhliða brautum. Annars vegar um styrkingu loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna og hins vegar um hvað tekur við af Kýótó-bókuninni.

Ríkisstjórnin skipaði í nóvember árið 2008 samninganefnd til þess að fara með samningsumboð Íslands í yfirstandandi samningaviðræðum. Í henni eiga sæti fulltrúar sjö ráðuneyta. Umboð samninganefndarinnar er í meginatriðum tvískipt. Í fyrsta lagi að leita eftir

samkomulagi við Evrópusambandið um aðild Íslands að losunarmarkmiði ESB og hins vegar að gæta íslenskra hagsmuna í sjálfum samningaviðræðunum um nýtt alþjóðlegt samkomulag.¹²

Samkomulag við Evrópusambandið um loftslagsmál

Á grundvelli EES-samningsins mun verulegur hluti losunar gróðurhúsalofttegunda á Íslandi falla undir viðskiptakerfi ESB frá og með 1. janúar 2013. Þar er m.a. um að ræða alla losun frá stóriðju og er reiknað með að allt að helmingi af allri losun á Íslandi verði úthlutað innan viðskiptakerfis ESB frá þeim tíma. Að óbreyttu þarf þessi losun einnig að uppfylla skuldbindingar Íslands í væntanlegu nýju alþjóðlegu samkomulagi eftir 2012.

Það væri flókið fyrir Ísland og íþyngjandi að þurfa að taka á sig tvíþættar skuldbindingar í gegnum alþjóðlegt samkomulag annars vegar og EES-samninginn hins vegar. Til að koma í veg fyrir slíkt og til að tryggja að sömu reglur gildi fyrir losun gróðurhúsalofttegunda frá stóriðju á Íslandi og í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu var samninganefnd Íslands í loftslagsmálum, undir forystu aðalsamningamanns úr utanríkisráðuneytinu, falið að semja samhlíða við ESB um að Ísland undirgangist sameiginlegar skuldbindingar með ESB gagnvart nýju alþjóðasamkomulagi eftir 2012.

Samkomulag náðist við framkvæmdastjórn ESB um slíka nálgun í nóvember 2009 sem síðar var staðfest á fundi ráðherraráðs ESB hinn 15. desember 2009. Gengið verður frá lagalegri útfærslu þessa samkomulags þegar samningar hafa náðst á vettvangi loftslagssamnings SP um nýjar takmarkanir á losun gróðurhúsalofttegunda. Samkomulag við ESB verður fullgilt samhlíða fullgildingu nýs alþjóðlegs samkomulags á sviði loftslagsmála, og kemur því ekki til framkvæmda nema niðurstaða náist í þeim samningaviðræðum.

Kaupmannahafnarsamkomulagið

Ætlunin var að nýtt alþjóðlegt samkomulag um loftslagsmál, sem tæki við af Kýótóbókuninni, yrði samþykkt á þingi aðildarríkja samningsins í Kaupmannahöfn í desember síðastliðnum. Eins og kunnugt er náðist það markmið ekki sem eru mikil vonbrigði.

Þjóðir heims fóru þó ekki tómhentar frá Kaupmannahöfn þar sem á lokadegi þingsins náðist samstaða milli Bandaríkjanna, Kína, Brasilíu, Indlands, Suður-Afríku, ESB og Rússlands, auk fulltrúa smáeyjaríkja og iðnríkja utan ESB, um orðalag lokaniðurstöðu sem var borin undir þing aðildarríkja samningsins. Samkomulagið var stutt sem meginniðurstaða fundarins, en þó lýstu örfá þróunarríki eindreginni andstöðu við það.

Kaupmannahafnarsamkomulagið markar vissulega tímamót, en með því heita allir stærstu losendur gróðurhúsalofttegunda að grípa til aðgerða til að draga úr losun. Samkomulagið felur í sér það markmið að hlýnun jarðar skuli takmörkuð við 2°C og að iðnríki tilkynni um hvaða losunarmarkmið þau setji sér fyrir árið 2020. Jafnframt kveður samkomulagið á um upplýsingagjöf þeirra þróunarríkja sem taka á sig losunarskuldbindingar með fjárhagslegum stuðningi frá iðnríkjum. Einnig felur það í sér vilyrði iðnríkja fyrir um 10 milljarða dollara árlegum fjárstuðningi á tímabilinu 2010-2012 og að aflað skuli nýs fjármagns, allt að 100 milljörðum dollara árlega frá og með 2020, með opinberum fjárlögum, einkafjármagni og öðrum aðferðum.

¹² Nálcast má umboð samninganefndarinnar í heild sinni á heimasíðu utanríkisráðuneytisins. <http://www.utanrikisraduneyti.is/nyr-starfssvid/althjoda-og-oryggismal/audlinda-og-umhverfismal/loftslagsbreytingar/>

Ísland tilkynnti í Kaupmannahöfn að það hygðist í samvinnu við ESB draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 30% til 2020, miðað við losun ársins 1990, að því gefnu að metnaðarfullt alþjóðlegt samkomulag næðist. Markmiðinu verður náð með þátttöku í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og samdrætti í losun í öðrum geirum en þeim sem viðskiptakerfið tekur til, s.s. samgöngum, sjávarútvegi og landbúnaði, auk bindingar kolefnis með skógrækt og landgræðslu.

Framhald samningaviðræðnanna

Þar sem ekki náðist að ljúka samningum í Kaupmannahöfn halda viðræður áfram um nýtt alþjóðlegt samkomulag á sviði loftslagsmála. Veruleg óvissa er um árangur en ljóst er að vandamálið hverfur ekki. Það verður sífellt meira aðkallandi að samningar náist, ekki síst þar sem stutt er í að Kýótó-bókunin renni sitt skeið.

Það má þó segja að staða Íslands sé nú um margt skýrari, þar sem samninganefnd Íslands hefur náð markmiði sínu um að ganga til samninga við ESB um fulla þátttöku Íslands í aðgerðum ESB til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

5.2.2. Orkumál og jarðhitasamstarf

Undanfarin ár hefur átt sér stað mikil vakning um allan heim um aukna nýtingu jarðhita. Þessa vakningu má rekja til umræðunnar um loftslagsmál og þá kröfu að öll ríki stuðli að aukinni nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa þ.m.t. jarðhita. Til þess að stemma stigu við loftslagsbreytingum er í raun þörf fyrir umbyltingu í þróun nýrra orkugjafa þar sem endurnýjanlegar orkulindir eins og jarðhiti skipa öndvegi. Þannig var yfirskrift nýafstaðinnar heimsráðstefnu um jarðhitamál sem haldin var á Balí: „Jarðhiti – orkugjafinn sem breytt getur heiminum“. Utanríkisráðherra sat í sérstakri heiðursstjórn Balí-ráðstefnunnar.

Þekking Íslendinga á sviði nýtingar jarðvarma sem byggist á áralangri reynslu af uppbyggingu orkuiðnaðar í landinu verður sífellt eftirsóttari erlendis. Mikilvægt er að nýta þennan áhuga og þau viðskipta- og atvinnutækifæri sem í honum felast. Jafnframt að halda áfram að koma þessari reynslu á framfæri og leita eftir samstarfi við önnur ríki og alþjóðastofnanir.

Ríkisstjórnin ákvað á síðasta ári að Ísland yrði ein af stofnþjóðum nýrrar alþjóðastofnunar um endurnýjanlegar orkulindir (*e. International Renewable Energy Agency – IRENA*). Skrifað var undir stofnsamþykkt í Bonn í maí 2009 og staðfesti ríkisstjórn Íslands hana hinn 14. apríl sl. Ísland er þar með í hópi fimmtán fyrstu ríkja sem það hafa gert en 142 ríki hafa undirritað stofnsamþykktina. Fjallað er um fullgildingarferli samþykktarinnar í kafla 5.6.1.

Til að tryggja íslenska hagsmuni er stefnt að því að taka virkan þátt í starfsemi IRENA ekki síst til að vinna notkun jarðvarma brautargengis sem ákjósanlegs orkugjafa. Verða íslenskir sérfræðingar hvattir til þess að sækja um störf hjá stofnuninni m.a. til að efla vægi jarðhita innan hennar.

Íslendingar hafa á undanfögnu ári lagt vaxandi áherslu á þátttöku íslenskra fyrirtækja í orkutengdum verkefnum á erlendum vettvangi. Gerður hefur verið tvíhliða samstarfssamningur milli Íslands og Indlands um orkumál. Viðræður hafa farið fram við Rússa um aðkomu íslenskra fyrirtækja að verkefnum, t.d. í Krasnodar-héraði og hugsanlega víðar. Samstarf við Grænland er fyrirhugað í orkugeiranum og tengist stefnu Íslendinga í norðurskautsmálum, en íslensk fyrirtæki starfa nú þegar á Grænlandi við gerð vatnsaflsvirkjana og annarra mannvirkja. Mikill áhugi er af hálfu bandarískra og íslenskra stjórnvalda á að þróa samskipti ríkjanna enn frekar á

sviði orkumála, einkum á sviði jarðhita. Þegar hefur verið stofnað til tveggja samstarfsverkefna. Annars vegar er um að ræða samstarfsvettvang Íslands, Bandaríkjanna og Nýja-Sjálands um þróun orkumála hjá eyþjóðum. Hins vegar er um að ræða samstarfsvettvang Íslands, Bandaríkjanna og Ástralíu til að þróa og kynna hátækni á sviði jarðhitavinnslu.

Íslensk fyrirtæki hafa víða haslað sér völl í jarðhitaverkefnum á liðnu ári eins og í Bandaríkjunum, aðildarríkjum ESB, Mið- og Suður-Ameríku, Afríku, Miðausturlöndum, Indónesíu, Filippseyjum og á Indlandi. Íslensk stjórnvöld hafa haft beina aðkomu að sumum þessara verkefna til að leggja fyrirtækjunum lið þar sem þess hefur verið þörf. Á nýafstöðnu heimsþingi um jarðhitamál sem fram fór í Balí í lok apríl sl. kom einnig fram mikill áhugi erlendra aðila á samstarfi við íslensk fyrirtæki og stofnanir um verkefni víðsvegar um heim.

5.2.3. Málefni hafsins

Stefna Íslands í málefnum hafsins grundvallast á þremur stöðum, þ.e. Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna, hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar og því sjónarmiði að stjórnun og ákvörðunartaka við verndun vistkerfa hafsins og nýtingu lifandi auðlinda eigi að hvíla hjá þeim ríkjum sem mestra hagsmuna eiga að gæta og ákvarðanir snerta með beinum hætti.

Ísland hefur lengi tekið virkan þátt í umfjöllun um málefni hafsins í alþjóðlegu samstarfi. Haft hefur verið á orði að þótt Íslendingar séu fámenn þjóð gegni Ísland veigamiklu hlutverki þegar kemur að málefnum hafsins. Fiskveiðistjórnunarkerfi Íslands þykir til fyrirmyndar hvað varðar sjálfbæra nýtingu fiskistofna. Mengun í hafinu umhverfis landið er með því minnsta sem þekktist og náðst hefur góður árangur í aðgerðum til að draga úr brottkasti og meðafla sem hefur gert það að verkum að nýting afla hefur batnað mjög mikið.

Nú er í undirbúningi árlegur samráðsfundur aðildarríkja SÞ um málefni hafsins og hafréttarmál (UNICPOLOS) sem fram fer í júní nk. Viðfangsefni fundarins að þessu sinni er efling hafrannsóknna og umræðu um málefni hafsins og hafréttarmál. Aðstandendur sjávarútvegsskóla SÞ á Íslandi hafa tekið virkan þátt í undirbúningi á málflutningi Íslands, en þekkingaruppbygging í sjávarútvegi þróunarrikja er veigamikill þáttur í þróunaraðstoð Íslands.

Það mál sem hæst ber á vettvangi FAO er baráttan gegn ólöglegum fiskveiðum og vernd viðkvæms vistkerfis hafsins. Unnið er að samningi um kjölfestuvatn, sem fjallar um stýringu á notkun fljótandi kjölfestu til þess að lágmarka flutning lífvera milli hafsvæða, og gerð alþjóðlegs samkomulags um takmörkun á losun kvikasilfurs í hafið. Ákveðið hefur verið að íslensk stjórnvöld styðji við vöktun á súrnun hafsins á Íslandsmiðum og beiti sér fyrir því að auka þekkingu á afleiðingum loftslagsbreytinga á hafið, bæði hér á landi og á alþjóðavettvangi. Í kafla 5.6.2. er nánar fjallað um það helsta sem er á döfnni varðandi hafréttarmál á vettvangi FAO og SÞ.

Á vettvangi Barentsráðsins er mikil áhersla lögð á að kortleggja menguð svæði og gera áætlun um aðgerðir til að fyrirbyggja umhverfisslys sem af þeim geta hlotist. Ísland hefur stutt allar tillögur er lúta að því að samþætta sem mest starf Barentsráðsins og Norðurskautsráðsins til að koma í veg fyrir skörun verkefna.

Á vettvangi SÞ er nú unnið að því að setja á laggirnar alþjóðlegt ferli til að meta á yfirgrípsmikinn og reglubundinn hátt ástand hafsins, þar á meðal með tilliti til efnahagslegra og félagslegra þátta. Nú standa vonir til að það takist að koma slíku ferli af stað á fundi aðildarríkja sem haldinn verður undir merkjum allsherjarþingsins í lok sumars, svo að ljúka megi fyrsta reglubundna matinu fyrir árið 2015. Fastanefnd Íslands hefur fylgt þessu máli eftir, en Ísland var

í hópi þeirra ríkja sem höfðu forystu um að slíku ferli væri komið á fót á leiðtogafundi um sjálfbæra þróun í Jóhannesarborg árið 2002.

5.2.4. Sjálfbær þróun

Á alþjóðavettvangi hefur Ísland ávallt stutt sjónarmið sjálfbærni. Stærsta hagsmunamál Íslands er verndun hafsins og nýting sjávarafurða þannig að til langs tíma litið sé afli hámarkaður. Í því felst sjálfbær nýting, verndun og umgengni sem byggist á rannsóknum og hagnýtingu þekkingar sem felur í sér að virðing sé borin fyrir öllu vistkerfi hafsins.

Á síðasta ársfundi nefndar um sjálfbæra þróun á vettvangi SP, þar sem viðfangsefnið var þurrkar og landeyðing, lagði Ísland sérstaka áherslu á mikilvægi landgræðslu og upplýsti um áform um stofnun þjálfunaráætlunar á vettvangi Háskóla SP um landgræðslu á Íslandi. Í febrúar sl. var síðan undirritað samkomulag við Háskóla SP um stofnun slíkrar áætlunar, Landgræðsluskólans, en að skólanum standa hér á landi utanríkisráðuneytið, Landbúnaðarháskóli Íslands og Landgræðsla ríkisins. Meginmarkmið skólans er að stuðla að sjálfbærri nýtingu lands og útrýmingu fátæktar í þróunarlöndum með þjálfun fagfólks á sviði sjálfbærrar landnýtingar og landgræðslu. Skólinn á rætur að rekja til eyðimerkursamnings Sameinuðu þjóðanna (UNCCD) og annarra alþjóðlegra umhverfissamninga, s.s. samningsins um líffræðilega fjölbreytni (CBD) og rammisamnings SP um loftslagsbreytingar (UNFCCC). Nánar er fjallað um Háskóla SP á Íslandi í kafla 6.3.1.

Árlegur fundur SP um sjálfbæra þróun verður haldinn nú í maí. Að þessu sinni er viðfangsefni fundarinn framleiðsla, neysla, samgöngur og efna- og sorpvinnsla.

5.2.5. Líffræðilegur fjölbreytileiki

Sameinuðu þjóðirnar hafa útnefnt árið 2010 ár líffræðilegrar fjölbreytni. Af því tilefni er nú mikil umræða um samninginn um líffræðilega fjölbreytni sem á rætur að rekja til Ríóráðstefnunnar 1992. Nefnd stjórnarráðsins um líffræðilegan fjölbreytileika vinnur að undirbúningi fundar vísinda- og tækninefndar samningsins um líffræðilega fjölbreytni sem fram fer í Kenýa síðar í þessum mánuði. Á fundinum verður farið yfir flesta þætti samningsins og í undirbúningi er markmiðssetning fyrir árið 2020. Eitt af því sem þar verður tekist á um er stærð friðlýstra svæða bæði á landi og í haf, en hefur hlutfallið 15% verið nefnt í því samhengi.

Tíunda ráðstefna aðildarríkja samningsins um líffræðilega fjölbreytni verður haldin í október næstkomandi í Japan. Á þessum vettvangi geta sjónarmið nýtingar og verndunar skarast. Ísland hefur lagt áherslu á að styðja við sjálfbæra nýtingu, sérstaklega að því er við kemur lifandi auðlindum hafsins. Loks má nefna fund aðildarríkja samnings um alþjóðaviðskipti með villt dýr og plöntur í útrýmingarhættu (CITES) sem haldinn er á þriggja ára fresti. Síðasti fundur var haldinn nú í mars í Katar.

5.3. Öryggis- og varnarmál

Allt frá brottfarfi bandaríska varnarliðsins haustið 2006 hafa íslensk stjórnvöld axlað sjálfstæða ábyrgð á öryggis- og varnarmálum. Á sama tíma hafa orðið stórfelldar breytingar í alþjóðlegri nálgun í þessum málaflokki. Nýjar ógnir og hættur við öryggi ríkja og almennra borgara hafa verið skilgreindar og mótun viðbragða við þeim er í fullum gangi, bæði á vettvangi alþjóðastofnana og innan einstakra ríkja.

Hefðbundnar skilgreiningar á öryggi og vörnum eiga ekki lengur við og víðari skilgreining á öryggis- og varnarhagsmunum Íslands er nauðsynleg. Þetta kemur skýrt fram í niðurstöðum

formanns áhættumatsnefndar í skýrslu hans til utanríkisráðherra í mars 2009. Þar eru tilgreindir ýmsir áhættuþættir, sem sýna fram á hversu breitt öryggis- og varnarhugtakið er í dag, s.s. öryggi fjármálakerfisins, hernaðarógnir, heilbrigðisöryggi og farsóttir, umhverfisógnir, náttúruhamfarir og loftslagsbreytingar, alþjóðleg hryðjuverkastarfsemi, gereyðingarvopn, skipulögð glæpastarfsemi, mansal, fólksflutningar til Íslands, aðlögun útlendinga að íslensku samfélagi, netöryggi, öryggi orkukerfisins, fjarskiptaöryggi, siglingaöryggi og mengunarvarnir og matvæla- og vatnsöryggi. Þessi skýrsla verður mikilvægt innlegg við mótun heildstæðrar þjóðaröryggisstefnu sem utanríkisráðherra hyggst hrinda úr vör.

Sem fyrr grundvallast öryggi og varnir Íslands á aðildinni að Atlantshafsbandalaginu (NATO) og varnarsamningnum við Bandaríkin. Á undanförunum misserum hefur verið unnið að því að hleypa fleiri stöðum undir öryggis- og varnarsamstarf Íslands sem taki mið af því breytta öryggisumhverfi sem Ísland býr við. Í því skyni hefur verið tekið upp samstarf og samráð við sex nágrannaríki á sviði öryggis- og varnarmála. Þetta samráð tekur mið af víðri skilgreiningu á öryggishugtakinu, enda koma að því, auk utanríkisráðuneytis, forsætisráðuneytið og dómsmála- og mannréttindamálaráðuneytið. Unnið hefur verið að því að efla samstarf norrænu landanna á sviði öryggis- og varnarmála, m.a. á grundvelli tillagna Thorvalds Stoltenbergs og reglubundinnar samvinnu þeirra á sviði varnarmála. Samstarf varnarmálayfirvalda á Norðurlöndum hefur einnig verið styrkt og er nú mjög náð.

5.3.1. Skipan varnar- og öryggismála innanlands

Varnarmálalögin

Varnarmálalög nr. 34/2008 byggjast á þeirri meginforsendu að Íslendingar séu herlaus þjóð og að ekki sé vilji til þess af hálfu stjórnvalda að breyta því. Þar er tekið á ýmsum verkefnum, sem nauðsynleg eru fyrir varnir landsins, s.s. rekstur ratsjárkerfisins, sem er hluti af loftvarnarkerfi Atlantshafsbandalagsins, og annarra mannvirkja sem þjóna varnarhagsmunum Íslands og Atlantshafsbandalagsins. Lögin kveða einnig á um framkvæmd loftrýmisgæslu og nauðsynlegs gistiríkjastuðnings Íslands þess vegna.

Þetta fyrirkomulag, þótt ungt sé, hefur ekki farið varhluta af þeim breyttu áherslum, sem einkenna umfjöllun um öryggis- og varnarmál í dag. Liður í því er endurskoðun á starfi Varnarmálastofnunar og því fyrirkomulagi í öryggis- og varnarmálum, sem gildandi varnarmálalög kveða á um.

Ljóst er að breytinga er þörf og hafa fyrstu skrefin verið tekin í þeim efnum. Í desember 2009 var skipaður starfshópur fimm ráðuneyta til að gera tillögur um hvernig mætti framfylgja ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að leggja niður Varnarmálastofnun á þessu ári og samþætta verkefni hennar hlutverki annarra opinberra stofnana. Starfshópurinn skilaði niðurstöðum sínum til utanríkisráðherra 29. mars sl.

Í skýrslunni er bent á leiðir til að núverandi verkefni Varnarmálastofnunar verði hluti af nýrri borgaralegri stofnun, sem sjái um öryggis- og varnarmál á grundvelli borgaralegra gilda innan áformaðs innanríkisráðuneytis. Einnig eru gerðar tillögur um hvernig verkefnið rúmast innan skyldra stofnana uns nýtt ráðuneyti kemst á fót. Í skýrslunni er lagt til, að ríkisstjórnin leggi fram frumvarp að breytingum á varnarmálalögum þar sem Varnarmálastofnun verði formlega lögð niður 1. janúar 2011. Skýrt er tekið fram að Ísland standi áfram við allar varnar- og öryggistengdar skuldbindingar sínar og að forræði á utanríkispólitískum þáttum verði áfram hjá utanríkisráðherra.

Utanríkisráðherra lagði fram frumvarp til laga hinn 31. mars sl. um breytingu á varnarmálalögum í samræmi við niðurstöður skýrslu starfshópsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að við lögfestingu taki til starfa sérstök breytingastjórn, skipuð fulltrúum ráðuneytanna fimm, sem stýri ráðstöfun einstakra verkefna til þeirra stofnana sem næst þeim standa. Starfshópurinn gerir ítarlega grein fyrir því í skýrslunni hvernig finna megi verkefnum stað hjá Landhelgisgæslunni, Ríkislögreglustjóra, Fasteignum ríkissjóðs og utanríkisráðuneyti auk þess sem bent er á mikilvægar leiðir til að útvista tilteknum verkefnum með þjónustusamningum.

Í frumvarpinu er m.a. mælt fyrir um nýtt ákvæði um verksamninga, sem byggt er á fyrirmynd fjárréiðulaganna. Samkvæmt því yrði utanríkisráðherra veitt heimild til að gera við aðrar ríkisstofnanir verksamninga og samninga um rekstrarverkefni, sem undir lögin falla. Með ákvæðinu er það gert mögulegt að flytja einstök verkefni Varnarmálastofnunar til stofnana þeirra ráðuneyta sem síðar munu mynda nýtt innanríkisráðuneyti.

Í frumvarpinu er jafnframt ákvæði sem tryggir að starfsfólki stofnunarinnar verði boðið starf hjá þeim ríkisstofnunum sem taka við verkefnum Varnarmálastofnunar.

5.3.2 Samstarf í öryggis- og varnarmálum

Varnarsamstarf við Bandaríkin

Varnarsamstarfið við Bandaríkin markar aðra af meginstöðum öryggis- og varnarmálasamstarfs Íslands og hefur gert það í hartnær 60 ár. Forsenda þess er tvíhliða varnarsamningur ríkjanna.

Í samkomulagi íslenskra og bandarískra stjórnvalda um varnarmál frá 2006 er skilgreint hvernig samstarfi þjóðanna skuli háttað á sviði varnar- og öryggismála eftir brotthvarf varnarliðsins. Í samkomulaginu er lagður grunnur að auknu samráði um öryggismál almennt, sem og varnarmál. Mælir samkomulagið m.a. fyrir um reglulegar viðræður um öryggismál, hvort sem er á æðri stigum og á meðal sérfræðinga. Áformað er að næsti reglulegi sérfræðingafundur ríkjanna um öryggismál verði haldinn í Washington haustið 2010. Á þessum fundum er rætt um tvíhliða samstarf ríkjanna á sviði öryggis- og varnarmála og horfur í alþjóðlegum öryggismálum. Einnig hefur verið gengið frá ýmsum atriðum varðandi framkvæmd varnarsamstarfsins í breyttum kringumstæðum, s.s. vegna varnaræfinga, þátttöku Bandaríkjanna í loftrýmiseftirliti og gerðar þjónustusamninga vegna varnarbúnaðar.

Samstarf Íslands og Bandaríkjanna tekur nú skýrt mið af breyttum aðstæðum. Sameiginlegir hagsmunir eru eftir sem áður grunnurinn að tvíhliða samstarfi sem og samvinnu á vettvangi Atlantshafsbandalagsins. Mikilvægt er að byggja á þessum samstarfsgrunni og efla samstarfið þannig að það taki til fleiri þátta öryggismála út frá breiðri skilgreiningu á öryggis- og varnarmálum. Nægir þar að nefna málefni norðurslóða sem verðugt viðfangsefni.

Grannríkjasamstarf

Í kjölfar brotthvarfs bandaríska varnarliðsins árið 2006 var ákveðið að leita eftir samstarfi við helstu grannriki innan Atlantshafsbandalagsins á sviði öryggis- og varnarmála með það að markmiði að auka öryggi og stöðugleika á Norður-Atlantshafi og þar með öryggi Íslands. Undirritað hefur verið samkomulag um samstarf á sviði öryggis- og varnarmála við Danmörku, Noreg og Bretland. Til stendur að undirrita samkomulag við Kanada við fyrstu hentugleika. Þá á Ísland reglulega viðræður við Þýskaland og Frakkland. Fyrirgreindir samningar eru mismunandi, eftir því hvort um er að ræða Danmörku, Noreg eða Bretland, en í öllum tilfellum er boðið upp á

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 samstarfi. Einkum hefur af Íslands hálfu verið lögð áhersla á aukið samstarf um öryggismál á norðurslóðum, eins og vikið er að síðar í þessum kafla og í kafla 3 um norðurslóðir.

Ísland gengur til þessa samstarfs með það að markmiði að leggja sitt af mörkum til sameiginlegs öryggis eins og aðrar þjóðir.

Loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins (NATO) við Ísland

Eftir brotthvarf bandaríska varnarliðsins var reglulegri loftrýmisgæslu á vegum Atlantshafsbandalagsins komið á fót til að koma í veg fyrir að Ísland væri án sýnilegra loftvarna og til að viðhalda þekkingu innan bandalagsins á aðstæðum hér á landi og nágrenni

Aðildarríki NATO senda nú orrustuflugvélar a.m.k. þrisvar sinnum á ári til loftrýmisgæslu á Íslandi samkvæmt samþykkt fastaráðs bandalagsins þar að lútandi frá 27. júlí 2007. Bandaríkin og Danmörk tóku að sér umsjón loftrýmisgæslu við Ísland árið 2009. Í ár hefur Danmörk komið til gæslustarfa og fyrirhugað er að Þýskaland og Bandaríkin sendi einnig flugsveitir í ár. Hætt var við loftrýmisgæslu Bretanna sem fram átti að fara í desember 2008 í kjölfar yfirýsinga núverandi utanríkisráðherra. Ýmis ríki hafa lýst áhuga á loftrýmisgæslu næstu árin og unnið verður að því að tryggja nægjanleg framlög frá bandamönnum eftir því sem þurfa þykir. Þátttökubjóðirnar hafa orðið að taka á sig aukinn kostnað í kjölfar efnahagsástandsins hér á landi.

Íslenska loftvarnarkerfið hefur eftirlit með skilgreindu loftrýmisesfirlitssvæði Atlantshafsbandalagsins umhverfis Ísland. Innan þess svæðis er óauðkennd flugumferð greind og henni mætt af flughersveitum er sinna loftrýmisgæslu fyrir hönd bandalagsins, m.a. vegna flugöryggissjónarmiða þar sem slíkt flug svarar hvorki kalli né hefur virkan svarratsjárúnað.

Frá árinu 2006 hafa 62 óauðkennd flug verið greind á þessu svæði, þar af 60 rússneskar langdrægar sprengjuflugvélar. Í níu tilvikum hefur verið flogið umhverfis landið og mesta nálægð verið innan við 35 mílur frá landi. Varnarmálastofnun hefur fylgst með þessu flugi og sent upplýsingar um það inn í loftvarnarkerfi NATO og til Flugstoða sem sinna flugumferðarstjórn í kringum landið.

Flug rússnesku herflugvéla brýtur ekki gegn alþjóðalögum. Íslensk stjórnvöld hafa þó ítrekað komið á framfæri þeirri skoðun, beint við rússnesk stjórnvöld og á vettvangi samstarfsráðs NATO og Rússlands, að slíkt herflug nálægt íslenski lofthelgi, sem Rússar hafa ekki tilkynnt, sé í hæsta máta óviðeigandi auk þess sem af því getur stafað hætta fyrir borgaralegt flug. Sá möguleiki er meðal annars nefndur í áhættumatsskýrslunni til utanríkisráðherra í mars 2009.

Norrænt samstarf – NORDEFCO

Almennt samstarf Norðurlanda á sviði varnar- og öryggismála hefur farið vaxandi á síðustu árum og tekur Ísland fullan þátt í því. Á fundi varnarmálaráðherra Norðurlanda og Eystrasaltsríkja í nóvember 2009 var undirritað samkomulag um nýtt skipulag samstarfs Norðurlanda á sviði varnarmála (NORDEFCO) sem miðar að því að gera samstarfið einfaldara og markvissara.

Norrænt varnarsamstarf miðar að því að ná fram samlegðaráhrifum og sparnaði í að byggja upp getu til að mæta fjölpættum öryggisáskorunum. Ætlunin er að efla samstarf og langtíma stefnumótun Norðurlandanna, sem deila sömu grundvallargildum í öryggismálum og eiga ýmissa sameiginlegra öryggishagsmuna að gæta, þótt aðild ríkjanna að alþjóðastofnunum sé mismunandi. Samstarfið lýtur að því hvernig þátttökurikin geti sameiginlega eftl aðgerðagetu sína til langs tíma, t.a.m. með æfingum, útboðum á búnaðarkaupum og samvinnu á vettvangi.

Fyrir liggur að Norðurlöndin hafa verulegan áhuga á að efla norrænt samstarf á sviði friðargæslu, þróunarsamvinnu og mannúðarmála, enda fara saman markmið og leiðir. Unnið er að aukinni samvinnu og samhæfingu ríkjanna í aðstoð við Afganistan og verið er að kanna hugsanlega frekari samþættingu á framlagi ríkjanna.

5.3.3. Skýrsla Stoltenbergs um samvinnu Norðurlanda í utanríkis- og öryggismálum

Á fundi utanríkisráðherra Norðurlandanna í Osló 9. febrúar 2009 afhenti Thorvald Stoltenberg, fyrrverandi utanríkis- og varnarmálaráðherra Noregs, skýrslu sína um norrænt samstarf í öryggis- og varnarmálum. Í skýrslunni er horft til næstu 10-15 ára og gerðar tillögur um nánara samstarf landanna, m.a. varðandi friðaruppbyggingu og friðarumleitanir, loftrýmis- og landhelgisgæslu, öryggismál á norðurslóðum, tölvuöryggi, samnýtingu og samvinnu í rekstri sendiráða og samvinnu á sviði varnarmála. Utanríkisráðherrar Norðurlanda fjölluðu ítarlega um skýrslu Stoltenbergs og samþykktu yfirlýsingu um framkvæmd hennar á fundi sínum í Reykjavík í júní 2009 í formennskutið Íslands.

Ráðherrarnir töldu ákveðna þætti í tillögum Stoltenbergs verðskulda tafarlausa skoðun, t.d. samstarf á sviði stjórnunar hættuástands, loftferðaeftirlits og fjarskipta, gervihnattaþjónustu, netöryggis, og utanríkisþjónustu; og ýmiskonar hernaðarsamstarf, svo sem flutningar, æfingar, læknaþjónusta og sameiginleg aðstaða til æfinga. Aðrar tillögur snúa að langtíma markmiðum og þarfnast frekari undirbúnings.

Ísland leiðir starfið er lýtur að frekari úrvinnslu á þróun aukins norræns samstarfs um loftrýmisgæslu yfir Íslandi. Noregur leiðir undirbúning fyrir aukið samstarf Norðurlanda á sviði stjórnunar hættuástands. Markmið þess samstarfs er stofnun sameiginlegrar borgaralegrar viðbragðssveitar sem getur tekið að sér verkefni á sviði stjórnunar hættuástands fyrir Sameinuðu þjóðirnar. Nú er verið að taka fyrstu skrefin að þessu takmarki með því að skoða samræmingu og samnýtingu þjálfunar og námskeiðshalds sem Norðurlöndin standa fyrir á þessu sviði.

Samstarf Norðurlandanna á sviði utanríkisþjónustu er með miklum ágætum. Stefnt er að því að auka samstarfið og styrkja á þeim sviðum þar sem um sameiginlega hagsmuni Norðurlandanna er að ræða og leiðir Svíþjóð þá vinnu. Áfram er stefnt að því að samstarfið verði sveigjanlegt og óformlegt. M.a. er rætt um möguleika á samnýtingu húsnæðis og að ríki geti boðið öðru eða öðrum ríkjum aðstoðu á sendiskrifstofu fyrir einn starfsmann. Einnig er rætt um aukin samráð og upplýsingaskipti þar sem það á við.

Sjá nánar kafla 3.4. um samstarf Norðurlanda.

5.3.4. Ný öryggis- og varnarmálastefna Atlantshafsbandalagsins

Á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Strassborg/Kehl á síðasta ári var samþykkt að hefja vinnu við gerð nýrrar grundvallarstefnu bandalagsins til samþykktar á næsta leiðtogafundi sem haldinn verður í Lissabon í nóvember nk. Núverandi grundvallarstefna er frá árinu 1999. Þrjár ástæður hafa einkum verið nefndar fyrir nauðsyn endurskoðunar á grundvallarstefnunni. Í fyrsta

lagi hefur bandalagið breyst mjög á síðasta áratug. Ríkjum þess hefur fjölgað úr 16 í 28 og umhverfi öryggis- og varnarmála tekið stakkaskiptum. Nýjar ógnir og áskoranir hafa litið dagsins ljós. Hryðjuverkaárásirnar á Bandaríkin og síðar í Evrópu, og aðgerð bandalagsins í Afganistan eru skýrustu dæmin þar um. Einnig má nefna orkuöryggi, netöryggi, útbreiðslu geryðingarvopna, sjórán og loftslagsbreytingar. Í öðru lagi þykir brýnt að útskýra betur fyrir almenningi hvernig bandalagið hefur breyst og afla því frekari stuðnings. Í þriðja lagi er talið nauðsynlegt að skilgreina með skýrum hætti hvert sé hlutverk bandalagsins.

Anders Fogh Rasmussen, nýr framkvæmdastjóri bandalagsins, skipaði á sínum fyrstu vikum í embætti sérfræðingahóp, undir forystu Madeleine Albright fv. utanríkisráðherra Bandaríkjanna, sem mun skila framkvæmdastjóranum ráðgefandi álit um hina nýju grundvallarstefnu nú um miðjan maí. Framkvæmdastjórinn hefur það álit til hliðsjónar við gerð endanlegra draga að nýrri grundvallarstefnu bandalagsins. Hún verður unnin í nánu samráði við aðildarríkin og að endingu lögð fyrir leiðtogafund bandalagsins í Lissabon.

Sérfræðingahópurinn hélt fjórar málstofur um einstaka þætti stefnunnar til undirbúnings álitsins. Málstofurnar voru vettvangur til að skýra afstöðu ríkja og fækka umdeildum atriðum í vinnu við hina nýju stefnu. Til viðbótar hefur verið haft samráð við einstök aðildarríki og lögð áhersla á að opna á umræðu við þjóðþing, frjáls félagasamtök og fræðistofnanir. Einn sérfræðinganna, Aivis Ronis, sem nú er orðinn utanríkisráðherra Lettlands, kom til Íslands í apríl sl. og fundaði m.a. með utanríkismálanefnd Alþingis. Auk þess var haldið hringborð með þátttöku fræðimanna og frjálsra félagasamtaka.

Áherslur Íslands við gerð nýrrar grundvallarstefnu bandalagsins hafa tekið mið af utanríkispólitískum áherslum Íslands. Meðal þessara áhersluatriða er að í grundvallarstefnunni verði eftirfarandi atriði áréttuð:

- sameiginlegar varnir bandalagsins sem helsta og mikilvægasta verkefni NATO
- ákvæði fimmtu greinar Washington-sáttmálans um gagnkvæmar varnarskuldbindingar
- notast verði við viðtækari skilgreiningu á öryggi
- mikilvægi norðurslóða
- hlutverk NATO í afvopnunarmálum, þ.m.t. hvað kjarnorkumál varðar
- hlutverk NATO við framfylgd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325, um frið konur og öryggi

Atlantshafsbandalagið og norðurslóðir

Norðurslóðir hafa frá stofnun Atlantshafsbandalagsins verið bandalaginu mikilvægar og í upphafi árs 2009 skipulögðu íslensk stjórnvöld, í samvinnu við bandalagið, málstofu um öryggishorfur á norðurslóðum. Hana sóttu fulltrúar allra aðildarríkja bandalagsins, þáverandi framkvæmdastjóri og æðstu embættismenn frá hermálahlíðinni. Í niðurstöðum málstofunnar kemur m.a. fram að mikilvægt sé að NATO hafi vakandi auga með þeirri þróun sem nú á sér stað á norðurslóðum, enda kunnir hlýnun loftslags að hafa öryggispolitískar afleiðingar í för með sér. Jafnframt kom fram að mikilvægt væri að bandalagið yki vitund sína og eftirlit með svæðinu, og ynni náð með öðrum stofnunum og ríkjum, sem hagsmuna eiga að gæta á norðurslóðum. Stefna Íslands er þó alfarið að vinna gegn hervæðingu á norðurslóðum.

Íslensk stjórnvöld hafa fylgt eftir niðurstöðum málstofunnar og í yfirlýsingu leiðtogafundarins í Strassborg/Kehl í fyrra er Íslandi þakkað frumkvæðið í málefnum norðurslóða. Þá hafa íslensk stjórnvöld áréttuð mikilvægi norðurslóða á ýmsum vettvangi innan bandalagsins, sem og í

aðdraganda gerðar nýrrar grundvallarstefnu þess. Það kemur í ljós þegar nær dregur leiðtogafundi í Lissabon hvert frekara framhald málsins verður.

Samskipti Atlantshafsbandalagsins og Rússlands

Á fundi utanríkisráðherra NATO í mars 2009 var ákveðið að taka að nýju upp fundi í NATO-Rússlandsráðinu sem legið höfðu niðri í kjölfar átakanna í Georgíu í ágúst 2008. Í framhaldinu ríkti nokkur bjartsýni á að hægt yrði að ná samkomulagi um endurskipulagningu á starfi ráðsins og skapa þar vettvang fyrir hreinskiptar umræður og horfa til framtíðar með sameiginlega hagsmuni í huga. Nýr framkvæmdastjóri Atlantshafsbandalagsins hefur lagt aukna áherslu á bætt samskipti við Rússa. Áhersla hefur verið lögð á aukið samstarf bandalagsins og Rússa í málefnum Afganistans, í baráttunni gegn hryðjuverkum, eiturlyfjum, sjóránum, útbreiðslu gjöreyðingarvopna og á sviði afvopnunarmála. Þá er unnið að sameiginlegu hættumati bandalagsins og Rússlands. Ísland er í hópi þeirra ríkja sem vilja auka og treysta samskipti bandalagsins við Rússland. Þess má geta að stefnt er að heimsókn Vladimir Titov, varautanríkisráðherra Rússlands, hingað til lands í næsta mánuði og utanríkisráðherra Rússlands, Sergei Lavrov, síðar á árinu.

5.3.5. *Afganistan*

Afganistan er sem fyrr þungamiðja umræðu í Atlantshafsbandalaginu, enda fer þar fram umfangsmesta aðgerð í sögu bandalagsins. Aukinnar bjartsýni gætir meðal framlagaríkja alþjóðaliðsins í Afganistan (ISAF) um að viðsnúningur verði árið 2010, þannig að hægt verði að byrja að færa ábyrgð á öryggismálum í Afganistan til þarlendra stjórnvalda. Ástæða aukinnar bjartsýni er ekki síst sú liðsaflaaukning sem nú er í undirbúningi, en um 39.000 manna viðbótar liðsafla var lofað í lok síðasta árs. Þá þykir þjálfun afganska hersins ganga vel og lögregluþjálfunin fara batnandi, en þjálfun er lykilatriði í allri yfirfærslu á ábyrgð í öryggislegu tilliti. Ennfremur hefur yfirhershöfðingi ISAF freistað þess að breyta um aðferðafræði og fært liðsafla ISAF nær almenningi til að vernda Afgani og reyna að öðlast meiri skilning á aðstæðum þeirra og afstöðu. Þung áhersla er lögð á að leita leiða til að forðast frekara mannfall meðal óbreyttra borgara og hefur starfsaðferðum friðargæsluliðsins verið breytt í þeim tilgangi.

Enginn velkist þó í vafa um að árið 2010 verður erfitt í mörgu tilliti. Á síðastliðnu ári var mikið mannfall í röðum bandalagsríkja, ekki síst þeirra sem standa í aðgerðum í suður- og austurhluta Afganistan, þar sem bardagar eru harðastir. Viðbúið er að mannfall verði einnig mikið á þessu ári þar sem alþjóðaliðið mun freista þess að fara inn á svæði þar sem andstöðuöflin eru sterk fyrir. Þá þykir víst að andstöðuöflin muni áfram reiða sig á árásir á pólitísk mikilvæga eða mannmarga staði til að hámarka skaða og draga úr tiltrú almennings á stjórnvöldum og ISAF. Þá er stuðningur við ISAF takmarkaður í mörgum aðildarríkjum NATO og fer sums staðar dvinandi eins og í Kanada og Bretlandi. Hins vegar hefur stuðningur við ISAF í Afganistan og meðal Afgana sjálfra haldist nokkuð stöðugur.

Enn er skortur á að stilla saman hernaðarlegar aðgerðir og borgaralega uppbyggingu þótt ákveðinn árangur hafi náðst, einkum vegna aukins samstarfs ISAF og Sameinuðu þjóðanna. Þingkosningar eru fyrirhugaðar síðar á þessu ári en ný ríkisstjórn Hamid Karzai hefur átt í töluverðum útistöðum við afganska þingið og alþjóðasamfélagið. Karzai fyrirhugar að halda friðarþing með ólíkum þjóðfélagshópum í landinu (þ.m.t. talibönnum) síðar í þessum mánuði og bindur vonir, líkt og alþjóðasamfélagið, við að hægt verði að friðþægja og semja við einstök andstöðuöfl. Loks er fyrirhuguð alþjóðleg ráðstefna um Afganistan í Kabúl í júlí nk.

Þrátt fyrir erfiðleika hefur margt áunnist í Afganistan frá því Atlantshafsbandalagið og ISAF komu þar að málum árið 2003. Átök eru tiltölulega staðbundin og friðvænlegt í mörgum héruðum. Milljónir stúlkna sækja nú skóla, en undir stjórn talibana var slíkt bannað. Þá hefur aðgangur Afgana að heilsugæslu stóruakist og mörg brýn þróunarverkefni komist á legg sem hefur aukið lífsgæði og bætt afkomu almennings í Afganistan.

ISAF-aðgerðin er að beiðni afganskra stjórnvalda og í umboði öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna. Alls leggja nú 46 ríki ISAF lið, sem nú hefur yfir tæplega 90.000 manns að skipa. Á vegum íslenskra stjórnvalda eru fjórir Íslendingar að störfum í landinu. Þá hefur Ísland stutt Afganistan fjárhagslega, m.a. í gegnum svokallaðan neyðaraðstoðarsjóð. Ísland hefur lagt áherslu á mikilvægi borgaralegrar og efnahagslegrar uppbyggingar samhliða hernaðaraðgerðum, að Afganir taki á spillingarmálum af alvöru, að virðing fyrir mannréttindum, þ.m.t. réttindum kvenna, sé í hávegum höfð og leitað skuli allra leiða til að forðast mannfali meðal óbreyttra borgara. Þannig vakti utanríkisráðherra t.d. athygli á stöðu kvenna í Afganistan í ræðu sinni á leiðtogafundi NATO í Strassborg/Kehl árið 2009 og fordæmdi lagasetningu sem skerti réttindi þeirra. Þá hefur Ísland lagt áherslu á framfylgd ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Sjá nánar um starf Íslensku friðargæslunnar í Afganistan í kafla 6.5.

5.3.6. Korfú-ferlið

Á vettvangi Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) er nú fjallað um hvernig megi styrkja fyrirkomulag öryggismála í Evrópu. Þetta ferli hefur verið kallað Korfú-ferlið, þar sem því var hrundið af stað með óformlegum ráðherrafundi stofnunarinnar á grísku eyjunni Korfú í júní á síðasta ári.

Síðan þá hefur á vettvangi ÖSE verið fjallað kerfisbundið um hvernig styrkja megi öryggiskerfið í Evrópu. Vestræn ríki hafa viljað ræða allar þrjár viddir Helsinki-sáttmálans, það er samstarf um hernaðar- og öryggismál, efnahags- og umhverfismál og mannréttindi. Á það hafa Rússar fallist þótt þeir haldi áfram að leggja áherslu á hernaðarlega þáttinn. Á grundvelli ákvörðunar utanríkisráðherrafundar ÖSE í Apenu í desember sl. nær umræðan nú til allra þátta öryggismála sem fjallað er um á vettvangi ÖSE, allt frá mannréttindum og lýðræði til afvopnunarmála og traustvekjandi aðgerða á hernaðarsviðinu.

Í umræðunum hefur komið fram vilji flestra þátttökuríkja til að styrkja enn frekar alla þætti samstarfsins og staðfesta skuldbindingar ríkjanna á öllum þeim sviðum sem ÖSE fjallar um. Traust milli aðildarríkja hefur farið minnkandi undanfarinn áratug, ekki síst í kjölfar stríðsins í Georgíu og vegna einhliða ákvörðunar Rússlands um að leyfa ekki lengur eftirlit á sínu landsvæði í samræmi við samninginn um hefðbundinn herafla í Evrópu.

Ísland mun gegna formennsku á Öryggissamvinnuvettvangi ÖSE fyrstu fjóra mánuði næsta árs.

5.4. Afvopnunarmál

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er m.a. lögð áhersla á afvopnun, sameiginlegt alþjóðlegt öryggi, kjarnaafvopnun og friðarumræðu. Meginmarkmið Íslands í afvopnunarmálum eru útrýming allra gereyðingarvopna og ómannúðlegra hefðbundinna vopna og að lágmarka hættu sem stafar af hefðbundnum vopnum með því að takmarka magn, tegundir og útbreiðslu, án þess þó að ganga gegn réttmætum öryggishagsmunum ríkja. Ísland hefur hins vegar ekki getu til þess að taka fullan þátt í öllu alþjóðasamstarfi með jafnvirkum hætti. Þess vegna beitir Ísland sér

sérstaklega fyrir tveimur tilteknum viðfangsefnum í afvopnunarmálum á alþjóðavettvangi, sem eru kjarnaafvopnun og aðgerðir gegn ólögumætri útbreiðslu smá- og léttvopna.

5.4.1. Afvopnun á sviði kjarnavopna

Afvopnun á sviði kjarnavopna hefur færst ofar á dagskrá milliríkjasamskipta frá því að Barack Obama tók við embætti forseta Bandaríkjanna, enda hefur forsetinn algjöra afvopnun á sviði kjarnavopna að stefnumiði. Hinn 8. apríl sl. undirrituðu forsetar Bandaríkjanna og Rússlands nýjan START-samning í Prag sem gerir ráð fyrir allmikilli fækkun kjarnaodda í vopnabúrum beggja ríkja en 95% kjarnavopna í veröldinni eru í þeirra eigu. Í samningnum er einnig gert ráð fyrir verulegri fækkun langdrægra eldflauga sem borið geta kjarnavopn. Þessi áfangi er mikið fagnaðarefni.

Í þessum mánuði fer fram endurskoðunarráðstefna samningsins um útbreiðslu kjarnavopna (NPT). Endurskoðunarráðstefna NPT er haldin á fimm ára fresti. Á þessu ári eru 40 ár liðin frá því að samningurinn tók gildi. Þá voru aðildarríkin 43, en nú eru þau 189 eða nánast öll aðildarríki Sameinuðu þjóðanna. Segja má að þessi samningur sé höfuðstoð þeirrar viðleitni alþjóðlega samfélagsins að stemma stigu við útbreiðslu kjarnavopna en það er óumdeilt að hættan fer vaxandi á að slík vopn komist í hendur fleiri ríkja eða jafnvel hryðjuverkasamtaka.

Ísland hefur lagt ríka áherslu á að öll ríki gerist aðilar að NPT-samningnum, ekki síst þau ríki sem vitað er eða talið er að búi yfir slíkum vopnum. Málefni Írans verða áfram ofarlega á baugi og sú krafa uppi að Íran standi við skuldbindingar sínar samkvæmt NPT-samningnum og uppfylli ályktanir öryggisráðs SP vegna kjarnorkuáætlunar landsins.

Samningurinn um allsherjarbann við kjarnavopnatilraunum skiptir einnig máli, en hann hefur enn ekki tekið gildi. Samningurinn hefur verið staðfestur af Íslands hálfu og hér á landi eru tvær stöðvar í hinu hnattræna eftirlitskerfi sem komið hefur verið upp á vegum þeirrar stofnunar (CTBTO), sem hefur umsjón með samningnum. Sendiráð Íslands í Vín sér um þátttöku í CTBTO. Ísland hefur lagt ríka áherslu á að öll ríki gerist aðilar að CTBT-samningnum, ekki síst þau tilteknu ríki sem gerast þurfa aðilar samkvæmt ákvæðum samningsins til að hann geti tekið gildi.

5.4.2. Aðgerðir gegn smá- og léttvopnum

Áætlað er að 600 milljónir smá- og léttvopna séu í umferð og að þau valdi allt að 500.000 dauðsföllum á ári, þar af 300.000 í vopnuðum átökum. Mörkin eru stundum óljós milli glæpastarfsemi og vopnaðra átaka. Átök snúast ekki lengur endilega um pólitískan eða hernaðarlegan ávinning, heldur um aðgang að náttúruauðlindum eða viðskipti með þær. Átökin stjórna ekki alltaf af skipulögðum herjum, heldur hópum eða hreyfingum sem oft fremja mannúðar- eða mannréttindabrot, ekki síst gegn konum og börnum.

Á ráðstefnu SP um smá- og léttvopn sem haldin var í New York í júlí 2001 var samþykkt framkvæmdaáætlun um að koma í veg fyrir, vinna gegn og útrýma ólöglegum viðskiptum með smá- og léttvopn. Ísland hefur verið meðflytjandi að tillögum á allsherjarþingi SP til þess að fylgja eftir áætluninni og styður að gerður verði lagalega bindandi alþjóðasamningur um vopnaviðskipti, þ.m.t. smá- og léttvopn. Unnið er að undirbúningi slíks samning.

5.4.3. Bann gegn klasasprenjum

Samningur um klasasprenjur var gerður í Osló 3. desember 2008. Með samningnum eru þær klasasprenjur bannaðar sem valda ómannúðlegu tjóni, kveðið er á um eyðingu birgða, hreinsun

svæða og aðstoð við fórnarlömb. Ísland studdi gerð samningsins frá upphafi og tók þátt í samningaferlinu. Unnið er að fullgildingunni samningsins.

5.4.4. Útflutningseftirlit

Utanríkisráðuneytið fer með útflutningsmál og sem slíkt veitir það útflutningsleyfi fyrir vörum sem skylt er að hafa eftirlit með. Á undanförunum tíu árum hefur orðið veruleg aukning í alþjóðasamstarfi um útflutningseftirlit en virkt útflutningseftirlit er mikilvægur þáttur í aðgerðum gegn útbreiðslu geryðingarpopna, ólöglegra hergagna og annarra hluta sem geta ógnað alþjóðaöryggi. Eldri alþjóðlegar reglur hafa verið hertar og nýjar skuldbindingar bæst við. Síst þjónar það íslenskum hagsmunum ef útflutningseftirlit er slakara hér en í nágrannalöndunum. Slíkt býður upp á misferli, t.d. umflutning hættulegra hluta um íslenskt landsvæði. Það þarf því að uppfæra íslenska löggjöf á þessu sviði til þess að Ísland geti staðið við alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Þess vegna liggur nú fyrir Alþingi nýtt frumvarp sem er ætlað að uppfæra gildandi reglur á þessu sviði.

5.5. Almenn utanríkismál

Íslensk stjórnvöld eiga reglubundið samráð við ýmis ríki og ríkjahópa um mikilvæg utanríkismál. Íslensk utanríkisþjónusta gegnir lykilhlutverki við að skilgreina sífellt margslungrari hagsmuni Íslands á sviði utanríkismála. Ísland tekur m.a. þátt í pólitísku samráði við ESB á sviði utanríkis- og öryggismála og á regluleg pólitísk samráð við nokkur ríki. Sendiskrifstofur Íslands um allan heim sinna einnig margþættum verkefnum á sviði utanríkis- og öryggismála og gæta hagsmuna Íslands á því sviði.

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

Meginmarkmið sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB er að standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni Evrópusambandsins í samræmi við meginreglur stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að standa vörð um frið á alþjóðavettvangi. Nánar er fjallað um utanríkis- og öryggisstefnu ESB í kafla 4.4.8

Ísland hefur lýst yfir fullum stuðningi sínum við viðleitni ESB að styrkja sig í sessi sem heildstætt afl í alþjóðasamskiptum og getu sína til þess að vinna að evrópskum hagsmunum og gildum á alþjóðlegum vettvangi. Styrking ESB í þessu tilliti myndi óhjákvæmilega þjóna hagsmunum Íslands sem yfirleitt fara saman við hagsmuni ESB í utanríkis- og öryggismálum.

Ísland tekur þátt í pólitísku samráði við ESB á grundvelli samkomulags þar um á milli EFTA-ríkjanna innan EES og ESB um reglubundið samráð. Utanríkisráðherrar EFTA-ríkjanna innan EES halda fundi, samhliða fundum EES-ráðsins, um mikilvæg utanríkismál, með svokölluðu þríeyki ESB, utanríkisráðherrum formennskuríkis og verðandi formennskuríkis, ásamt fulltrúum ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar. Að auki býður formennskuríki ESB sérfræðingum EFTA-ríkjanna innan EES til hefðbundinna samráðsfunda um mikilvæg utanríkismál, m.a. málefni Miðausturlanda og Rússlands svo að dæmi séu nefnd.

EFTA-ríkin innan EES geta tekið undir yfirlýsingar ESB á sviði utanríkismála, hvort sem þær eru gefnar út í Brussel eða á vettvangi alþjóðastofnana. Á árinu 2009 gaf ráðherraráð ESB út 204 yfirlýsingar um afstöðu sambandsins til mála víðs vegar um heiminn. Tók Ísland undir 179 þeirra.¹³

¹³ Algengasta ástæðan fyrir því að ekki var tekið undir yfirlýsingu var að ESB gaf of stuttan frest til svars.

Ísland sækir árlega 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 og Tyrklandi ásamt umsóknarríkjum ESB, Króatíu og Makedóníu.

Þátttaka Íslands í verkefnum ESB á sviði öryggis- og varnarmála takmarkast við borgaraleg verkefni, sbr. yfirlýsingu sem samþykkt var af aðildarríkjum ESB að frumkvæði Írlands í tengslum við Lissabon-sáttmálann og kveður á um að hverju ríki er í sjálfsvald sett hvernig framlagi til sameiginlegra varna er hagað, þ.e. aðildarríki eru ekki skuldbundin til að taka þátt í hernaðarlegum aðgerðum á vegum bandalagsins.

5.5.2. Tvíhliða samskipti við einstaka ríki um utanríkismál

Sendiskrifstofur Íslands um allan heim sinna ýmsum verkefnum á sviði utanríkis- og öryggismála, en með því að virkja þær er hægt að koma skilaboðum beint til stjórnvalda í viðkomandi landi og koma á tvíhliða samstarfi um hin ýmsu mál. Má þar nefna samningagerð af ýmsu tagi og málarekstur til að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri.

Íslensk stjórnvöld eiga reglubundið samráð við ýmis ríki um mikilvæg utanríkismál, bæði tvíhliða og innan ríkjahópa. Sem dæmi um tvíhliða samstarf má nefna reglubundið samráð við Japan, Kína og Rússland. Að því er varðar ríkjahópa og að slepptu Norðurlandasamstarfinu ber helst að nefna reglubundið samstarf Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna sem fer vaxandi, ekki síst á ráðherrastigi. Einnig ber að nefna reglubundna samráðsfundi fulltrúa utanríkisráðuneyta Bandaríkjanna, Eystrasaltsríkjanna og hinna Norðurlandanna.

5.5.3. Miðausturlönd

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er m.a. tekið fram að ríkisstjórnin styðji sjálfsákvörðunarrétt Palestínumanna og rétt þeirra til sjálfstæðs ríkis. Þar er einnig lögð áhersla á að byggja upp pólitísk tengsl við heimastjórn Palestínu. Þetta hefur m.a. verið gert í gegnum fulltrúa Íslands, sem skipaður var árið 2008, gagnvart heimastjórn Palestínu.

Ísland hefur virka aðkomu að málefnum svæðisins með þátttöku í störfum Sameinuðu þjóðanna, með beinum framlögum til stofnana þeirra, í gegnum starfsfólk Íslensku friðargæslunnar á svæðinu og með tvíhliða samskiptum við stjórnvöld í Ísrael og Palestínu.

Meginhluti framlaga Íslands til svæðisins rennur til UNRWA, stofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Palestínufloktamenn, sem rekin er fyrir frjáls framlög aðildarríkja SP. Ísland styður einnig frjáls félagasamtök í Palestínu. Meðal annars samtökin *Palestinian Medical Relief Society*, sem dr. Mustafa Barghouthi rekur, en hann er mörgum af góðu kunnur á Íslandi. Samstarfssamningur við samtök hans var gerður í kjölfar þingsályktunartillögu sem flutt var á 133. löggjafarþingi. Samtök hans reka sjö færanlegar sjúkrastöðvar á Vesturbakkanum og Gasa og hefur utanríkisráðuneytið kostað kaup á einni slíkri og rekstur hennar í þrjú ár. Þetta framlag skiptir miklu máli til að vege upp á móti takmörkunum á ferðafrelsi sem hefta aðgang Palestínumanna að heilbrigðisþjónustu.

Tveir Íslendingar starfa nú á vegum Friðargæslunnar á svæðinu, einn í höfuðstöðvum Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) fyrir Miðausturlönd í Jórdaníu og annar hjá Samræmingarskrifstofu aðgerða SP í mannúðarmálum (OCHA) í Jerúsalem, en sú stofnun gegnir veigamiklu hlutverki, ekki síst við að skrá hvaða áhrif múrinn og aðrar vegatálmanir á

Vesturbakkanum hafa á daglegt líf Palestínuranna. Gert er ráð fyrir að þriðji íslenski fulltrúinn taki til starfa á svæðinu síðar á þessu ári. Nánar er fjallað um Íslensku friðargæsluna í kafla 6.5.

Ísland beitir sér sérstaklega í málefnum Palestínu á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Fastanefndir Íslands flytja fjölmargar ræður á ári hverju um málið, m.a. í allsherjarþinginu, opnum umræðum öryggisráðsins og mannréttindaráðinu í Genf.

Stjórnmalasambandið við Ísrael gefur íslenskum stjórnvöldum nauðsynlegt samband við þarlenda ráðamenn. Þegar tilefni er til er kröftuglega mótmælt og er eftir því tekið. Var það t.d. raunin þegar íslensk stjórnvöld fordæmdu óverjandi og óviðunandi loftárásir Ísraels á Gasa.

Utanríkisráðherra hefur lýst því yfir að hann hyggist heimsækja Gasa-svæðið til að kynna sér ástandið af eigin raun.

5.6. Þjóðréttarmál

Þjóðaréttur eru reglur sem gilda í samskiptum ríkja. Markmið þjóðaréttar er meðal annars að stuðla að friðsamlegri sambúð þjóða og koma í veg fyrir og binda enda á deilur þeirra á milli eftir því sem kostur er. Mikilvægur hluti þjóðaréttar eru samningar ríkja á milli, en hafréttur er sá hluti þjóðaréttarins sem Ísland hefur lagt mesta áherslu á.

5.6.1. Samningar Íslands við erlend ríki

Margir tvíhliða samningar við erlend ríki og fjölþjóðlegir samningar hafa verið gerðir og undirritaðir á undanförunum misserum. Jafnframt hefur nokkur fjöldi samninga verið fullgiltur og öðlast gildi. Sérstök áhersla hefur verið lögð á gerð samninga um upplýsingaskipti á sviði skattamála við lágskattaríki þar sem skattyfirvöld geta á grundvelli þeirra óskað eftir upplýsingum um skattskyldar eignir og tekjur sem íslenskir skattaðilar eiga þar. Þannig voru undirritaðir tíu nýir tvíhliða upplýsingaskiptasamningar á síðasta ári. Nánar er fjallað um upplýsingaskiptasamninga í kafla 7.4.1. og gerð annarra viðskiptasamninga, svo sem fríverslunar-, fjárfestinga- og loftferðasamninga.

Enn fremur hefur áhersla verið lögð á að leggja baráttunni gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi lið, einkum gegn mansali. Í því sambandi má nefna að fullgildingarferli vegna Palermó-samningsins gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi er á lokastigi og utanríkisráðherra hefur lagt fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fullgildingu mansalsbókunar við þann samning.

Til þess að hægt sé að standa betur vörð um mannréttindi var viðbótarsamningur nr. 14a við mannréttindasáttmála Evrópu undirritaður fyrir Íslands hönd hinn 7. júlí 2009 án fyrirvara um fullgildingu og gefin út yfirlýsing þess efnis að Ísland myndi beita ákvæðum hans til bráðabirgða þar til hann tæki gildi. Viðbótarsamningurinn öðlaðist gildi 1. nóvember sl. og er talið að hann muni auka skilvirkni Mannréttindadómstóls Evrópu til muna.

Ýmsir aðrir samningar hafa verið gerðir og öðlast gildi á liðnu ári. Má til dæmis nefna samning um birtingu erlendis á réttarskjölum og utanréttarskjölum í einkamálum og verslunarmálum sem öðlaðist gildi 1. júlí 2009 og samning um einkamálaréttarfar sem öðlaðist gildi 31. júlí 2009. Báðir þessir samningar eru á vegum Haag-ráðstefnunnar um alþjóðlegan einkamálarétt.

Loks skal þess getið að fullgildingarferli vegna stofnsamþykktar Alþjóðastofnunar um endurnýjanlega orku (IRENA) er langt komið. Talið er að þátttaka Íslands í starfsemi þessarar

nýju stofnunar geti skapað tækifæri fyrir íslensk fyrirtæki til að taka að sér verkefni erlendis sem tengjast starfsemi stofnunarinnar. Nánar er fjallað um IRENA í kafla 5.2.2.

5.6.2. *Hafréttarmál*

Utanríkisráðuneytið leggur mikla áherslu á að gæta hagsmuna Íslands í hafréttarmálum, hvort sem er í hnattrænni umfjöllun og gagnvart nágrannaríkjunum. Ísland tekur virkan þátt í starfi Sameinuðu þjóðanna í hafréttarmálum, enda koma þar reglulega upp mál sem geta haft bein áhrif á þjóðarhagsmunum. Með frumkvæði, sérþekkingu og öflugum málflutningi hefur Ísland áunnið sér virðingu á þessu sviði á vettvangi SP sem er grunnurinn að virkri hagsmunagæslu.

Hafréttarsamningur og úthafsveiðisamningur Sameinuðu þjóðanna

Íslensk stjórnvöld hafa lagt áherslu á að vinna beri á grundvelli hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, sem er eini heildstæði samningurinn sem gerður hefur verið á þessu sviði, og tengdra samninga. Mikilvægt er að þeir séu fullgiltir og ríki heims framfylgi ákvæðum þeirra. Aðildarríkjum hafréttarsamningsins fjölga stöðugt og hinn 30. apríl 2010 voru þau 160 talsins.

Ísland hefur enn fremur verið málsvari úthafsveiðisamnings Sameinuðu þjóðanna sem kveður á um framkvæmd og útfærslu ákvæða hafréttarsamningsins um fiskistofna sem finnast innan efnahagslögsögu strandríkja og á úthafinu. Samningurinn styrkir verulega ramma um samstarf strandríkja og úthafsveiðiríkja á vettvangi svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana. Í kjölfar endurskoðunarráðstefnu samningsins, sem haldin var í maí 2006, fjölgaði aðildarríkjum hans töluvert og 30. apríl 2010 voru þau 77 talsins. Í lok maí 2010 verður ráðstefnunni fram haldið og m.a. farið yfir framkvæmd samningsins af hálfu ríkja og svæðastofnana.

Áherslur Íslands á vettvangi allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna

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 árlegum fundum vettvangsins er ætlað að undirbúa umfjöllun allsherjarþingsins sjálfs. Ísland hefur tekið virkan þátt í störfum UNICPOLOS 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, varnir gegn mengun hafsins 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 ítrekuð er áhersla á að ríki og svæðisbundnar fiskveiðistjórnunarstofnanir bæti stjórn sína á botnfiskveiðum og grípi til aðgerða til að auðkenna viðkvæm vistkerfi hafsins, svo sem hverastrýtur, neðansjávarfjöll og kaldsjávarkórala, og til að vernda slík svæði fyrir skaðlegum fiskveiðum, t.d. með lokun þeirra.

Hafréttarmál á vettvangi FAO

Í kjölfar áskorunar allsherjarþings SP voru á vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP (FAO) haustið 2008 samþykktar alþjóðlegar leiðbeiningarreglur um djúpsjárveiðar og verndun viðkvæmra vistkerfa hafsins. Reglunum er ætlað að auðvelda ríkjum og svæðastofnunum 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 gagnert til að berjast gegn ólöglegum fiskveiðum og er hann afar mikilvægur þáttur í því. Samningurinn skuldbindur aðildarríki hans til að loka höfnum sínum fyrir skipum sem gerst 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. Stefnit er að því að Ísland fullgildi samninginn haustið 2010.

Landgrunns mál

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 Síldarsmugunnar 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.

Viðræðum ríkjanna fjögurra um Hatton Rockall-svæðið verður fram haldið og verður næsti fundur haldinn í Dublin í september nk. 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 hafsbotnsréttindi 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 hafsbotnssvæðinu sem liggur þar fyrir utan.

5.6.3. *Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn*

Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn hefur verið mjög virkur á undanförunum misserum og hefur nú fimm mál til rannsóknar. Þau varða Alþýðulýðveldið Kongó, Norður-Úganda, Mið-Afríkulýðveldið, Darfur í Súdan og Kenýa. Gefnar hafa verið út þrettán handtökuskipanir í tengslum við þessi mál.

Aðildarríki Rómarsamþykktar um Alþjóðlega sakamáladómstóllinn voru 111 talsins 30. apríl 2010. Ísland varð tíunda ríkið til að fullgilda samþykktina sem öðlaðist gildi árið 2002.

Endurskoðunarráðstefna Rómarsamþykktarinnar verður haldin í Úganda um mánaðamótin maí/júní. Þar verður annars vegar fjallað um framkvæmd samþykktarinnar til þessa og hins vegar um hugsanlegar breytingar á henni. Veigamesta breytingin sem tekin verður til umfjöllunar er hvort bæta skuli glæp gegn friði við verksvið dómstólsins. Dómstóllinn hefur þegar lögsögu til að fjalla um hópmorð, glæpi gegn mannúð og stríðsglæpi.

6. ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA

Í ár verða tíu ár liðin frá samþykkt þúsaldaryfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna og fimm ár eru þar til markmið þau er í yfirlýsingunni felast eiga að hafa náðst. Þúsaldarmarkmiðin mörkuðu tímamót í alþjóðlegu þróunarstarfi og á síðasta áratug hefur mikill árangur náðst í baráttunni gegn fátækt og hungri. En betur má ef duga skal. Á mörgum sviðum, svo sem á sviði mæðraverndar og menntunar stúlkna, þarf að gera sérstakt átak í aðstoð við þróunarríki, auk þess sem standa þarf vörð um að alþjóðlega fjármálakreppan grafi ekki undan árangri sem hefur áunnist á ýmsum sviðum.

Þúsaldarmarkmið SP

1. Eyða sárustu fátækt og hungri
2. Öll börn njóti grunnskólamenntunar
3. Vinna að jafnrétti kynjanna og styrkja frumkvæðisrétt kvenna
4. Lækka dánartíðni barna
5. Efla mæðravernd
6. Berjast gegn alnæmi, malaríu og öðrum sjúkdómum sem ógna mannkyni
7. Vinna að sjálfbærri þróun
8. Styrkja hnattræna samvinnu um þróun

6.1. Lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu

Þróunarsamvinna Íslands grundvallast á lögum nr. 121/2008 sem tóku gildi 1. október 2008. Samkvæmt lögnum eru meginmarkmið alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands 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. Markmið þeirra er einnig 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.

Frá setningu laganna hefur verið unnið að því að hrinda ákvæðum þeirra í framkvæmd. Skipulagi innan utanríkisráðuneytisins hefur verið breytt m.a. með tilliti til þess að lögini fela í sér stefnu um heildarsýn á málaflokkinn sem felst í tvíhliða og marghliða samvinnu, framlögum til neyðar- og mannúðaraðstoðar og þátttöku Íslands í störfum að friðaruppbyggingu og friðargæslu.

Samkvæmt ákvæði laganna hefur verið skipuð sjö manna Þróunarsamvinnunefnd sem kosin er af Alþingi og sautján manna samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Nefndin og samstarfsráðið skulu sinna ráðgefandi hlutverki við stefnumarkandi ákvarðanir á sviði þróunarsamvinnu. Í ráðinu sitja fulltrúar félagasamtaka, háskólasamfélagsins og vinnumarkaðarins, auk hinna sjö fulltrúa sem einnig sitja í Þróunarsamvinnunefnd. Formaður samstarfsráðsins er Valgerður Sverrisdóttir, fyrrverandi ráðherra.

Ráðið er vettvangur fyrir þá aðila sem láta sig þróunarmál varða í íslensku samfélagi til að miðla af þekkingu sinni, skiptast á skoðunum um strauða og stefnur í þróunarsamvinnu og til að fjalla um stefnumörkun stjórnvalda. Ráðið kom saman til tveggja funda á árinu 2009 þar sem fjallað var um þær breytingar sem ný löggjöf felur í sér, núverandi stefnu og helstu áherslur Íslands í þróunarmálum. Starfsemi frjálsra félagasamtaka var til umræðu, auk umfjöllunar um áhrif niðurskurðar í ríkisútgjöldum á málaflokkinn.

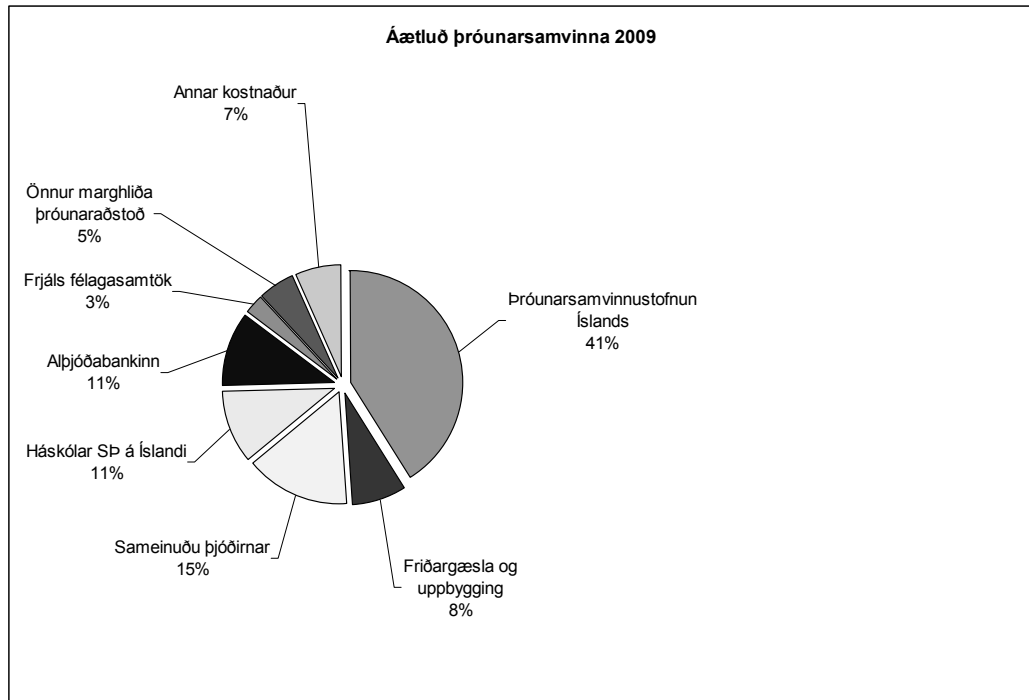
Framundan er mikilvæg vinna við umfjöllun um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu til næstu fjögurra ára, sem utanríkisráðherra skal leggja fram á Alþingi samkvæmt þróunarsamvinnulögum. Drög að áætluninni verða fyrst til umfjöllunar í Þróunarsamvinnunefnd og síðar í samstarfsráðinu. Að loknu þessu samráðsferli verða þau lögð fram sem tillaga til þingsályktunar á Alþingi í haust ásamt umsögn Þróunarsamvinnunefndar sbr. ákvæði laganna.

Í október sl. setti utanríkisráðherra reglugerð um framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands nr. 894/2009, þar sem m.a. er kveðið nánar á um starfshætti samstarfsráðsins og hlutverk Þróunarsamvinnustofnunar Íslands. Þá var haft samráð við Ríkisendurskoðun um ákvæði þróunarsamvinnulaga um meðferð og vörslu fjármuna. Í framhaldi af því setti Ríkisendurskoðun hinn 17. desember sl. leiðbeiningar um eftirlit með fjármunum, uppgjöri og áritun endurskoðenda í tengslum við þátttöku Íslands í sameiginlegum þróunarverkefnum á sviði mannúðar- og neyðaraðstoðar.

6.2. Framlög til þróunarsamvinnu

Árið 2009 námu framlög til þróunarsamvinnu 4,2 milljörðum kr., sem svarar til 0,32% af vergum þjóðartekjum (VPT). Til samanburðar námu framlögin tæplega 4,3 milljörðum kr. á árinu 2008 sem var 0,34% af VPT. Skv. fjárlögum gera áætlanir ráð fyrir 3,2 milljarða kr. framlagi á yfirstandandi ári, sem samsvarar 0,23% af VPT miðað við þjóðhagsspá. Framlög Íslands til þróunarmála má sjá á meðfylgjandi skifuriti, (sjá töflu í viðauka).

Nýlegar tölur sýna að þrátt fyrir fjármálakreppuna hafa heildarframlög iðnríkja til þróunarsamvinnu aukist. Aðildarríki þróunarsamvinnunefndar OECD lögðu 0,31% af VPT til þróunarmála á árinu 2009 og er áætlað að það hlutfall hækki í 0,32% á árinu 2010. Á alþjóðavettvangi er áhersla lögð á að iðnríkin standi við vilyrði um framlög sem gefin hafa verið á síðustu árum. Má í þessu samhengi nefna þúsaldaryfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, Monterrey-samþykktina um fjármögnun þróunar og yfirlýsingu G8-ríkjanna frá fundi þeirra í Gleneagles árið 2005, sem og áhrif fjármálakreppunnar, hækkanði orkuverð og afleiðingar loftslagsbreytinga í þróunarríkjum.



6.2.1. Neyðar- og mannúðaraðstoð í kjölfar jarðskjálftanna á Haítí

Í kjölfar hins mannskæða jarðskjálfta sem skók Haítí í janúar 2010 stóðu íslensk stjórnvöld fyrir umfangsmestu björgunaraðgerð sem þau hafa lagt í erlendis. Innan við sólarhring eftir að skjálftinn reið yfir hélt íslenska alþjóðabjörgunarsveitin (ICE-SAR) til Haítí og dvaldi þar í um viku. Þó Ísland sé fjarri hamfarasvæðinu var íslenska sveitin fyrst á vettvang og vakti fyrir vikið heimsathygli. Björgunarsveitin starfar skv. samningi utanríkisráðuneytisins og Landsbjargar og voru björgunaraðgerðirnar kostaðar af íslenskum stjórnvöldum. Á árinu 2009 hlaut sveitin alþjóðlega vottun INSARAG, sem er alþjóðanet björgunarsveita á vegum Sameinuðu þjóðanna. Þátttaka sveitarinnar í alþjóðlegum björgunarsörfum byggist á viðbragðskerfi SP sem stýrt er af Samræmingarskrifstofu aðgerða SP í mannúðarmálum (OCHA).

Vegna hamfaranna á Haítí var kapp lagt á að sveitin kæmist sem fyrst á vettvang, enda mestar líkur á árangri í björgunarsvarfinu fyrstu dagana eftir jarðskjálfta. Flugvélin sem bar sveitina til Haítí var auk þess nýtt til að flytja um 80 erlenda ríkisborgara frá hamfarasvæðinu. Utanríkisþjónustan starfaði náið með innlendum og erlendum aðilum við samræmingu neyðaraðstoðarinnar.

Auk framlaga til starfa björgunarsveitarinnar voru 7 milljónir kr. veittar til neyðaraðstoðar á vegum Matvælaáætlunar SP og 15 milljónir kr. af ráðstöfunarfé ríkisstjórnarinnar runnu til hjálpar- og uppbyggingarstarfs félagasamtaka í landinu.

6.2.2. Samstarf við frjáls félagasamtök

Markvisst hefur verið unnið að því að auka og styrkja samstarf utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök sem sinna neyðar- og mannúðaraðstoð. Til grundvallar samstarfinu liggja verklagsreglur um úthlutun styrkja, kröfur um meðferð fjármuna og eftirlit með framvindu verkefna. Unnið er að uppfærslu verklagsreglnanna í samstarfi við ÞSSI, með það í huga að þær nái til alls samstarfs stjórnvalda við félagasamtök á sviði þróunarmála.

Á árinu 2009 var styrkjum að upphæð 103 m.kr. úthlutað til neyðar- og mannúðaraðstoðar sbr. yfirlit í viðauka.

Nýlega var endurnýjaður samstarfssamningur utanríkisráðuneytisins og Félags Sameinuðu þjóðanna á Íslandi til næstu þriggja ára. Markmið hans er m.a. að efla kynningu á hlutverki og starfsemi SP á Íslandi og að efla samstarf um málefnavinnu tengda þátttöku Íslands á vettvangi SP. Utanríkisráðuneytið leggur fram að lágmarki 3,6 m.kr. árlega til félagsins á tímabilinu 2010-2012.

6.3. Marghliða samvinna

Þátttaka Íslands í starfi alþjóðastofnana er í senn framlag til sameiginlegra verkefna alþjóðasamfélagsins til stuðnings efnahags- og félagslegrar uppbyggingar þróunarríkja og leið til að hafa áhrif á alþjóðlegt samstarf og aðgerðir á þeim sviðum sem Ísland leggur sérstaka áherslu á. Vegna samdráttar á framlögum til þróunarsamvinnu hefur verkefnum á vegum alþjóðastofnana, sem íslensk stjórnvöld styðja, fækkað, en áfram renna framlög til nokkurs fjölda stofnana, enda hvílir á Íslandi sú skylda sem aðildarríkis SP að leggja af mörkum til starfsemi þeirra. Við samdrátt og fækkun verkefna hefur verið reynt að standa vörð um málefni sem endurspegla stefnu Íslands, þ.e. baráttu fyrir mannréttindum, kvenfrelsi og friði og gegn félagslegu ranglæti, misskiptingu og hungursneyð. Áhersla er lögð á jafnréttismál, fiskimál og verkefni á sviði endurnýjanlegra orkugjafa.

6.3.1. Skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi

Háskóli Sameinuðu þjóðanna var settur á stofn árið 1969 til að styrkja alþjóðlegt samstarf á milli SP, háskóla og annarra sem stunda vísindarannsóknir, með sérstaka áherslu á þróunarríkin. Markmið skólans er m.a. að tengja vísindamenn víðs vegar að úr heiminum og að efla rannsóknir á mállefnum sem eru ofarlega á baugi hjá SP, annars vegar umhverfismál og sjálfbæra þróun og hins vegar frið og góða stjórnunarhætti. Skólar sem eru hluti af neti háskóla SP eru nú 16 talsins og starfa víða um heim.

Hér á landi starfa þrjú skólar innan vébanda Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Á síðasta ári hófst auk þess tilraunaverkefni um jafnréttisskóla sem stefnt er á að verði hluti af neti HSP að nokkrum árum liðnum. Nú er til skoðunar, skv. ákvörðun utanríkisráðherra, að skólarnir á Íslandi starfi allir undir einu sameiginlegu heiti. Markmið þeirrar breytingar yrði að styrkja stöðu þeirra innan HSP, þ.m.t. á vettvangi háskólaráðs og samráðsnefndar forstöðumanna skóla HSP. Breytingin fæli fyrst og fremst í sér sameiginlega stefnumörkun og samskipti við HSP, en skólarnir störfuðu áfram með sama hætti, með eigið starfslið, aðskilinn fjárhag og notuðu áfram nöfn sín óbreytt.

Jarðhitaskólinn er elstur skóla HSP á Íslandi og byggist starfsemin á traustum grunni. Alls luku 22 einstaklingar frá 16 þróunarlöndum sex mánaða sérfræðiþjálfun við skólann á síðasta ári og hafa þá samtals 424 einstaklingar stundað nám við skólann. Þá voru 13 nemendur í meistaranámi og tveir í doktorsnámi við Háskóla Íslands. Eins og undanfarin ár hélt Jarðhitaskólinn námskeið í þróunarlöndum á síðasta ári, en frá því slík námskeið hófust árið 2005 hafa um 450 manns frá 30 þróunarlöndum tekið þátt í þeim. Áhugi á nýtingu jarðhita fer sífellt vaxandi og berast skólanum óskir um þjálfun og kennslu bæði frá þróunarlöndum og iðnríkjum sem vilja efla notkun endurnýjanlegra orkulinda í þróunarlöndum. Þannig mun Jarðhitaskólinn taka á móti fleiri nemendum árið 2010 en áður og standa aðrar þróunarstofnanir og alþjóðlegir sjóðir straum af aukakostnaði sem af því hlýst. Jafnframt heldur Jarðhitaskólinn námskeið í Afríku- og Asíulöndum í samstarfi við ÍSOR sem kostuð eru á sama hátt.

Markmið Sjávarútvegsskólans er að efla sérfræðiþekkingu í sjávarútvegi og fiskveiðum í þróunarríkjum. Hafrannsóknastofnun ber rekstrarlega ábyrgð á skólanum, en starfsemi hans byggist m.a. á samstarfi við Matís, Háskóla Íslands, Háskólann á Akureyri auk fjölda fyrirtækja, stofnana og einstaklinga. Á hvert ljúka um 20 manns námi við skólann, en frá stofnun hans hafa rúmlega 200 manns frá 40 löndum komið til námsdvalar á Íslandi. Sjö nemandur hafa lokið meistaranámi með styrk frá skólanum og einn doktorsprófi, en níu nemandur stunda nú framhaldsnám á Íslandi, þar af sjö á doktorsstigi. Þá stendur skólinn að þróun og framkvæmd styttri námskeiða í þróunarlöndum, oft í samstarfi við fyrrverandi nemendur.

Landgræðsluskólinn varð formlega hluti af neti Háskóla SP í febrúar sl. þegar skrifað var undir samstarfssamning þar að lútandi. Skólinn er samstarfsverkefni utanríkisráðuneytisins, Landbúnaðarháskóla Íslands og Landgræðslu ríkisins, og er allur 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. Frá því Landgræðsluskólinn hóf störf sem tilraunaverkefni árið 2007 hafa 17 einstaklingar frá átta löndum útskrifast frá skólanum. Í ár munu sex þátttakendur koma til hálfis árs námsdvalar á Íslandi.

6.3.2. Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna UNICEF

Hlutverk Barnahjálpar SP (UNICEF) er að bæta hag barna, ungs fólks og kvenna í þróunarlöndum og byggist stofnunin á Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. UNICEF starfar í 190

löndum og sinnir einnig mikilvægu starfi við neyðar- og mannúðaraðstoð. Stuðningur til UNICEF felst í almennum og eyrnamerknum framlögum. Sem hluti af aðgerðaáætlun stjórnvalda fyrir Miðausturlönd hefur starfsemi UNICEF í Palestínu verið styrkt. Verkefnið felst m.a. í bólusetningu, fræðslu um næringu og hreinlæti, menntun og sál-gæslu. Íslenskir sérfræðingar hafa starfað við skammtímaverkefni á vegum Íslensku friðargæslunnar hjá UNICEF á svæðinu. Stjórnvöld hafa í samstarfi við Landsnefnd UNICEF á Íslandi stutt við heilsugæsluverkefni í Vestur-Afríkuríkinu Gíneu-Bissá. Verkefnið snýst um framgang fjórða þúsaldarmarkmiðsins; að lækka dánartíðni barna yngri en fimm ára. Verkefnið felst m.a. í bólusetningum, malaríuvörnum og vernd gegn hefðbundnum skaðlegum aðgerðum, s.s. umskurði, vernd gegn mansali og fræðslu um hreinlæti og sjúkdóma.

Ísland situr á árinu 2010 í stjórn UNICEF, ásamt 35 öðrum aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna. Hlutverk stjórnarinnar er að hafa eftirlit með starfsemi stofnunarinnar og fjalla um stefnumið, aðgerðaáætlanir fyrir einstök lönd og fjárhagsáætlanir.

6.3.3. Alþjóðabankinn

Alþjóðabankinn er ein þeirra stofnana sem Ísland leggur sérstaka áherslu á að vinna með. Markmið hans er að útrýma fátækt með þúsaldarmarkmiðin að leiðarljósi. Bankinn veitir lán og styrki auk tækniástoðar og ráðgjafar til þróunarríkja. Á undanförunum árum hefur bankinn lagt aukna áherslu á orku- og fiskimál, auk samþættingar jafnréttismála á öllum sviðum starfseminnar.

Orkumál (ESMAP)

Á undanförunum árum hafa íslensk stjórnvöld unnið að framgangi jarðhitanytingar á vettvangi Alþjóðabankans með þátttöku í orkuverkefninu ESMAP. Markmið verkefnisins er að veita þróunarríkjum tæknilega ráðgjöf á sviði orkumála og stuðla að efnahags- og félagslegum framförum með aukinni orkuframleiðslu sem byggist á hagkvæmni og öruggri orkuöflun. Við endurskoðun á orkustefnu bankans, sem nú stendur yfir, er aukin áhersla á mikilvægi endurnýjanlegra orkugjafa, þ.á.m. jarðhita, sem lausn á orkuþörf þróunarríkja. Jarðhitasérfræðingur ESMAP, sem kostaður er af Íslandi, vinnur að því að tilgreina og undirbúa verkefni í þróunarríkjum sem Alþjóðabankinn getur stutt. Meðal annars er til skoðunar möguleiki á tengingu nokkurra þróunarríkja í Mið-Ameríku í eitt raforkunet þar sem rafmagn frá háhitavirkjunum yrði notað sem grunnorkugjafi. Jafnframt er verið að kanna möguleika á þátttöku bankans í jarðhitaverkefnum í Austur-Afríku og víðar. Það styrkir undirbúning þessara verkefna að á flestum stöðum eru starfandi jarðhitasérfræðingar sem hafa hlotið menntun við Jarðhitaskóla HSP á Íslandi.

Fiskimál (PROFISH)

Ísland var eitt þeirra ríkja sem höfðu frumkvæði að stofnun PROFISH verkefnisins hjá Alþjóðabankanum árið 2005. Verkefninu er ætlað að styrkja sjálfbæra fiskveiðistjórnun, stuðla að efnahagslegum framförum, byggja upp fiskistofna og auka afrakstur þeirra. Í nýútkomnu stefnuskjali Alþjóðabankans í kjölfar fjármálakreppunnar eru fiskimál sérstaklega tilgreind meðal mikilvægra áhersluþátta. Unnið er að stefnumótun fyrir PROFISH fyrir næstu fimm ár og verður þeirri vinnu lokið í sumar. Auk fjárframlags hefur Ísland kostað útsendan starfsmann til verkefnisins, sem styrkir enn frekar samstarfið við bankann og veitir Íslandi sóknarfæri til að vinna að framgangi fiskimála innan hans.

6.4. Jafnréttismál

Reynslan sýnir að aðstoð sem grundvallast á þátttöku kvenna er árangursrík leið í þróunarsamvinnu. Það er nauðsynlegt að karlar og konur hafi jöfn tækifæri til að hafa áhrif á, taka þátt í og njóta ábata þróunarsamvinnuverkefna. Jafnrétti kynjanna er hvort tveggja forsenda og leið til að þúsaldarmarkmiðin nái fram að ganga. Verkefni á sviði jafnréttismála og valdeflingar kvenna hafa því aukist jafnt og þétt undanfarin ár og nema á þessu ári 13,8% af heildarframlögum utanríkisráðuneytisins samanborið við 3,2% árið 2006. Þá eru ótalin þau verkefni sem Þróunarsamvinnustofnun Íslands styður á sviði jafnréttismála.

Þróunarsjóður SP í þágu kvenna (UNIFEM) er áherslustofnun í þróunarstarfi utanríkisráðuneytisins. Meginmarkmið sjóðsins er að stuðla að jafnrétti kynjanna með því að efla efnahagsleg réttindi og öryggi kvenna, draga úr ofbeldi gegn konum og útbreiðslu HIV/alnæmis meðal kvenna og stúlkna og auka kynjaréttlæti í lýðræðislegri uppbyggingu. Framlög hafa skipst á milli almennra framlaga og styrktarsjóðs sem berst gegn ofbeldi gegn konum. Auk þess hafa framlög runnið til verkefna í Afganistan og Palestínu. Markmið starfseminnar í Afganistan er að stuðla að jöfnum rétti til efnahags- og félagslegrar þróunar og mannréttinda. Verkefni felast í stuðningi við kvennamálaráðuneytið, flóttamenn og kvennasamtök. Í Palestínu miðast starf UNIFEM að því að auka jafnrétti og efla frumkvæðisrétt kvenna, með sérstaka áherslu á efnahagsleg réttindi og baráttuna gegn kynbundnu ofbeldi. Auk þess er lögð áhersla á þátttöku kvenna í friðarumleitunum. Einn íslenskur sérfræðingur starfar nú á aðalskrifstofu UNIFEM í New York, en tveir létu af störfum á síðasta ári, annar í Líberíu og hinn eftir störf á aðalskrifstofu og svæðisskrifstofu UNIFEM í Karibahafi.

Utanríkisráðuneytið hefur um árabíl átt í góðu samstarfi við Landsnefnd UNIFEM á Íslandi. Nýlega var undirritaður nýr samstarfssamningur við landsnefndina sem nær til næstu þriggja ára. Markmið samstarfsins er m.a. að stuðla að umfjöllun um alþjóðamál með hugsjónir og markmið UNIFEM að leiðarljósi og stuðla að samþættingu jafnréttissjónarmiða í verkefnum á vegum íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi eftir því sem við á. Landsnefndin tekur auk þess að sér fræðslu friðargæsluliða, útsendra sérfræðinga og annarra starfsmanna sem fara til starfa á vegum ráðuneytisins á erlendri grundu.

Nýrri aðgerðaáætlun Alþjóðabankans um jafnréttismál 2007-2010 var hleypt af stokkunum í september 2006. Markmið hennar er að auka efnahagslegan styrk kvenna og þar með almennan hagvöxt í þróunarríkjum og stuðla þannig að framgangi þriðja þúsaldarmarkmiðsins. Ísland hefur styrkt verkefnið með fjárframlögum og faglegri ráðgjöf. Nýlega var gerð úttekt á jafnréttismálum innan Alþjóðabankans og þótti aðgerðaáætlunin hafa hleypt nýju blóði í áherslur á jafnréttismál innan bankans.

Alþjóðalánastofnunin (IFC) er dótturstofnun Alþjóðabankans sem vinnur að uppbyggingu einkageirans í þróunarlöndum. Háskólinn á Bifröst veitti á síðasta ári ráðgjöf, sem kostuð var af utanríkisráðuneytinu, í verkefni stofnunarinnar um samfélagslega ábyrgð fyrirtækja og kynjajafnrétti og vann að gerð handbókar um það efni.

Kyn- og fjósemisheilbrigði er málaflokkur sem Norðurlöndin hafa lagt ríka áherslu á í alþjóðlegri þróunarsamvinnu, m.a. til að stuðla að jafnrétti kynjanna og efla frumkvæðisrétt kvenna. Ísland hefur tekið þátt í norrænu samráði á þessu sviði og styður starfsemi Mannfjöldasjóðs SP (*UNFPA*) sem lið í stuðningi við málaflokkinn.

Ályktun öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi, sem markaði tímamót í sögu ráðsins, fagnar eins og áður hefur komið fram tíu ára afmæli nú í haust. Enn er langt í land með

að ákvæði hennar komist í framkvæmd. Ísland er eitt af 19 aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna sem hafa gert aðgerðaáætlun um framkvæmdina eins og ályktunin kveður á um. Þrátt fyrir mikinn stuðning virðist skortur á fjármagni og illa skilgreind ábyrgð hamla því að ákvæði ályktunarinnar nái fram að ganga. Íslenska friðargæslan hefur lagt áherslu á að framfylgja þeim þáttum aðgerðaáætlunarinnar sem að henni snúa. Sjá nánar um ályktun 1325 í kafla 5.1.2.

Jafnréttisskólinn er samstarfsverkefni Háskóla Íslands og utanríkisráðuneytisins. Skólinn byggist á sama grunni og skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna hér á landi og er að því stefnt að hann verði hluti af neti HSP. Markmið skólans er að þjálfa sérfræðinga frá þróunarlöndum í jafnréttismálum en einnig að bjóða upp á styttri námskeið fyrir fagfólk á Íslandi sem starfar að þróunar- og jafnréttismálum. Tveir sérfræðingar frá Afganistan sóttu átta vikna námskeið sl. vetur. Gert var ráð fyrir tveimur sérfræðingum frá Gasa-svæðinu í Palestínu, en stuttu fyrir brottför þeirra var landamærum Gasa lokað og þeim ekki veitt brottfararleyfi. Gert er ráð fyrir að sex namar komi til námsdvalar við skólann á þessu ári.

Fjöl mörg verkefni sem stuðla að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða eru hluti af starfi ÞSSÍ. Gert er ráð fyrir að öll verkefni ÞSSÍ séu með áherslu á jafnréttismál og að fjallað sé um þau sem þverlægt málefni í öllum verkefnislýsingum stofnunarinnar. Verkefni sem hafa sérstaklega snúið að málefnum kvenna hafa einkum verið á sviði fullorðinsfræðslu og heilbrigðismála, auk þess sem áhersla hefur verið á vatns- og hreinlætisverkefni og frumkvöðlaverkefni ásamt stuðningi við kvenna- og félagsmálaráðuneyti.

6.5. Störf í þágu friðar

Störf í þágu friðar og friðsamleg lausn deilumála er ein af áherslum í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Virk þátttaka Íslands í friðargæsluverkefnum og endurreisnarstarfi á vegum Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og annarra fjölþjóðastofnana er leið fyrir Ísland til að leggja sitt af mörkum til að tryggja stöðugleika á átakasvæðum, stuðla að uppbyggingu stjórn mála- og efnahagslífs í þeim tilgangi að koma á varanlegum friði og stuðla að uppbyggingu innviða samfélaga að loknum ófriði.

Framlag Íslands til friðaruppbyggingar og friðargæslu byggist á áherslu á sáttaumleitunir, uppbyggingu borgaralegra stofnana og jafnréttis- og mannúðarmál. Sérfræðingar á vegum friðargæslunnar starfa í Afganistan, Miðausturlöndum, á Balkanskaga og í Afríku.

Ísland hefur tekið þátt í verkefnum á vegum Alþjóðaliðsins í Afganistan (*ISAF*) frá 2003 og lagt til sérfræðinga og fjármuni til uppbyggingar og þróunar, m.a. til stuðnings verkefna sem tengjast konum og börnum, baráttu gegn eiturlýfjaræktun og til stuðnings við réttarfarsuppbyggingu. Fjórir borgaralegir sérfræðingar starfa nú á vegum Íslensku friðargæslunnar í landinu.

Í Miðausturlöndum er áhersla lögð á aðstoð við palestínska flóttamenn, börn og ungmenni. Einn sérfræðingur starfar á vegum Íslensku friðargæslunnar hjá Flóttamannastofnun SP fyrir Palestínuflóttamenn (UNWRA) í Palestínu og vinnur að vernd mannréttinda, m.a. að því að þörfum fólks, sem misst hefur heimili sín, sé sinnt. Þá starfar sérfræðingur í Amman í Jórdaníu á UNICEF-svæðisskrifstofu fyrir Miðausturlönd.

Tveir íslenskir lögregluþjónar starfa í Líberíu á vegum Friðargæsludeildar Sameinuðu þjóðanna (DPKO). Verkefnið snýst um uppbyggingu og stuðning við lögreglu landsins, en að því starfa um 1.300 lögreglumenn frá 38 þjóðlöndum.

Friðargæslan hefur lengst verið að störfum á Balkanskaga og nú starfa tveir útsendir sérfræðingar á vegum UNIFEM að jafnréttismálum á svæðinu.

Loks eru í gildi samstarfssamningar við Matvælaáætlun SP og UNICEF um skammtímaverkefni, einkum á sviði matvæladreifingar eða upplýsingamiðlunar á svæðum þar sem neyðarástand hefur skapast.

Með kosningaefirliti á vegum Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu ÖSE (ODIHR) er ætlunin að tryggja frjálsar og lýðræðislegar kosningar í aðildarríkjum. Friðargæslan hefur sent fólk til kosningaefirlits í lengri og skemmri tíma í aðildarríkjum ÖSE. Í fyrra tók hún þátt í kosningaefirliti í Albaníu og Moldóvu og á yfirstandandi ári hefur fólk verið sent til eftirlits vegna forsetakosninganna í Úkraínu og þingkosninganna í Tadsjikistan.

Gott samstarf er við félög og stofnanir. Í fyrra var haldið námskeið, með þátttöku 25 manns, um hjálparstörf og þróunarsamvinnu á vettvangi í samvinnu við Endurmenntun HÍ, Rauða kross Íslands og ÞSSÍ. Stefnt er að því að halda annað námskeið síðar á árinu 2010.

6.6. Tvíhliða samvinna – Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ)

Samstarfsríki Íslands í tvíhliða opinberri þróunarsamvinnu voru sex talsins í þremur heimsálfum fyrir rúmu ári. Í árslok verða þau þrjú í einni heimsálfu. Fækkun samstarfslanda og samdráttur í framlögum til þróunarsamvinnu er sá veruleiki sem Þróunarsamvinnustofnun hefur verið að laga sig að frá því fjármálakreppan reið yfir. Haustið 2008 var í samráði við utanríkisráðuneytið mörkuð skýr stefna um það hvernig brugðist yrði við þeim mikla vanda sem við blasti og var ljóst að fækka þyrfti samstarfslöndum. Í niðurskurðinum hefur verið kappkostað að standa við allar samningsbundnar skuldbindingar stofnunarinnar.

Umdæmisskrifstofum og sendiráðum Íslands á Srí Lanka og Níkaragva var lokað á árinu 2009. Í Níkaragva mun jarðhitaverkefni ljúka árið 2012 og stýrir því staðarráðinn verkefnisstjóri með starfsstöð í sendiráði Finna í Managva. Samstarf við þessi ríki hefur staðið stutt yfir, eða frá 2005 á Srí Lanka og 2006 í Níkaragva. Í lok þessa árs fækkar enn um eitt samstarfsríki þegar þróunarsamvinnu við stjórnvöld í Namibíu lýkur. Eftir standa þrjú samstarfsríki, öll í Afríku: Malaví, Mósambík og Úganda.

Þróunarsamvinna við Namibíu hefur staðið yfir frá því landið fékk sjálfstæði árið 1990. Einnig var Namibía í mörg ár stærsta samstarfsríki Íslands í þróunarsamvinnu. Viðskilnaðurinn við Namibíu markar þannig kaflaskil í sögu alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Í upphafi var þróunarsamvinnan fyrst og fremst á sviði sjávarútvegs, við hafrannsóknir og fiskveiðistjórnun. Um árabíl var helsta samstarfsverkefnið uppbygging sjómannaskólans í Walvis Bay, NAMFI. Skólinn var byggður upp frá grunni og í árslok 2006 höfðu heimamenn tekið við rekstrinum. Skólinn hefur á síðustu árum fengið margvíslega viðurkenningu og þykir meðal fullkomnustu sjómannaskóla í Afríku. Hann er eftirsóttur meðal nemenda frá öðrum Afríkuríkjum. Verkefnið á síðustu árum hafa verið af öðru tagi, fyrst og fremst félagsleg verkefni til stuðnings jaðarhópum í namíbísku samfélagi.

Áherslur í þróunarsamvinnu Íslands og Úganda verða áfram á sviði fiskimála, fullorðinsfræðslu, samfélagsþróunar í fiskimannasamfélögum við Viktoríuvatn og frumkvöðlafræðslu. Nýtt verkefni á sviði gæðamála hófst formlega í apríl 2009 en markmið þess er að byggja upp getu í fiskisamfélögum og auka þekkingu á gæðamálum og markaðssetningu fiskafurða.

Í Malaví lauk á síðasta ári samstarfsverkefni í fiskveiðimálum við Apaflóa og verður ekki framhald á verkefninu. Breytingar urðu á formi stuðnings við sjúkrahúsið við Apaflóa og á þessu ári verður framhaldið fullorðinsfræðslu, vatns- og hreinlætisverkefni, auk reksturs sjúkrahússins við Apaflóa.

Í samstarfi við Mósambík er megináhersla lögð á fiskimál og menntamál. Á síðasta ári var brotið blað í samstarfi þessara þjóða þegar norsk og íslensk stjórnvöld skrifuðu undir þríhliða samning við mósambísk stjórnvöld um stuðning við sjávarútveginn næstu fimm árin. Um er að ræða samfjármögnun til að efla stjórnun fiskiveiða, til rannsókna, uppbyggingar á gæðaeftirliti, fiskeldi og til að aðstoða smábátaútgætur og fiskimannasamfélögin við strendur landsins.

Framkvæmd og verklag þróunarsamvinnu er í sífelldri endurskoðun. Þróunarsamvinna Íslands, þ.m.t. tvíhliða þróunarsamvinna við þrjú Afríkuríki fer ekki varhluta af breytingum sem kallað er eftir á alþjóðavettvangi, ekki síst kröfunni sem sett er fram í Parísaryfirlýsingunni, um að samræma betur starfsaðferðir og reglur framlagsríkja í þeim tilgangi að gera þróunarstarfið skilvirkara og léttu álagið á stjórnkerfi viðtökuríkja. Þróunarsamvinnustofnun hefur hafið undirbúning að gerð landaáætlana fyrir hvert samstarfsríki og horft verður til þess að taka upp nýtt verklag, þar sem tekið verður mið af þróunaráætlun viðkomandi ríkis og stuðningi við tiltekin svið innan þeirrar áætlunar.

7. VIÐSKIPTAMÁL – EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ

Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið verður áfram einn af grundvallarþáttum utanríkisstefnu Íslands. Hann skapar ekki einungis íslenskum fyrirtækjum samkeppnishæft umhverfi á innri markaði Evrópu, heldur opnar hann einnig ótal tækifæri fyrir launþega og námsmenn. Hann skapar og grundvöll fyrir blómlega starfsemi á Íslandi á sviði rannsóknar- og þróunarstarfs. Eitt helsta verkefni utanríkisráðuneytisins er að sjá til þess að rekstur EES-samningsins gangi hnökralaust fyrir sig og gæta hagsmuna Íslands innan EES-samstarfsins.

Þá stendur utanríkisráðuneytið að gerð sérstakra viðskiptasamninga við önnur ríki en slíkir samningar greiða fyrir aðgangi íslenskra fyrirtækja að erlendum mörkuðum utan ESB. Í samningaviðræðum beitir ráðuneytið sér fyrir því að sjónarmið og hagsmunir Íslendinga nái fram að ganga. Sendiherrar og viðskiptafulltrúar ráðuneytisins liðsinna fyrirtækjum í sókn þeirra inn á erlenda markaði. Nýsamþykkt lög um Íslandsstofu undirstrika mikilvægi þess að standa vörð um orðspor Íslands á erlendra grundu og þéttara samstarf utanríkisþjónustunnar og ferðaþjónustunnar. Með þessu móti er reynt að tryggja samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja erlendis.

7.1. Aðild Íslands að hinu Evrópska efnahagssvæði

EES-samningurinn er umfangsmesti milliríkjasamningur sem Ísland hefur nokkru sinni gert. Samningurinn veitir Íslandi aðild að innri markaði ESB og nær til fjölmargra sviða mannlegs lífs. Undir EES-samninginn falla því málefni allra ráðuneyta íslensku stjórnsýslunnar. Oft er um að ræða afar viðamikil mál sem koma til innleiðingar hér á landi að undangenginni upptöku í samninginn. Ekki er unnt að fjalla í skýrslu sem þessari um öll mál sem komið hafa til umfjöllunar á vettvangi EES, heldur verður að láta nægja að fjalla stuttlega um nokkur mikilvæg mál sem verið hafa til meðferðar á undanfögnu ári. Að öðru leyti vísast til skýrslna sendiráðsins í Brussel, en þær koma út tvisvar á ári og eru aðgengilegar á heimasíðu utanríkisráðuneytisins.

7.1.1. Mál sem tengjast bankahrúninu

Gjaldeyrishöft

Eins og kunnugt er greip Ísland til verndarráðstafana skv. 43. gr. EES-samningsins í kjölfar bankahrunsins í október 2008 með setningu reglna um gjaldeyrismál sem takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast til og frá landinu, sem valda að mati Seðlabanka Íslands alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Tilgreint ákvæði EES-samningsins veitir heimild til að grípa til fyrirbyggjandi verndaraðgerða við tiltekna aðstæður í efnahagslífi viðkomandi ríkis sem snertir vanda við greiðsluþöfnuð þess eða yfirvofandi hættu á slíkum vanda. Með takmörkun á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum vegna þeirra má segja að Ísland taki ekki fullan þátt í innri markaði ESB vegna þessara takmarkana sem snúa að einu fjórfrelsansa sem EES-samningurinn byggir á, þ.e. frelsi til fjármagnsflutninga.

Enn eru í gildi takmarkanir á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum vegna tiltekinna flokka fjármagnshreyfinga en nokkrar breytingar hafa þó verið gerðar á þeim. Í áætlun Seðlabankans um afnám gjaldeyrishafta dags. 5. ágúst 2009 kom fram að stefnt væri að afnámi haftanna í áföngum. Í fyrri áfanga skyldi aflétt í skrefum höftum af innstreymi erlends gjaldeyris og í síðari áfanga skyldu höft á útstreymi erlends gjaldeyris afnumin í skrefum.

Fyrsta skrefið í afnámi haftanna var stigið í lok október á síðasta ári með því að heimilað var innstreymi erlends gjaldeyris til nýfjárfestinga og útstreymi gjaldeyris sem kann að leiða af þeim

í framtíðinni. Jafnframt voru gjaldeyrisreglurnar endurbættar með það að leiðarljósi að draga úr misræmi og loka glufum sem notaðar hafa verið til að fara í kringum höftin. Veigaminni breytingar voru síðan gerðar hinn 30. apríl sl. þar sem m.a. var mælt fyrir um lækun á hámarksfjárhæð heimildar til kaupa á erlendum gjaldeyri í reiðufé vegna ferðalaga, auk þess sem breyting var gerð á sérstökum undanþágum til að taka af allan vafa um ólögmati svokallaðra aflandsviðskipta.

Málarekstur hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)

ESA hefur haft til meðferðar nokkur mál vegna kvartana er tengjast bankahruninu, setningu neyðarlaganna og skiptingu eigna á milli gömlu bankanna og þeirra nýju. Sem dæmi um slík mál má nefna kvartanir innstæðueigenda í erlendum útibúum og dótturfélögum gömlu bankanna vegna meintrar mismununar samanborið við innstæðueigendur hér á landi, kvartanir lánveitenda bankanna vegna meintrar mismununar á milli lánveitenda annars vegar og innstæðueigenda hér á landi hins vegar við setningu neyðarlaganna og kvörtun rekstraraðila annarra peningamarkaðssjóða en þeirra sem heyrðu undir hina föllnu banka vegna meintrar aðkomu ríkisins að kaupum nýju bankanna á eignum peningamarkaðssjóðanna.

Þá hefur ESA til athugunar fleiri mál tengd bankahruninu og má þar helst til nefna kaup Íbúðalánasjóðs á húsnæðislanum sparisjóða á grundvelli neyðarlaganna og endurreisn sparisjóðakerfisins. Stofnunin hefur jafnframt að eigin frumkvæði tekið til skoðunar yfirfærslu tryggingastarfsemi Sjóváar inn í nýtt tryggingafélag með stuðningi ríkisins.

Flest þeirra mála sem komið hafa á borð ESA eru enn til umfjöllunar hjá stofnuninni og verður ekki fjallað um þau hér. Rétt er að nefna sérstaklega bráðabirgðaniðurstöðu ESA í nokkrum sambærilegum málum, frá því í desember sl., vegna kvartana ýmissa kröfuhafa gömlu bankanna vegna aðgerða íslenskra yfirvalda í tengslum við setningu neyðarlaganna. Í stuttu máli var bráðabirgðaniðurstaða ESA sú að ákvæði neyðarlaganna, einkum varðandi forgang sem innstæðum var veittur, og ráðstafanir íslenskra stjórnvalda á grundvelli laganna standist kröfur EES-samningsins og önnur lagaleg skilyrði. Ekki hafi verið nein önnur úrræði sjáanleg en þau sem gripið var til sem hefðu getað spornað við algjöru hruni efnahagslífsins á Íslandi. Tekið er sérstaklega fram í bráðabirgðaniðurstöðunni að ekki sé fjallað um hugsanlega mismunun á milli innlendra og erlendra innstæðueigenda.

7.1.2. Innleiðing EES-gerða

Þrátt fyrir verulega vinnu við að bæta afköst við innleiðingu gerða EES samningsins, er ljóst að Ísland hefur staðið höllum fæti gagnvart öðrum ríkjum á EES-svæðinu þegar kemur að frammistöðu við innleiðingu gerða sem teknar hafa verið upp í samninginn. Við síðasta frammistöðumat, sem miðaðist við stöðu innleiðinga á tilskipunum 31. október sl., var Ísland í 26. sæti af 30 EES-ríkjum með 1,3% innleiðingarhalla, miðað við 1,5% hjá því ríki sem var í neðsta sæti.

Áfram verður leitað leiða til að gera fyrirkomulag þýðinga og innleiðinga skilvirkara þannig að ná megi betri árangri. Fjölgun þýðenda hjá Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins mun stuðla að þessu auk þess sem tíðari birtingar í EES-viðbæti Stjórnartíðinda mun skila hraðari innleiðingu gerðanna. Nánara samráð milli utanríkisráðuneytis og annarra ráðuneyta mun væntanlega einnig verða ríkur þáttur í bættum árangri.

7.1.3. Þingleg meðferð EES-mála

Í skýrslu utanríkismálanefndar Alþingis frá 8. október 2008 kom fram að nefndin taldi brýnt að endurskoða skipulag og þinglega meðferð EES-mála á Alþingi. Of lítið samráð hefði verið haft við Alþingi um meðferð EES-mála og það ekki fengið tækifæri til að koma með fullnægjandi hætti að ákvarðanatökufurferlinu innan EES. Þannig færi engin upplýsingagjöf fram frá stjórnvöldum til þingsins um mál á tillögu- og mótunarstigi. Fjölmargar gerðir hefðu verið teknar inn í EES-samninginn án þess að tryggt hafi verið að Alþingi væri fyrirfram upplýst um tilvist þeirra eða að til stæði að innleiða þær í EES-samninginn og að hlutverk þingsins í framkvæmd EES-samningsins hefði minnkað með árunum og í ákveðnum tilvikum nánast orðið að formsatriði.

Á vettvangi utanríkismálanefndar hefur verið unnið að setningu nýrra reglna um þinglega meðferð EES-mála sem taka mið af framangreindum sjónarmiðum. Að því er utanríkisráðuneytið varðar þá mun leiða af reglunum að af hálfu utanríkisráðherra verður að jafnaði lögð fram sérstök þingsályktun er heimilar afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara af ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, en slíkan fyrirvara þarf að gera þegar verið er að samþykkja ákvarðanir um upptöku ESB-gerða í samninginn sem kalla á lagabreytingar hér á landi.

7.1.4. Efst á baugi í EES-samstarfinu

Matvælalöggjöf

Í október 2007 var samþykkt í sameiginlegu EES-nefndinni að fella grunngerðir matvælalöggjafar ESB inn í EES-samninginn. Efnislega var um að ræða endurskoðun á undanþágu Íslands frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn og upptöku löggjafar ESB um matvæli og föður í samninginn. Kveðið var á um 18 mánaða aðlögunartíma fyrir Ísland til að innleiða gerðir um búfjárafurðir, þ.e. kjöt, mjólk, egg og hráar afurðir úr þessum matvælategundum. Af Íslands hálfu voru umræddar ákvarðanir EES-nefndarinnar teknar með fyrirvara um staðfestingu Alþingis, þar sem innleiðing þeirra hér á landi kallaði á lagabreytingar.

Með lögum nr. 143/2009, sem samþykkt voru á Alþingi í desember sl. voru gerðar breytingar á ýmsum lögum til innleiðingar á matvælalöggjöfinni. Lögin tóku gildi 1. mars 2010. Í samræmi við sérstaka heimild í 78. gr. laganna aflétti Ísland stjórnskipulegum fyrirvara af umræddum ákvörðunum og tóku þær gildi 1. maí 2010. Fyrirgreindur 18 mánaða aðlögunartími til innleiðingar á tilteknum þáttum gerðanna rennur út 31. október 2011 og ber Íslandi því að tryggja að full innleiðing eigi sér stað fyrir þann tíma.

Þjónustutillskipun

Tillskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/123/EB frá 12. desember 2006, svonefnd þjónustutillskipun, var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 9. júní 2009. Af Íslands hálfu var umrædd ákvörðun tekin með fyrirvara um staðfestingu Alþingis, þar sem innleiðing hennar kallar á lagabreytingar hér á landi.

Tilgangur þjónustutillskipunarinnar er að koma á raunverulegum innri markaði á sviði þjónustuviðskipta með því að fjarlægja lagalegar og stjórnsýslulegar hindranir svo að þjónustuveitendur og viðtakendur þjónustu eigi auðveldara með að veita og nýta sér þjónustu yfir landamæri. Tillskipunin á að tryggja þjónustuveitendum þau grundvallarréttindi sem kveðið er á um í 32. og 36. gr. EES-samningsins og innri markaðurinn byggist á, þ.e. staðfestufrelsi og frelsi til að veita þjónustu. Með afnámi hindrana verður auðveldara fyrir þjónustuveitendur að veita

þjónustu án staðfestu, sem jafnframt eykur samkeppni og leiðir því til hagræðis fyrir viðtakendur þjónustu sem kemur fram í lægra verði og auknum gæðum.

Ísland og Noregur lögðu hvort um sig fram sérstaka yfirlýsingu í tengslum við samþykkt ákvörðunarinnar í sameiginlegu EES-nefndinni, og voru yfirlýsingarnar nánast samhljóða. Þar var m.a. tekið fram að tilskipunin hefði ekki áhrif á ráðningarskilmála og -skilyrði, samskipti milli aðila vinnumarkaðarins, réttinn til þess að semja um og ganga frá kjarasamningum og grundvallarréttindi, s.s. verkfallsréttinn og réttinn til að grípa til aðgerða á vinnustað. Einnig að tilskipunin hefði ekki áhrif á vinnulöggjöf eða þríhliða samvinnu verkalýðsfélaga, vinnuveitenda og stjórnvalda. Jafnframt var lögð áhersla á að hin víðtæka samstaða meðal Íslendinga um að gera áætlánir um aðgerðir, svo og viðeigandi ráðstafanir, sem miða að því að standa vörð um réttindi innlendra og útsendra starfsmanna og góðan aðbúnað á vinnustöðum, stríði ekki gegn tilskipuninni. Loks var lögð áhersla á að það verði áfram á valdsviði innlendra yfirvalda að ákvarða í hvaða mæli hið opinbera skuli veita þjónustu, hvernig hún skuli skipulögð og fjármögnuð og hvaða sérstöku kvaðir skuli gilda um slíka opinbera þjónustu; af Íslands hálfu var sérstaklega áréttað að þetta næði til yfirvalda á öllum stigum stjórnsýslunnar, ríkisvalds og sveitarstjórna.

Alþingi samþykkti hinn 25. mars sl. þingsályktunartillögu utanríkisráðherra þess efnis að ríkisstjórninni væri heimilt að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara af umræddri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Í ályktun Alþingis er sérstaklega vísað til fyrrgreindrar yfirlýsingar Íslands að þessu leyti. Ákvörðunin tók í framhaldi af því gildi hinn 1. maí sl. Tvö lagafrumvarp hafa verið lögð fram á yfirstandandi þingi til að innleiða ákvæði tilskipunarinnar.

Viðskiptakerfi ESB með gróðurhúsalofttegundir

Tilskipun 2003/87/EB um viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda var tekin upp í EES-samninginn haustið 2007. Féllst framkvæmdastjórnin á þeim tíma á að Ísland tæki ekki þátt í viðskiptakerfinu þar sem sú starfsemi 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 fyrir séð að Ísland mun taka virkan þátt í viðskiptakerfinu.

Mikil vinna hefur farið í það af hálfu íslenskra stjórnvalda og flugrekstraraðila að undirbúa að flugstarfsemi verði felld undir viðskiptakerfið. Þannig taka íslenskir flugrekendur þátt í gagnaöflun nú árið 2010 sem mun tryggja þeim hluta í úthlutuðum ókeypis losunarheimildum í réttu hlutfalli við hlutdeild þeirra í heildarflugi innan EES-svæðisins árið 2010. Á grundvelli sögulegrar losunar gróðurhúsalofttegunda frá flugi á árunum 2004-2006 verður ákveðinn heildarfjöldi losunarheimilda í kerfinu fyrir árin 2012-2020 og gert er ráð fyrir að 82% þeirra heimilda verði úthlutað ókeypis í samræmi við s.k. árangursviðmiðanir (*e. benchmarks*). Þær losunarheimildir sem flugfélögin þurfa umfram það verður að kaupa á markaði.

Hafa Ísland, Noregur og Liechtenstein þegar fallist á að flugstarfsemi falli undir EES-samninginn þótt tilskipun 2008/101/EB hafi ekki enn verið felld undir hann. Haldnir hafa verið fundir með framkvæmdastjórn ESB um aðlögun að tilskipuninni að því er varðar ákvarðanatöku á grunni hennar en tryggja þarf í slíkri ákvarðanatöku að meginreglur EES-samningsins séu virtar og tekið sé mið af stofnanakerfi sammingsins. Þá þarf einnig að semja sérstaklega um atriði eins og tekjur af uppboðum losunarheimilda og framfylgd flugrekstrarbanns, sem kynni að verða lagt á ef reglum tilskipunarinnar er ekki fylgt. Stefnt er að því að hægt verði að ganga frá málinu og taka tilskipunina inn í EES-samninginn á næstu mánuðum, eða áður en framkvæmdastjórn ESB tekur ákvörðun um sögulega losun sem stefnt er á að verði tekin í ágúst 2010.

Í kafla 5.2.1. er sagt frá samkomulagi sem er í undirbúningi milli Íslands og ESB um að Ísland gangist undir sameiginlegar skuldbindingar með ESB í nýju væntanlegu alþjóðasamkomulagi um loftslagsmál eftir 2012, en tilgangur þess er að koma í veg fyrir að Ísland beri tvíþættar skuldbindingar í loftslagsmálum.

Stjórn vatnsverndarmála

Svokölluð vatnatilskipun ESB, nr. 2000/60/EB, var tekin inn í EES-samninginn árið 2008 eftir miklar og strangar umræður við framkvæmdastjórn ESB. Gerður var fyrirvari af hálfu EES/EFTA-ríkjanna um að þeir þættir tilskipunarinnar sem varða náttúruvernd, auðlindastjórnun og gjaldtöku falli ekki undir EES-samninginn. Frumvarp til innleiðingar á tilskipuninni hefur verið undirbúið í umhverfisráðuneytinu. Í því er tekið á stjórnun vatnamála og vatnsverndarmála með hliðsjón af umhverfinu. Vatnatilskipunin mun hafa veruleg áhrif á framkvæmd vatnamála á Íslandi, s.s. varðandi vöktun, eftirlit og stjórnun vatnasvæða, eftir gerð þeirra og eiginleikum.

Tillögur um eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu

Framkvæmdastjórn ESB lagði í september á síðasta ári fram tillögur að löggjöf um nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu (alls 4 reglugerðir og 1 ákvörðun). Tillögurnar, sem byggja m.a. á skýrslu og tillögum Larosière-vinnuhópsins, eru nú til umfjöllunar hjá ráðherraráði ESB og Evrópuþinginu, en báðar þessar stofnanir þurfa að samþykkja endanlega lagatexta. Gera má ráð fyrir að hið nýja kerfi verði komið í framkvæmd á næsta ári. Meginefni tillagnanna er eftirfarandi:

Lagt er til að stofnuð verði eftirlitsnefnd um kerfisbundna áhættu í fjármálakerfinu sem á að fylgjast með og meta áhættu sem tengist fjármálakerfinu í heild. Nefndin mun geta gefið út viðvaranir um aukna kerfisbundna áhættu og tilmæli um aðgerðir til að takast á við þá áhættu. Tilmælin eru ekki lagalega bindandi, en aðildarríki eða eftirlitsstofnanir sem tilmælum er beint til þurfa að framfylgja þeim eða útskýra hvers vegna það er ekki gert. Metið er í hverju tilviki fyrir sig hvort gera eigi viðvaranir og tilmæli opinber, enda oft um viðkvæmar upplýsingar að ræða. Stjórn eftirlitsnefndarinnar verður skipuð bankastjórum seðlabanka allra aðildarríkja ESB, bankastjóra og aðstoðarbankastjóra Seðlabanka Evrópu, fulltrúa framkvæmdastjórnar ESB og formönnum hinna þriggja nýju evrópsku eftirlitsstofnana. Að auki munu eftirlitsstofnanir aðildarríkjanna hafa áheyrnaraðild. Fram kemur í skýringum að tillagan varði evrópska efnahagssvæðið.

Þá verði þrjár nýjar evrópskar eftirlitsstofnanir settar á fót með eflingu núverandi eftirlitsnefnda á sviði banka-, verðbréfa- og váttrygginga- og lífeyrismála. Meðal nýrra verkefna þessara nýju eftirlitsstofnana má nefna að þeim er ætlað að móta tillögur um tæknilega staðla, tryggja samræmdari beitingu ESB-reglna, leysa úr deilumálum milli eftirlitsaðila í aðildarríkjum, hafa eftirlit með matsfyrirtækjum og fara með samræmingarhlutverk ef neyðarástand skapast, auk þess að geta tekið ákvarðanir um að eftirlitsaðilar grípi til tiltekinna aðgerða ef neyðarástand kemur upp, t.d. að banna skortsölu á samræmdan hátt í öllum ESB-ríkjum. Stjórn hvernar stofnunar verður skipuð forstjórum víðeigandi eftirlitsstofnana í hverju aðildarríki ESB, auk fulltrúa frá framkvæmdastjórn ESB, fyrrgreindri eftirlitsnefnd um kerfisbundna áhættu í fjármálakerfinu og hinna tveggja stofnananna. Kveðið er á um að stofnanirnar séu opnar fyrir þátttöku þriðju ríkja sem hafa gert samninga við ESB sem fela í sér að þau taki upp og beiti löggjöf sambandsins á þeim sviðum sem stofnanirnar starfa á (61. gr.) og í fjárlagahlutanum kemur fram að gert sé ráð fyrir framlagi frá EFTA.

Stofnanirnar þrjár verða hluti af fjármálaeftirlitskerfi Evrópu (*e. European System of Financial Supervisors*), sem á ásamt eftirlitsstofnunum þremur að hafa eftirlit með einstaka fjármálastofnunum. Fjármálaeftirlitskerfið verður skipað fulltrúum hinna nýju eftirlitsstofnana, fulltrúum eftirlitsstofnana aðildarríkjanna og fulltrúa frá framkvæmdastjórn ESB.

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

Ísland hefur tekið þátt í umræðum á þessu sviði á vettvangi ESB og skilaði m.a. athugasemdum um skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um fjármálamarkaðinn vorið 2009.

Endurskoðun á lyfjareglum ESB

Á undanförunum árum hefur staðið yfir endurskoðun á lyfjareglum ESB. Framkvæmdastjórn ESB lagði fram tillögu að „nýjum lyfjapakka“ til ráðherraráðsins og þingsins 10. desember 2008, en hann felur í sér fimm tillögur að breytingum; eina sem fjallar um fölsuð lyf, tvær um breytingar á lyfjaeftirliti og tvær um upplýsingar til almennings. Á árunum 2009 og 2010 hefur verið unnið frekar að framgangi „nýja lyfjapakkans“ í vinnuhópi. Málið hefur verið til umfjöllunar í þingnefnd og lagðar til ýmsar breytingar frá upphaflegri tillögu framkvæmdastjórnarinnar.

7.2. Þróunarsjóður EFTA

EES/EFTA-ríkin, Ísland, Noregur og Liechtenstein, hafa frá gildistöku EES-samningsins lagt sitt af mörkum fjárhagslega til að draga úr félagslegum og efnahagslegum ójöfnuði á Evrópska efnahagssvæðinu. Framlöggin hafa verið í gegnum Þróunarsjóð EFTA og er fjórða styrktartímabilið nú að hefjast, nokkuð á eftir áætlun því gildistími þess er 2009 til 2014. Vonir standa til að gengið verði frá formlegri undirritun samkomulagsins við framkvæmdastjórn ESB á næstu vikum. Samhliða því verður m.a. gengið frá samkomulagi um tolla á innflutning sjávarafurða frá Íslandi til landa Evrópusamandsins.

Tímabilið 2004 til 2009 námu styrkir Þróunarsjóðs EFTA til 15 ríkja ESB um 672 milljónum evra. Greiðslur skiptust þannig að Noregur greiðir 94,84%, Ísland greiðir 4,52% og Liechtenstein greiðir 0,64%. Framlag Íslands er því rúmlega 30 milljónir evra sem á núverandi gengi eru rúmlega fimm milljarðar króna.

Á því styrktartímabili sem er að renna sitt skeið á enda hefur verið lögð áhersla á rannsóknarsamstarf, heilbrigðisþjónstu og velferð barna, sjálfbæra þróun, Schengen-samstarf og björgun menningarverðmæta. Yfir þúsund verkefni hafa verið styrkt og eru mörg gleðileg dæmi um bættan hag fólks í ríkjunum fimmtán.

Á næsta tímabili verður lögð sérstök áhersla á umhverfismál, endurnýjanlega orkugjafa, heilbrigðismál, rannsóknir, menntun og menningu, samfélagslegar umbætur og mannsemandi vinnuskilyrði, auk réttarbóta og mannaússtjórnunar.

Það er sérstök ástæða til að vekja athygli á þeirri jákvæðu breytingu að sérstök áhersla verður lögð á að auka tvíhliða samstarf opinberra aðila í styrkþegaríkjunum við opinbera aðila á Íslandi, í Noregi og Liechtenstein. Sérstök áhersla verður til að mynda lögð á samstarf rannsóknar- og

háskólastofnana. Þar munu skapast tækifæri fyrir íslenska sérfræðinga til að miðla af reynslu sinni og taka þátt í félagslegum og efnahagslegum umbótum í styrkþegaríkjunum.

Heildarframlag Íslands, Noregs og Liechtenstein til sjóðsins sem tekur til næsta tímabils hækkar í heildina og verður um einn milljarður evra. Hlutur Íslands verður þó óbreyttur í evrum frá því sem var á síðasta tímabili en samningsaðilar féllust á að taka bæri sérstakt tillit til aðstæðna á Íslandi.

7.3. Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi

Í Schengen-samstarfinu felst afnám persónueftirlits á innri landamærum og að sameiginlegar reglur gilda um vörslu ytri landamæra Schengen-svæðisins. Þetta kallar á náð samstarf landamæra- og löggæslufyrivalda sem og annarra yfirvalda í ríkjunum auk greiðra skipta á upplýsingum þeirra á milli. Ísland hóf fulla þátttöku árið 2001 þó þátttaka hafi að hluta hafist árið 1996.¹⁴ Samstarfið fellur undir starfsemi og stefnu ESB á sviði dóms- og innanríkismála en samvinna á því hefur þróast hratt undanfarin ár.¹⁵ Við gildistöku Lissabon-sáttmálans 1. desember 2009 var málaflokkurinn nánast allur færður undir stofnanaramma ESB og því færðist aukið vald til framkvæmdastjórnar ESB á þessu sviði. Það sem breyttist einkum við gildistöku sáttmálans var að flestar ákvarðanir fara nú í samákvörðunarferli milli þings og ráðs og aukinn meirihluta þarf til samþykktar gerða í stað einróma samþykkis áður og einungis óskað umsagnar þingsins. Við slíka breytingu á málsmeðferð við ákvarðanatöku er mikilvægt að sjónarmið Íslands heyrist á báðum stöðum. Stokkhólmsáætlunin var samþykkt 11. desember 2009 en með henni er sett fram áætlun ESB og megináherslur í málaflokknum fyrir árin 2010-2014 en margar þeirra varða þróun á Schengen-gerðunum. Leiða má að því líkur að aukið vald framkvæmdastjórnarinnar og þær áherslur sem lagðar eru í áætluninni leiði til þess að tillögum muni fara fjölgandi á komandi misserum og benda ný drög að aðgerðaáætlun framkvæmdastjórnarinnar eindregið til þess.

Líkt og greint var frá í skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál sem lögð var fyrir Alþingi á síðasta ári hefur stækkun Schengen-upplýsingakerfisins (SIS-II) verið fyrirhuguð um nokkurt skeið. Þróun þess hefur ekki gengið sem skyldi og hefur gangsetningu ítrekað verið seinkað. Nú er áætlað að taka það í notkun í lok árs 2011. Í sömu skýrslu var greint frá reglugerð um upplýsingakerfi í áritanamálum (VIS) sem samþykkt var árið 2004. Unnið hefur verið að uppsetningu þess síðan en vegna tæknilegra vandkvæða hefur gangsetningu verið seinkað fram í desember 2010.

Í byrjun árs 2009 lagði framkvæmdastjórn ESB fram tvær nýjar tillögur að gerðum um stofnun til að halda utan um rekstur stórra upplýsingakerfa á sviði dóms- og innanríkismála. Hún mun verða ábyrg fyrir SIS II, VIS og upplýsingakerfinu í hælismálum (EURODAC). Hinn 30. nóvember 2009 var ákveðið að setja stofnunina á fót og hafa bæði Frakkland og Eistland lýst yfir áhuga á að hýsa hana. Tillögurnar verða ræddar áfram á næstu misserum en gert er ráð fyrir að stofnunin taki til starfa á árinu 2012.

Frá og með 29. júní 2009 var öllum aðildarríkjum Schengen-samstarfsins skylt að gefa út vegabréf og vegabréfsáritanir með fingraförum þeirra sem eru 12 ára og eldri. Framkvæmda-

¹⁴ Í dag eru aðildarríki Schengen samstarfsins 25. Á árinu 2010 er stefnt að fullri aðild Liechtenstein, Búlgaríu og Rúmeníu.

¹⁵ Nánar er fjallað um dóms- og innanríkismál ESB og aðkomu Íslands að samstarfi á þeim vettvangi í yfirlitsskýrslum sendiráðs Íslands í Brussel sem eru aðgengilegar á heimasíðu sendiráðsins: <http://www.iceland.org/be/islenska/evropusamstarf/>

stjórnin hefur lýst yfir að skylda til að lesa flögur sem geyma fingraför, verði lögð á ríkin og má búast við að hún leggi fram tillögur að gerðum þess efnis innan skamms. Til að gera landamæraeftirlit sem öruggast er nauðsynlegt að ganga úr skugga um að upplýsingarnar á flögunum séu ófalsaðar og stafi frá útgefanda vegabréfsins. Vegna þessa íhugar Ísland ásamt öðrum ríkjum, sem taka þátt í Schengen-samstarfinu að ganga til samninga við alþjóðflugmálastofnunina (ICAO) um aðgang að auðkennakerfi þeirra.

Samningur Íslands við Rússland um útgáfu vegabréfsáritana og um endurviðtöku og sambærilegur samningur við Albaníu hafa verið fullgildir af Íslands hálfu. Samningur við Macao var undirritaður á fyrri hluta síðasta árs og er unnið að fullgildingu hans. Samningaviðræður standa enn yfir við Úkraínu, Moldavíu, Bosníu-Hersegóvínu og eyríkin sex Míritíus, Barbadosseyjar, Sankti Kitts og Nevis, Antígva og Barbúda, Bahamaeyjar og Seychelles-eyjar. Hinn 19. desember 2009 var áritunarskylda felld niður fyrir ríkisborgara Serbíu, Svartfjallalands og Makedóníu hjá öllum Schengen-ríkjum. Samningar um endurviðtöku milli þessara ríkja og Íslands eru í farvatninu.

Samningur um þátttöku Íslands og samstarfsríkjanna í sjóði fyrir ytri landamæri Schengen (*e. External Borders Fund*) hefur verið undirritaður af Íslandi og samstarfsríkjunum. Ísland hefur þegar innt af hendi fyrstu greiðslur til sjóðsins og getur nú þegið styrki úr honum. Hann mun fullgiltur af Íslands hálfu innan skamms.

Samningaviðræðum ESB og EFTA-ríkjanna um þátttöku hinna síðarnefndu í svokölluðum framkvæmdanefndum framkvæmdastjórnar ESB lauk 30. júní 2009 með áritun samnings þar að lútandi. Þátttakan í nefndunum hafði þó verið tryggð með bréfaskiptum sem fylgdu samningnum um Schengen-samstarfið frá 1999.¹⁶ Um leið og undirritun hefur farið fram af hálfu samstarfsríkjanna er gert ráð fyrir að fullgildingarferli hefjist á Íslandi.

Í nóvember 2009 undirritaði dómsmála- og mannréttindaráðherra samning við ESB um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri einkum í baráttunni gegn hryðjuverkum og glæpastarfsemi yfir landmæri (Prüm-samningurinn). Í honum felst m.a. gagnkvæmur uppflettiaðgangur aðildarríkja að fingrafara- og erfðafnisskrám lögreglu sem og að ökutækjaskrá.

Í sérfræðinganefndum í ráðherraráðinu og á Evrópuþinginu hefur verið rætt um tillögur framkvæmdastjórnarinnar um endurskipulagningu hælismála í ESB. Þessar nýju reglur munu ekki hafa áhrif á íslenska löggjöf um hælismál þó þær kunni hugsanlega að kalla á breytingar á Dublin-reglum sem samstarfssamningurinn við Ísland byggir á.

7.4. Fjölpjóðlegt viðskiptasamstarf

Til þess að stuðla að og efla samkeppnisstöðu Íslands á hinum ýmsu sviðum viðskipta er Ísland virkur þátttakandi í viðskiptasamstarfi innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA).

Samstarf ríkja innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) markar grundvöll hins fjölpjóðlega viðskiptasamstarfs. Ísland, líkt og önnur smærri ríki, njóta góðs af samræmdum reglum um milliríkjaviðskipti sem jafna stöðu smærri ríkja og stærri. Jafnframt stuðla slíkar reglur að langtíma stöðugleika á heimsmarkaði og hafa auk þess unnið gegn því að einstök ríki snéru til verndarstefnu í viðskiptum í kjölfar hinnar alþjóðlegu fjármálakreppu. Reglur

¹⁶ Með samningnum nú er styrkari stöðum rennt undir þátttöku Íslands í starfi nefndanna og hefur Ísland sama rétt til undirbúnings og þátttöku í mótun gerðanna eins og í samsettu nefndinni.

stofnunarinnar ná til vöruviðskipta, ríkisstuðnings, þjónustuviðskipta, hugverkaréttinda og opinberra innkaupa, svo að dæmi séu nefnd.

Frá árinu 2001 hafa staðið yfir svokallaðar Doha-viðræður á vegum WTO. Viðræðurnar fjalla um skýrari reglur og aukið frelsi í heimsviðskiptum, m.a. með iðnaðar- og landbúnaðarvörur. Ísland hefur einkum hagsmuna að gæta varðandi landbúnaðarþátt viðræðnanna og markaðsaðgang fyrir iðnaðarvörur, þ.m.t. sjávarafurðir. Ísland hefur einnig tekið virkan þátt í viðræðunum um hertar reglur um ríkisstyrki í sjávarútvegi.

Drög að rammasamkomulagi ýmissa helstu þátta Doha-viðræðnanna hafa legið fyrir í nokkurn tíma. Verulega miðaði í samkomulagsátt sumarið 2008 en ekki náðist endanlegt samkomulag um helstu þætti viðræðnanna. Síðan 2008 hafa viðræður átt sér stað, og ýmis smærri mál þokast áfram, en skort hefur á pólitískan vilja til að ljúka viðræðunum. Fjármálakreppan haustið 2008 beindi athygli stjórnmalamanna að innanríkismálum. Bandarísk stjórnvöld hafa talið ójafnvægi í þeim samningadrögum sem liggja fyrir í Doha-viðræðunum og hafa krafist aukins markaðsaðgangs fyrir sínar vörur, einkum hjá þeim þróunarrikjum sem lengst eru komin, s.s. Kína, Brasilíu og Indlandi. Í ljósi batamerkja í þróun efnahagsmála í heiminum að undanfögnu er vonast til að á næstu misserum skapist þær pólitísku aðstæður að hægt verði að ljúka Doha-viðræðunum.

Auk samstarfs á vegum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hefur Ísland notið góðs af starfi Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) með margvíslegum hætti. Má þar nefna málaflokka eins og efnahags- og peningamál, ríkisfjármál, sjávarútvegsmál, menntamál, vísindasamstarf, félags- og atvinnumál, opinbera stjórnsýslu og umhverfis- og þróunarmál. Er OECD leiðandi meðal alþjóðastofnana í tölfræðilegum úttektum, samanburðarrannsóknum og samræmingu stefnumiða milli aðildarríkja á þessum sviðum.

Fyrir Ísland, sem er afar háð utanríkisviðskiptum, felast augljósir hagsmunir í því að reglur um alþjóðaviðskipti séu samræmdar. Þess vegna styðja íslensk stjórnvöld stækkun OECD, en á þessu ári er gert ráð fyrir að fjögur ný ríki gerist aðilar að stofnunni. Það eru Chile, sem raunar gerðist aðili að OECD í janúar sl., Eistland, Ísrael og Slóvenía. Þar með verða aðildarríki OECD orðin 34. Íslensk stjórnvöld hafa einnig stutt nýsköpun og nýja stefnu um grænan hagvöxt á vettvangi OECD. Grænn hagvöxtur er þverfagleg stefna þar sem lögð er áhersla á þróun nýrra haglíkana sem samþætta langtíma markmið um vistvænan hagvöxt og samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Þá leggja íslensk stjórnvöld áherslu á starf OECD á sviði sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda, einkum á sviði fiskveiða og við nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Jafnframt hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á að OECD skoði mikilvægi þátttöku kvenna í atvinnulífinu.

Árið 2010 markar 50 ára afmæli Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), en að þeim standa Ísland, Noregur, Liechtenstein og Sviss. Jafnframt eru 40 ár síðan Ísland gerðist aðili að samtökunum. Þar sem Ísland fer með formennsku í ráðherraráði EFTA á fyrri hluta ársins kemur það í hlut þess að halda ráðherra fund samtakanna júní. Fundurinn verður haldinn í Reykjavík. Í undirbúningi er að halda ráðstefnu í tengslum við ráðherra fundinn, í samstarfi við hagsmunaaðila, til þess að minnst þess mikilvæga ávinnings sem samtökin hafa fært aðildarríkjum. Mikilvægustu þættir í þessu samstarfi eru aukið frjálsræði í viðskiptum milli aðildarríkja EFTA, samvinna við ESB fyrir tilstilli EES-samninginn, sem tók gildi 1994, og net fríverslunarsamninga um heim allan.

7.4.1. Viðskiptasamningar

Mikilvægt er fyrir íslensk fyrirtæki að hafa greiðan aðgang að erlendum mörkuðum. Utanríkisþjónustan gætir hagsmuna Íslands í utanríkisviðskiptum og gerir viðskiptasamninga við erlend ríki til að afnema viðskiptahindranir og bæta samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja.

Fríverslunarsamningar

Aðildaríki EFTA gera fríverslunarsamninga við þriðju ríki með það að markmiði að tryggja fyrirtækjum frá EFTA-ríkjunum eins góð viðskiptakjör og kostur er með því að draga úr eða afnema viðskiptahindranir og bæta þar með aðgang þeirra að mörkuðum. Í langflestum tilvikum gerir Ísland fríverslunarsamninga í samstarfi við hin EFTA-ríkin. Við gerð fríverslunarsamninga leggur Ísland ríka áherslu á að tollar á mikilvægustu útflutningsvörum þjóðarinnar verði afnumdir.

Við gerð fríverslunarsamninga er ekki aðeins litið til umfangs núverandi viðskipta heldur einnig til tækifæra í framtíðinni. ESB-ríkin eru helstu samkeppnisaðilar EFTA-ríkjanna. Því hefur verið lögð áhersla á að gera fríverslunarsamninga við ríki sem ESB hefur gert fríverslunarsamninga við. Undanfarin ár hafa EFTA-ríkin í ríkari mæli einnig gert fríverslunarsamninga við ríki, sem ekki eru með fríverslunarsamninga við ESB.

EFTA-ríkin hafa undirritað tuttugu¹⁷ fríverslunarsamninga við ríki og ríkjahópa utan ESB. Hinn 1. júlí 2009 tók gildi fríverslunarsamningur EFTA-ríkjanna og Kanada, sem er fyrsti samningur sinnar tegundar sem Kanada gerir við Evrópuríki. Samningurinn nær fyrst og fremst til vöruviðskipta og er ákaflega mikilvægur fyrir Ísland sem og önnur EFTA-ríki.

Á árinu 2008 var undirritaður fríverslunarsamningur við Kólumbíu. Nýlega var lögð fram á Alþingi tillaga til þingsályktunar um fullgildingu samningsins. Á árinu 2009 voru undirritaðir samningar við Samstarfsráð Persaflóaríkja (Barein, Kúveit, Óman, Katar, Sádi-Arabíu og Sameinuðu arabísku furstadæmin), Albaníu og Serbíu. Viðræðum er lokið við Perú og stefnt að undirritun fríverslunarsamnings í sumar.

Nú standa yfir fríverslunarviðræður milli EFTA-ríkjanna og Indlands. Haldnar hafa verið fjórar samningalotur og er af hálfu Indlands lögð rík áhersla á þjónustuviðskipti. Gera má ráð fyrir að viðræður geti orðið tímafrekar. Þá hófu EFTA-ríkin nýlega viðræður við Hong Kong og Úkraínu. Ganga viðræður við Úkraínu vel og er stefnt að því að viðræðum ljúki á þessu ári. Viðræðum EFTA-ríkjanna við Tailand hefur verið slegið á frest og hafa samningaviðræður við Alsír sem hófust í árslok 2007 legið niðri í eitt og hálf ári.

EFTA-ríkin og Rússland vinna að undirbúningi fríverslunarviðræðna. Þá er vonast til þess að viðræður geti hafist við Indónesíu á þessu ári sem og viðræður við Víetnam um gerð sameiginlegrar hagkvæmniskönnunar um fríverslunarsamning. Einnig er unnið að gerð sameiginlegrar yfirlýsingar um samstarf EFTA-ríkjanna við Malasíu og Panama. Slíkar yfirlýsingar eru stundum fyrstu skref í átt að samningaviðræðum.

¹⁷ EFTA ríkin hafa gert fríverslunarsamninga við Albaníu, Chile, Egyptaland, Samstarfsráðs Persaflóaríkja (sem í eru Barain, Kúveit, Óman, Katar, Sádi-Arabía og Sameinuðu arabísku furstadæmin), Ísrael, Jórdaníu, Kanada, Kólumbíu, Króatíu, Libanon, Makedóníu, Marokkó, Mexíkó, Palestínu (PLO), Singapúr, Serbíu, Suður-Kóreu, Tollabandalag Suður-Afríkuríkja (SACU) (sem Botsvana, Lesótó, Namibía, Suður-Afrika og Svasiland eru aðilar að), Túnis og Tyrkland.

Með fríverslunarsamningi Íslands og Færeyja (Hoyvíkur-samningnum), sem tók gildi 1. nóvember 2006 var komið á fót sameiginlegu efnahagssvæði á yfirráðasvæðum Íslands og Færeyja. Samningurinn rennir enn sterkari stöðum undir nán og góð samskipti þessara tveggja vina- og frændþjóða. Að auki eru Færeyjar mikilvægur útflutningsmarkaður fyrir íslenska framleiðslu þannig að samningurinn er afar þýðingarmikill í viðskiptalegu tilliti.

Fríverslunarviðræður á milli Íslands og Kína hófust í apríl 2007. Fjórar samningalotur hafa verið haldnar, sú síðasta í apríl 2008. Síðan þá hefur ekki fengist samþykki Kína fyrir að hefja næstu samningalotu. Talsvert ber enn á milli samningsaðila á nokkrum sviðum, t.d. hvað varðar markaðsaðgang fyrir sjávarafurðir, þjónustuviðskipti og aðgang að íslenskum vinnumarkaði. Útflutningur til Kína nam 3,0 milljörðum kr. á árinu 2009, skv. útflutningstölum Hagstofunnar, þ.e. þegar tekið hefur verið tillit til 8,7 milljarða kr. skráðs útflutnings vegna tilfallandi flugvélasölu, þ.e. samtals 11,7 milljarða kr. Innflutningur frá Kína nam um 22,2 milljörðum kr. á árinu 2009.

Lofthæðasamningar

Markmið Íslands með gerð loftferðasamninga er að leita eftir opnum samningum sem veita flugrekendum eins mikið frelsi til að veita þjónustu milli samningsríkja eins og unnt er. Loftferðasamningar snúast fyrst og fremst um gagnkvæmar heimildir til áætlunarflugs en um leið hefur Ísland leitað eftir því að gerðir séu samningar sem heimila óreglubundið flug og farmflutninga. Í sumum loftferðasamningum hefur náðst verulegur árangur í þessa átt sem opnar ný tækifæri fyrir íslenska flugrekendur til áætlunarflugs eða óreglubundins flugs með farþega og vörur.

Í dag eru í gildi tuttugu og einn loftferðasamningur og tuttugu og fjórir til viðbótar bíða annaðhvort undirritunar eða fullgildingar. Árið 2009 voru áritaðir loftferðasamningar við Aserbaídsjan, Dóminíska lýðveldið, Kúveit, Síryland, Túrkménistan og Víetnam og stefnt er að undirritun þeirra við fyrsta tækifæri. Þá var undirritaður samningur um aðild Íslands og Noregs að loftferðasamningi ESB og Bandaríkjanna, en með honum öðlast flugfélög í löndunum tveimur sama rétt og flugfélög í aðildarríkjum ESB til farþega- og fraktflugs milli Evrópu og Bandaríkjanna. Jafnframt var í byrjun þessa árs undirritaður loftferðasamningur við Indland og stefnt er að undirritun norræns loftferðasamnings milli Íslands, Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar á næstunni. Í tengslum við það er ríkur áhugi á að leita eftir sams konar samningum við Færeyjar og Grænland.

Áfram verður unnið að því að leita eftir viðræðum við önnur ríki sem flugrekendur hafa lagt áherslu að gerðir verði loftferðasamningar við og að aðild Íslands að fleiri samningum sem ESB og aðildarríki þess hafa gert við þriðju ríki.

Fjárfestingasamningar

Ísland hefur gert ellefu fjárfestingasamninga og er einn þeirra hluti af fríverslunarsamningi við Singapúr. Fjárfestingasamningar eru gerðir til að veita erlendum fjárfestum réttarvernd, þannig að þeir njóti lögbundinna réttinda í því ríki sem þeir fjárfesta í og geti gætt hagsmuna sinna fyrir dómstólum. Þannig ýta fjárfestingasamningar undir erlendar fjárfestingar. Ísland sækist eftir því að hafa greinar í fríverslunarsamningum sem eru í gildi fjárfestingasamnings, en oft vilja samningsaðilar fremur gera sérstaka samninga um vernd fjárfestinga.

Ísland og Albanía annars vegar og Ísland og Tyrkland hins vegar hafa skipst á skriflegum tillögum að texta fjárfestingasamnings og er til skoðunar að hefja formlegar viðræður við þau

ríki. Einnig stóðu yfir umleitanir um gerð fjárfestingasamnings við Marokkó fyrir nokkrum árum, en þeim viðræðum var ekki haldið áfram. Á þessu og síðasta ári hafa komið fram beiðnir um gerð fjárfestingasamninga frá stjórnvöldum í Benín og Makedóníu. Engin ákvörðun hefur verið tekin um viðræður við þessi ríki.

Tvísköttunarsamningar og upplýsingaskiptasamningar á sviði skattamála

Með tvísköttunarsamningum er reynt að koma í veg fyrir tvískattlagningu sömu tekna eða eigna, koma í veg fyrir undanskot frá skattlagningu og jafnframt að örva fjárfestingar á milli landa.

Á árinu 2009 var lokið við gerð tvísköttunarsamninga við Albaníu og Katar. Þar með er Ísland orðið aðili að 38 tvísköttunarsamningum við 41 erlent ríki, en sameiginlegur samningur er í gildi milli Norðurlandanna. Alls bíða 6 tvísköttunarsamningar fullgildingar og er ferli við fullgildinguna þeirra misjafnlega langt á veg komið.

Frá árinu 2006 hefur starfað stýrihópur á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar sem vinnur að gerð samninga við lágskattaríki um upplýsingaskipti á sviði skattamála. Upplýsingaskiptasamningar þessir eru mikilvæg tæki fyrir skattfyrivöld, en á grundvelli þeirra geta skattfyrivöld óskað eftir upplýsingum um skattskyldar eignir og tekjur sem íslenskir skattaðilar eiga í lágskattaríkjum. Á árinu 2009 voru undirritaðir tíu upplýsingaskiptasamningar við eftirtalin ríki: Angvilla, Arúba, Bermúda, Bresku Jómfrúreyjar, Cayman-eyjar, Cooks-eyjar, Gíbraltar, Hollensku Antillaeyjar, Samóa og Turks- og Caicos-eyjar.

Upplýsingaskiptasamningar sem undirritaðir voru við Guernsey og Jersey í október 2008 voru fullgiltir á árinu 2009 og komu til framkvæmda 1. janúar 2010. Líklegt er að mun fleiri upplýsingaskiptasamningar verði undirritaðir á árinu 2010 en árið áður. Er markmiðið að ná samningum við öll þau ríki sem OECD hefur skilgreint sem lágskattaríki/bankaleyndarríki á næstu tveimur árum.

7.4.2. Tvíhliða viðskiptasamráð

Reglulega eru haldnir viðskiptasamráðsfundir með háttsettum embættismönnum frá Bandaríkjunum, Japan, Kína, Póllandi, Rússlandi og Þýskalandi. Fyrsti fundurinn með Bandaríkjunum var haldinn á grundvelli samnings um samstarf á sviði viðskipta og fjárfestinga milli Íslands og Bandaríkjanna sem undirritaður var 15. janúar 2009.

Viðskiptasamráðsfundirnir eru vettvangur þar sem hagsmunum útflutningsatvinnuveganna er sinnt. Samkvæmt ábendingum frá atvinnulífinu er reynt er að greiða leið fyrir ýmis konar viðskiptatækifæri eða vinna gegn hindrunum sem atvinnugreinar eða einstök fyrirtæki hafa mætt. Þá eru fundirnir nýttir til að þrýsta á um samningaviðræður og til að mynda mikilvæg tengsl innan stjórnsýslunnar.

Á síðustu 12 mánuðum voru haldnir fundir með Bandaríkjunum, Japan, Póllandi, Rússlandi, og Þýskalandi og fyrirhugaðir eru fundir með a.m.k. sömu löndum á næstu 12 mánuðum. Sem dæmi um árangur slíkra viðræðna má nefna að í kjölfar samráðsfunda með Rússlandi náðust samningar um gagnkvæma viðurkenningu á heilbrigðiskröfum í viðskiptum með kjöt og fisk milli ríkjanna, en þeir samningar voru undirritaðir í janúar í kjölfar fundar í desember. Þessir samningar eru mikill áfangi og hagsmunamál fyrir íslenska útflytjendur.

7.5. Viðskiptaþjónustan, stofnun Íslandsstofu og þátttaka Íslands á Expó 2010

Stofnsetning Íslandsstofu, sem kveðið er á um í nýjum lögum sem samþykkt voru á Alþingi í apríl sl., er mikilvægt skref í að samræma og efla markaðs- og kynningarstarf opinberra aðila og einkaaðila. Mun stofnun Íslandsstofu gera viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins enn markvissari.

Íslandsstofa verður stofnuð á grunni Útflutningsráðs, en verkefnin munu verða umfangsmeiri en áður. Í fyrsta lagi mun Íslandsstofa fá það hlutverk að laða til landsins erlenda ferðamenn. Í öðru lagi er Íslandsstofu ætlað að setja skýran ramma utan um ímyndar- og kynningarmál Íslands þar sem aðilar í útflutningi, ferðaþjónustu og þekkingariðnaði koma til samstarfs við hið opinbera um að efla og standa vörð um orðspor Íslands erlendis. Í lögnum kemur fram að halda skuli stofnfund Íslandsstofu innan 8 vikna frá gildistöku laganna og má því ætla að hann fari fram eigi síðar en í lok júní nk.

Segja má að fyrsta skrefið í átt að aukinni samvinnu opinberra aðila um markaðs- og kynningarmál hafi verið stigið árið 2003 þegar Útflutningsráð Íslands og utanríkisráðuneytið gerðu með sér samning um stóraukið samstarf sem skýrði verkaskiptingu og bætti þjónustu við fyrirtæki í útflutningi. Þá skilaði nefnd, sem forsætisráðherra skipaði, niðurstöðum í mars 2008. Rauði þráðurinn í niðurstöðum hennar var að styrkja þyrfti og samhæfa ímyndar- og kynningarmál þjóðarinnar og koma fyrir á einum stað í stjórnsýslunni. Nýju lögini koma til móts við hugmyndir um aukið samstarf opinberra aðila og atvinnulífsins, markvissari nýtingu fjármuna, aukna samhæfingu og öflugri þjónustu.

Lögini munu kalla á aukið samstarf utanríkisþjónustunnar við Íslandsstofu, en allar sendiskrifstofur Íslands sinna hagsmunum íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum. Lykilþættir til árangurs eru náin tengsl sendiskrifstofa við erlenda markaði og stjórnvöld og staðarþekking starfsfólks. Viðskiptaþjónustan og sú ráðgjöf sem hún veitir íslenskum fyrirtækjum er þeim mikil lyftistöng. Sendiskrifstofurnar taka þátt í landkynningu ýmiss konar og viðskiptatækifærum er komið á framfæri. Íslenskt atvinnulíf hefur þar að auki aðgang að þjónustuneti um 250 kjöræðismanna Íslands erlendis.

Í sjö sendiskrifstofum starfa sérstakir viðskipta- og ferðamálafulltrúar, þ.e. í Bretlandi, Danmörku, Japan, Kína, Rússlandi, Þýskalandi og á Indlandi. Meginverkefni þeirra er gerð markaðskannanna, mat á samkeppnishæfni vara og þjónustu á tilteknum mörkuðum, leit að samstarfsaðilum og tengslamyndun. Einnig veita þeir aðstoð við að koma á fundum og tengslum við erlend stjórnvöld og annast skipulagningu viðskiptahvetjandi viðburða, þ.m.t. landkynning og ráðstefnur um íslensk málefni. Eftirspurn eftir þjónustu þeirra er fyrst og fremst hjá litlum og meðalstórum fyrirtækjum sem eru í örum vexti og háð útflutningi. Viðskipta- og ferðamálafulltrúarnir svara einnig fjölda fyrirspurna erlendra aðila og greina og fylgja eftir viðskiptatækifærum ýmiss konar sem geta m.a. falist í möguleikum á fjárfestingum erlendra aðila á Íslandi. Áhersla á ferðaþjónustu hefur verið aukin markvisst síðastliðið ár og jarðvegurinn þannig undirbúinn fyrir stofnun Íslandsstofu sem verður að veruleika innan tíðar. Um hlutverk Íslandsstofu í því að efla orðspor Íslands er fjallað í kafla 8.2.

Heimssýningar eru vettvangur fyrir þjóðir heims til að treysta samskipti sín á sviði viðskipta, stjórn mála, vísinda og menningar. Þátttaka Íslands í heimssýningunni í Sjanghæ ber yfirskriftina „Hrein orka – heilbriggt líferni“. Tilgangur hennar er að styrkja ímynd Íslands erlendis með áherslu á landkynningu á sviði endurnýjanlegrar orkuframleiðslu, ferðamála, hönnunar og hugvits.

Sýningin var opnuð 1. maí sl. en um sextíu íslensk fyrirtæki og stofnanir koma með einum eða öðrum hætti að henni. Viðskiptamiðstöð er starfrækt í íslenska sýningarskálanum þar sem kostur er á ráðgjöf, túlkun og vildarþjónustu fyrir gesti íslenskra aðila, auk funda- og ráðstefnuaðstöðu.

Alls taka 190 þjóðir þátt í heimssýningunni, auk um sextíu alþjóðastofnana. Er hún umfangsmesta heimssýning sem haldin hefur verið til þessa. Gert er ráð fyrir að 70 milljónir gesta sæki sýninguna sem stendur til loka október nk. Þátttaka Íslands í Expó hefur þegar skilað umtalsverðri kynningu á Íslandi í Kína en síðustu fjóra mánuðina fyrir opnun heimssýningarinnar birtust tæplega hundrað umfjallanir um þátttöku Íslands í kínverskum fjölmiðlum.

Ríkisstjórn Íslands ákvað í janúar 2008 að taka þátt í heimssýningunni. Kostnaðaráætlun hljóðaði upp á 620 m.kr., en gert var ráð fyrir að fyrirtæki, sveitarfélög og aðrir hagsmunaaðilar bæru hluta af þeim kostnaði. Í ljósi breyttra aðstæðna haustið 2008 var ákveðið að skera kostnaðaráætlun niður í 210 m.kr. og að þar af yrði framlag ríkisins 140 m.kr. Leigður var helmingi minni sýningarskáli en áður var áformað og framsetning sýningarinnar einfölduð.

8. UPPLÝSINGASTARF, MENNINGARMÁL OG ORÐSPOR

Eftir bankahrunið í október 2008 blasti við að gera yrði betur í kynningu á málefnum Íslands erlendis. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir að eitt meginverkefna utanríkisþjónustunnar á næstu árum verði að endurheimta orðspor Íslands á alþjóðavettvangi, byggja upp ímynd lands og þjóðar á grundvelli þekkingar, menningar og mannauðs og styðja við markaðssókn íslenskra fyrirtækja.

Utanríkisráðuneytið hefur á síðustu misserum samræmt málflutning og eflt upplýsinga- og kynningarstarf utanríkisþjónustunnar erlendis, lagt grunn að stofnun Íslandsstofu, sem efla mun enn frekar kynningar- og markaðsstarf Íslands erlendis, komið á skýrri umgjörð um menningarstarf utanríkisþjónustunnar og unnið að þátttöku Íslands í stærri verkefnum á borð við heimssýninguna Expó 2010 í Sjanghæ og heiðursþátttöku Íslands á bókasýningunni í Frankfurt árið 2011.

8.1. Upplýsingastarf utanríkisþjónustunnar – skipulag og helstu verkefni

Eitt af meginhlutverkum utanríkisráðuneytisins er kynning á Íslandi og málefnum Íslands erlendis. Á sviði stjórn mála og efnahags mála hafa utanríkisráðherra, utanríkisráðuneyti og sendiráð og fastanefndir sinnt þessu hlutverki með samskiptum við erlend stjórnvöld og fjölþjóðastofnanir. Hinu viðskiptalega og menningarlega þjónustu- og kynningarhlutverki hefur verið sinnt í samstarfi við stofnanir á borð við Utflutningsráð Íslands og Ferðamálastofu, auk kynningarmiðstöðva listgreina og ýmissa annarra samstarfsaðila. Þetta starf beinist fyrst og fremst að fyrirtækjum og samtökum þeirra erlendis, menningarstofnunum, fjölmiðlum og fleirum og er í samræmi við lögbundið hlutverk utanríkisþjónustunnar.

Skipulag upplýsingastarfs

Í nóvember 2009 var skrifstofa upplýsingamála sett á fót í utanríkisráðuneytinu. Hlutverk skrifstofu upplýsingamála er að hafa umsjón með og tryggja markvissa miðlun upplýsinga erlendis um stefnu og áherslur Íslands í utanríkismálum og vinna að eflingu orðspors Íslands. Skrifstofan sér um samskipti við erlenda og innlenda fjölmiðla og ber ábyrgð á heimasíðum utanríkisráðuneytisins. Hún mun í samstarfi við samninganefnd Íslands sinna upplýsingastarfi vegna fyrirhugaðra aðildarviðræðna Íslands við ESB, eins og fjallað er um í kafla 4.3.6., og ber ábyrgð á menningarstarfi utanríkisþjónustunnar.

Utanríkisráðuneytið átti frumkvæði að starfi samráðshóps stjórnarráðsins um upplýsingamál. Í samráðshópnum eiga sæti auk utanríkisráðuneytisins fulltrúar forsætis-, efnahags- og viðskipta-, og fjármálaráðuneytisins. Hlutverk hópsins hefur verið að stilla saman strengi innan stjórnarráðsins varðandi viðbrögð við erlendri fjölmiðlaumfjöllun um endurreisn efnahagslífsins, s.s. um samstarfið við AGS og Ícesave-málið, og skipuleggja fjölmiðlasamskipti þannig að rödd Íslands heyrist í þeim miðlum sem mestu skipta. Samráðshópurinn hefur reitt sig á fjölmiðlavöktun sendiráða Íslands erlendis, sem og þjónustu almannatengslafyrirtækja í Bretlandi, Hollandi og á Íslandi.

Þá er utanríkisráðuneytið samstarfsaðili og styrkir starf stofnana og félaga á borð við Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, Hafréttarstofnum, Félag Sameinuðu þjóðanna á Íslandi og UNIFEM á Íslandi. Í þessu samstarfi hefur utanríkisráðuneytið miðlað upplýsingum um viðfangsefni íslenskra utanríkismála s.s. með því að standa fyrir opnum fundum og ráðstefnum í samstarfi við viðkomandi stofnanir og félög.

Upplýsingastarf tengt endurreisninni

Allt síðasta ár vann utanríkisráðuneytið í samvinnu við fjármálaráðuneytið og efnahags- og viðskiptaráðuneytið við að upplýsa samstarfsríki og hlutaðeigandi fjölþjóðastofnanir um stöðu og horfur í efnahagsáætlun Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, og sjónarmið Íslands í Icesave-málinu. Utanríkisráðherra hefur eðli málsins samkvæmt verið í lykilhlutverki í þessu kynningarstarfi eins og rakið er í kafla 1.2. Hann hefur átt hátt í 70 fundi með utanríkisráðherrum annarra ríkja og veitt erlendum fjölmiðlum viðtöl. Þetta starf hefur verið þýðingarmikið til að endurheimta trúverðugleika Íslands á alþjóðavettvangi. Þá hélt efnahags- og viðskiptaráðherra, í samstarfi við utanríkisráðuneytið og sendiráð Íslands í viðkomandi ríkjum, kynningarfundum á árinu 2009 í Bandaríkjunum, Svíþjóð og Finnlandi, um stöðu og horfur í íslensku efnahagslífi, auk þess að funda með þarlandum ráðamönnum og veita fjölmiðlum viðtöl.

Þjóðaratkvæðagreiðslan um Icesave

Upplýsingamiðlun um stöðu Icesave-málsins og sjónarmið Íslands hefur ekki síður verið mikilvæg. Fulltrúar utanríkisþjónustunnar hafa fundað reglulega með fulltrúum annarra ríkja um þessi mál. Þannig hefur verið tryggt að stjórnvöld í öðrum ríkjum fá upplýsingar beint frá Íslandi en ekki í gegnum misáreiðanlegar fréttir í erlendum fjölmiðlum. Þegar forseti Íslands synjaði Icesave-lögunum staðfestingar hinn 5. janúar sl. samræmdi samráðshópur stjórnarráðsins um upplýsingamál aðgerðir í upplýsingamálum. Í framhaldi af því undirbjó samráðshópurinn fjölmiðlasamskipti vegna þjóðaratkvæðagreiðslunnar um Icesave-lögin. Utanríkisráðuneytið starfrækti fjölmiðlamiðstöð fyrir erlenda blaðamenn í Iðnó en á annað hundrað erlendir fjölmiðlamenn frá um fimmtíu fjölmiðlum komu til Íslands vegna þjóðaratkvæðagreiðslunnar.

Í fjölmiðlamiðstöðinni var aðstaða fyrir erlenda blaðamenn, auk þess sem hún var vettvangur fyrir stjórnvöld, hópa og einstaklinga til að koma málstað sínum á framfæri. Þannig var unnt að koma á framfæri öðrum mikilvægum upplýsingum, s.s. um stöðu íslenskra efnahagsmála og um ný tækifæri í atvinnusköpun s.s. á sviði nýsköpunar- og sprotastarfsemi, svo fátt eitt sé nefnt. Ljóst er að koma erlendra fréttamanna til Íslands skilaði sér í yfirvegaðri umfjöllun og meiri skilningi á stöðu og sjónarmiðum Íslands í Icesave-málinu. Alvarlegra staðreyndavilla gætti minna en áður og samstarf og þjónusta við fréttamenn styrkti enn frekar tengslanet utanríkisráðuneytisins við erlenda fjölmiðla.

Eldgos í Eyjafjallajökli

Raskanir á flugi vegna eldgossins í Eyjafjallajökli beindu athygli umheimsins enn á ný að Íslandi. Tæplega tvö hundruð fréttamenn frá um áttatíu fjölmiðlum komu til Íslands vegna gossins en ekki hafa komið jafnmargir fjölmiðlamenn til landsins vegna einstaks atburðar frá leiðtogafundinum í Höfða árið 1986. Utanríkisráðuneytið lagði Almannaörnunum til fjölmiðlafulltrúa og þýðendur en settar voru upp miðstöðvar fyrir erlenda fréttamenn í stjórnstöð Almannaörnanna í Skógarhlíð og á Hvolsvelli. Hagsmunaaðilar og aðrir hlutaðeigandi fengu daglega upplýsingar um stöðu mála og aðgerðir stjórnvalda sem þau miðluðu í heima- og umdæmislöndum sínum. Komið var á fót samráðshópi stjórnvalda og hagsmunaaðila í ferðaþjónustu um samstarf og aðgerðir til að bregðast við erlendri fjölmiðlaumfjöllun um Ísland vegna eldgossins og koma á framfæri réttum og hófstílltum upplýsingum um að öryggi á Íslandi væri tryggt og að íslenskt samfélag gengi að mestu sinn vanagang. Utanríkisráðuneytið á sæti í stýrihópi markaðsátaks íslenskra stjórnvalda og hagsmunaaðila í ferðaþjónustu, sem iðnaðarráðuneytið stýrir.

Annað upplýsingastarf

Frá bankahruninu hefur utanríkisráðuneytið lagt ríka áherslu á upplýsingamiðlun til sendiráða í Reykjavík og erlendra sendiráða gagnvart Íslandi sem hafa aðsetur utan Íslands. Sendiherrar erlendra ríkja eða fulltrúar þeirra hafa reglulega verið boðaðir til fundar um þau mál sem eru efst á baugi. Með þessum hætti er leitast við að tryggja að erlendu sendiráðin upplýsi stjórnvöld í höfuðborgum sínum um áherslur og afstöðu íslenskra stjórnvalda en reiði sig ekki einungis á innlenda og erlenda fjölmiðlaumfjöllun. Kjöræðismenn Íslands erlendis hafa sömuleiðis reglulega verið upplýstir um stefnu stjórnvalda og stöðu og horfur á Íslandi sem hefur gert þeim kleift að tala máli Íslands.

Utanríkisráðuneytið hefur unnið að því að samræma málflutning fulltrúa íslenskra stjórnvalda í samskiptum við útlönd. Stjórnsýslan hefur haft aðgang að upplýsingaefni sem ráðuneytið hefur tekið saman. Í upphafi árs vann utanríkisráðuneytið hnitmiðaðar samantektir um þau mál sem eru efst á baugi, s.s. um efnahagsáætlun Íslands, rannsókn bankahrunsins, umbætur á fjármálamarkaði o.fl. Þessi gögn hafa nýst vel í kynningu á málstað Íslands erlendis, bæði gagnvart erlendum fjölmiðlum og stjórnvöldum, og eru aðgengileg á heimasíðu utanríkisráðuneytisins.

Unnið hefur verið markvisst að því að efla enn frekar tengslanet utanríkisráðuneytisins við erlenda fjölmiðla. Eins og getið er að framan hefur vel á annað hundruð fjölmiðla og rúmlega þrjú hundruð fjölmiðlamenn komið til landsins annað hvort vegna bankahrunsins og eldgossins. Flestir þeirra hafa verið í beinu sambandi við fjölmiðlafulltrúa utanríkisráðuneytisins. Þetta tengslanet nýtist vel til að koma upplýsingum frá Íslandi á framfæri.

Ráðuneytið leggur sömuleiðis áherslu á upplýsinga- og kynningarstarf innanlands. Höfuðáhersla er lögð á að tryggja gagnsæi og gott aðgengi almennings að upplýsingum um störf utanríkisþjónustunnar. Heimasíðu ráðuneytisins var gefið nýtt útlit í mars 2010 og nýtist hún vel til að miðla og halda til haga upplýsingum. Unnið er að uppfærslu annarra heimasíðna sem heyra undir utanríkisráðuneytið. Í tengslum við menningarnótt í ágúst 2009 var aftur boðið upp á opið hús í utanríkisráðuneytinu sem var nýbreytni í stjórnarráðinu árið áður. Yfir þúsund manns nýttu tækifærið og kynntu sér starfsemi ráðuneytisins. Þá taka ráðuneytið og sendiráðin árlega á móti fjölda hópa, íslenskra og erlendra, s.s. námsmanna á öllum skólastigum, fyrirtækja og stofnana.

Það er stefna utanríkisþjónustunnar að opna dyr sínar enn frekar og efla upplýsingamiðlun til almennings. Í nágrennaríkjum Íslands er upplýsingamiðlun stjórnvalda að færast hratt yfir á heimasíður og vefmiðla, þ.á m. með notkun svokallaðra samfélagslegra miðla sem kallar að sumu leyti á óhefðbundin vinnubrögð af hálfu stjórnvalda. Utanríkisráðuneytið fylgist grannt með þessari þróun og hefur sett sér það markmið að nota nútímataekni eins og kostur er í upplýsingamiðlun.

8.2. Íslandsstofa og orðspor Íslands

Hinn 29. apríl sl. samþykkti Alþingi ný lög um Íslandsstofu. Með lögnum er lagður grunnur að samstarfsvettvangi fyrirtækja, hagsmunasamtaka, stofnana og stjórnvalda um mótun stefnu og aðgerðir til þess að efla ímynd og orðspor Íslands. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu styrkir jákvæð ímynd útflutningsstarfsemi og laðar að erlenda ferðamenn og fjárfesta til landsins, sjá einnig kafla 7.5.

Stofnun Íslandsstofu er mikilvægur liður í því að efla orðspor Íslands á alþjóðavettvangi og hún er þannig hluti af viðbrögðum íslenskra stjórnvalda við hruninu. Ísland þarf á góðu orðspori

að halda, hvort sem litið er til viðskipta, stjórn mála, menningar eða öryggis íslenskra ríkisborgara, og þess vegna er markvisst og samræmt upplýsinga- og kynningarstarf mikilvægt. Innan Íslandsstofu munu starfa þeir aðilar, opinberir og úr atvinnulífinu, sem atkvæðamestir eru í kynningu á Íslandi og íslenskum málefnum erlendis. Þetta eru Útflutningsráð og Fjárfestingastofa og Ferðamálastofa, auk utanríkisþjónustunnar með sendiskrifstofur Íslands erlendis.

Gert er ráð fyrir að samstarfið innan vébanda Íslandsstofu muni framkalla jákvæð samlegðaráhrif í rekstri og verkefnum og þannig megi ná meiri árangri fyrir sama fé. Ekki er síður mikilvægt að tilkoma Íslandsstofu tryggi að frá Íslandi fari samstillt og umfram allt raunsonn skilaboð um land og þjóð. Stjórn Íslandsstofu mun leggja línur fyrir sértækt starf hennar að eflingu orðspors Íslands. Utanríkisráðherra lagði áherslu á, í umræðum á Alþingi um Íslandsstofufrumvarpið, að ímynd og orðspor gæti aðeins byggst á raunverulegum styrkleikum og engu öðru. Náin samvinna stjórnvalda og atvinnulífs á vettvangi Íslandsstofu leggur grunninn að því að sammæli geti skapast um með hvaða hætti efla megi orðspor Íslands erlendis. Allt kynningar- og markaðsstarf tengist orðspori og ímynd Íslands með beinum og óbeinum hætti og því er mikilvægt að til þess sé vandað og það sé hófstíllt.

Í þessu samhengi er ljóst að íslensk menning mun skipa stóran sess í starfi Íslandsstofu. Gert er ráð fyrir að kynning á íslenski menningu og viðskipti með menningartengdar afurðir erlendis geti fundið sér farveg innan hennar og munu sendiskrifstofur Íslands erlendis vinna náið með Íslandsstofu að slíkum verkefnum. Þannig má ætla að tilkoma Íslandsstofu geti styrkt til muna starf kynningarmiðstöðva íslenskra listgreina sem njóti góðs af samlegðaráhrifum og styrk hinnar nýju stofnunar. Þannig er áfram stutt við hið gróskumikla menningarstarf og menningarútflutning sem rutt hefur sér til rúms á síðustu árum.

8.3. Menningarstarf utanríkisþjónustunnar

Menningarstarf er vaxandi þáttur í starfsemi sendiráða en þau komu að framkvæmd hundraða viðburða og verkefna á því sviði um allan heim á liðnu ári. Sendiráðin styðja eftir föngum við listafólk og listviðburði í samstarfi við innlenda og erlenda menningaraðila. Þau styðja við fyrirtæki á sviði skapandi greina, kynna Ísland sem menningarafangastað og aðstoða við undirbúning kynnisheimsókna til Íslands sem eflt geta samstarf íslenskra og erlendra listamanna og menningarstofnana.

Utanríkisráðuneytið hefur á liðnu ári eflt umgjörð, áætlanagerð og innlent og erlent samráð um menningarstarf. Menningarfulltrúi ráðuneytisins hefur viðtækt samráð innanlands, ekki síst við kynningarmiðstöðvar, menningarstofnanir og listamenn. Menningarstarf sendiráða er nú byggt á starfsáætlunum, mótaðar hafa verið verklagsreglur, og faglegt mat liggur til grundvallar styrkveitingum. Listamenn og fyrirtæki á sviði skapandi greina geta nýtt sér þjónustu sendiráða og viðskiptaþjónustu þeirra ef svo ber undir. Menningarstarf utanríkisþjónustunnar er metið til árangurs og er væntanleg skýrsla um árangur starfsins.

Helstu verkefni á árinu 2009

Sendiskrifstofur Íslands erlendis stóðu fyrir og veittu stuðning fjölda menningarviðburða á liðnu ári. Þær komu á tengslum íslenskra og erlendra menningaraðila, þ.á m. fjölmiðla. Nefna má dæmi af tveimur umfangsmiklum tónlistarverkefnum, *Norðrinu* í Þýskalandi og *Made in Iceland* í Bandaríkjunum, sem bæði skiluðu góðum árangri. Verkefnin, sem Útflutningsskrifstofa tónlistar leiddi í samstarfi við sendiráðið í Berlín og ræðisskrifstofuna í New York, var styrkt af opinberum sjóðum og fyrirtækjum í ferðaþjónustu. Einnig má nefna stuðning við útgáfu og

dreifingu bókarinnar *Icelandic art today* um íslenska samtímamyndlist sem hefur verið kynnt sérstaklega í sendiráðum Íslands erlendis. Þá var á liðnu ári undirritað menningarsamkomulag við Inndland sem á að greiða fyrir samstarfi landanna á sviði menningar, menntunar og vísinda.

Sóknarverkefni á árinu 2010

Samráðshópur utanríkisráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis um menningarstarf erlendis mótaði á árinu 2009 stefnu um menningarstarf sendiráða fyrir næstu ár. Auk fjölda menningarverkefna sem ráðgerð eru er lögð áhersla á þrjú sóknarverkefni sem unnin eru í samstarfi kynningarmiðstöðva og sendiráða.

Bókmenntakynning sendiráða tengist *Sögueyjuverkefninu*, heiðursþátttöku Íslands í Frankfurt á næsta ári, og styður beint við sókn íslenskra höfunda og bókaútgefenda á erlenda markaði. *Íslensk samtímahönnun* er farandsýning sem Hönnunarmiðstöð Íslands skipuleggur í samstarfi við sendiráð og erlendar hönnunarstofnanir sýnir brot af því helsta í íslenski vörühönnun og arkitektúr. Tilraunaverkefnið *Samtímalist í sendiráðin* hófst síðastliðið haust í samstarfi Kynningarmiðstöðvar íslenskrar myndlistar, Listasafns Íslands og sendiráða Íslands í Peking, Berlín, Kaupmannahöfn og París. Valin eru listaverk eftir íslenska samtímamyndlistarmenn til að hafa tímabundið í viðkomandi sendiráðsbústöðum. Markmiðið er að kynna íslenska samtímamyndlist og styðja við viðkomandi listamenn í þessum löndum.

Sögueyjan – heiðursþátttaka Íslands í bókasýningunni í Frankfurt 2011

Ísland verður heiðursgestur á bókasýningunni í Frankfurt árið 2011 og hefur verkefnið verið nefnt *Sögueyjan*. Bókasýningin í Frankfurt er stærsta bókakaupstefna heims og er Ísland fyrst Norðurlanda til að skipa heiðurssess þar. Um er að ræða einstakt tækifæri til að koma íslenski bókmenningu og bókmenntum á framfæri. Einnig verður lögð áhersla á önnur svið menningar en fyrirhugað er að efna til myndlistar- og ljósmyndasýningar, tónleika og sýna kvikmyndir í samstarfi við þýskar menningarstofnanir. Ætla má að mikill fjöldi þýskra fjölmiðla heimsæki Ísland í tengslum við verkefnið fram til haustsins 2011 sem skili sér í aukinni umfjöllun um Ísland í þýskum fjölmiðlum. Verkefnið er á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

9. REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR

Rekstur utanríkisþjónustunnar, aðalskrifstofu og sendiráða, var innan fjárheimilda á árinu 2009 eins og árið 2008. Þessi árangur hefur náðst með samstilltu hagræðingarátaki á öllum sviðum og með áframhaldandi ráðdeild í rekstri.

9.1. Hagræðing í utanríkisþjónustunni

Utanríkisráðuneytið hefur allt frá hruni tekið erfiðar en nauðsynlegar ákvarðanir um niðurskurð á fjárlögum sínum í því samstillta átaki stjórnvalda að ná tókum á fjárlagahallanum. Haustið 2008 átti utanríkisráðuneytið frumkvæði að 2.387 m.kr. niðurskurði á fjárlögum ráðuneytisins fyrir árið 2009 eða sem nam 23% af fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi. Þetta var gert áður en niðurskurðarkröfur voru settar á öll ráðuneyti og skar ráðuneytið niður langt umfram það sem krafa var gerð um. Var ákveðið að ganga svo hart fram m.a. vegna þess hve stór hluti kostnaðar utanríkisráðuneytisins fellur til í erlendum gjaldeyri eðli málsins samkvæmt.

Sendiskrifstofum Íslands í Pretoríu, Strassborg og Róm var lokað á árinu 2009 og sinnir sendiráðið í París nú fyrirsvári Íslands gagnvart Evrópuráðinu og gagnvart Ítalíu, en fyrirsvar gagnvart Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) í Róm fluttist til aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins í Reykjavík. Útsendum starfsmönnum var fækkað við sendiráðin í París og Nýju-Delí, og við sendiskrifstofurnar í New York, Vín og Tókýó. Þessi niðurskurður hefur óhjákvæmilega dregið úr getu Íslands til þátttöku í mikilvægu alþjóðastarfi sem hefur verið mætt með enn skýrari forgangsröðun verkefna.

Á sama tíma var ákveðið að setja þrjá sendiráðsbústaði á sölu. Á árinu 2009 var gengið frá sölu sendiráðsbústaðanna í New York og London og er ætlunin að kaupa ódýrara húsnæði í þeirra stað. Nettótekjur af sölu bústaðanna, eftir kaup á nýjum eignum, eru áætlaðar um 700-800 m.kr. sem munu renna í ríkissjóð. Sendiherrabústaðurinn í Washington hefur verið á sölu frá haustinu 2008 en viðunandi tilboð hefur ekki fengist.

Niðurskurðinum sem gerður var haustið 2008 var fylgt eftir með 2% viðbótarniðurskurði innan ársins 2009 sem gerður var á rekstrarliðum ráðuneytisins og stofnana þess. Fjárheimildir ráðuneytisins fyrir árið 2010 voru í kjölfarið skornar niður um 1.442 m.kr. eða um 16,4%. Þessi niðurskurður mun m.a. felast í lækkun ferða- og launakostnaðar, lækkun húsnæðiskostnaðar sendiskrifstofanna og enn frekari fækkun útsendra starfsmanna, í þetta sinn í New York, Washington og í fastanefndinni hjá NATO. Þess má geta að á síðustu fjórum árum hefur útsendum starfsmönnum á sendiskrifstofum Íslands erlendis verið fækkað um 21. Búa sendiskrifstofur nú almennt við lágmarksmönnun, ekki síst með hliðsjón af því að samfara því að starfsfólki hefur verið fækkað hefur álagið á sendiskrifstofur aukist vegna aukinna verkefna og með flutningi verkefna frá starfsstöðvum sem hefur verið lokað.

Umtalsverður árangur náðist einnig hvað varðar ferðakostnað utanríkisráðuneytisins en hann lækkaði um 37% frá árinu 2008 til ársins 2009, með því að gæta ýtrasta aðhalds í þessum eignum sem öðrum. Leitast hefur verið við að nýta fjárfundabúnað þegar kostur er og hefur fjárfesting í þeim tækjabúnaði þegar borgað sig upp. Þá hefur starfsmönnum sendiskrifstofa í vaxandi mæli verið falin fundarseta erlendis fyrir sérfræðinga úr íslensku stjórnvísunni. Slíku fyrirkomulagi eru þó takmörk sett í ljósi þess að útsendum starfsmönnum hefur fækkað og álag á sendiskrifstofum er mikið. Einnig ber að varast þá hugsun að starfsmenn sendiráða geti komið í stað sérfræðinga á mismunandi sviðum til lengri tíma lítið.

Ráðuneytið hefur sett sér langtíamarkmið um að lækka enn frekar húsnæðiskostnað sendiskrifstofa. Sendiráðið í París flutti þannig í minna og hagkvæmara húsnæði á árinu 2009 sem skilar kostnaðarlækkun til langs tíma. Þá var sendiráðið í Washington flutt í minna húsnæði en þar er sænska sendiráðið sömuleiðis til húsa. Einnig hefur verið gengið frá framleigu á hluta skrifstofuhúsnæðis sendiskrifstofa Íslands í Tókýó og í New York. Á árinu 2009 var jafnframt ráðist í sérstakt átak með það fyrir augum að semja um lækkun húsaleigu til lengri sem skemmri tíma. Meirihluti sendiskrifstofa náði fram umtalsverðum sparnaði með þessum hætti.

Ráðuneytið hefur tekið virkan þátt í sparnaðarátaki ríkisstjórnarinnar í ríkisrekstri sem ráðist var í á haustdögum 2009. Einn þáttur verkefnisins var mótun sparnaðar- og umbótaverkefna sem fólst í að leitað var til allra starfsmanna um hugmyndir sem unnið var úr og verkefni mótuð. Verkefnið skilaði ágætum árangri ofan á aðrar aðhaldsaðgerðir og hafði einnig góð áhrif á kostnaðarvitund starfsmanna.

Ráðuneytið hefur einnig dregið saman í launakostnaði. Lögð var 3-10% launalækkun á almenna starfsmenn ráðuneytisins en embættismenn tóku launalækkun samkvæmt ákvörðun Kjararáðs sem nemur 5-15%.

Framlög til þróunarmála og alþjóðastofnana nema rúmum tveimur þriðju fjárlaga utanríkisráðuneytisins. Ekki hefur verið hjá því komist að skera niður framlög til þeirra málaflokka frekar en annarra. Staðið hefur verið að niðurskurði á þann hátt að íslensk stjórnvöld standa við allar skuldbindingar sínar en takast ekki á hendur nýjar skuldbindingar. Í fjárlögum ráðuneytisins fyrir árið 2010 eru framlög til þessara málaflokka skorin niður um 624 m.kr. eða sem nemur 43% af heildarniðurskurði ráðuneytisins það ár. Lítið er á niðurskurð til þróunarmála sem tímabundna ráðstöfun enda er það vilji íslenskra stjórnvalda að vera í hópi þeirra ríkja sem leggja hlutfallslega mest til þróunarmála, sjá nánar umfjöllun í kafla 6.

Á sama tíma og dregið hefur verið saman í rekstri utanríkisráðuneytisins hefur vinna verið hafin í ráðuneytinu að aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu, sem nánar er fjallað um í kafla 4. Verkefnið er umfangsmikið, líklega eitt hið stærsta sem stjórnarráðið hefur tekist á við. Sérstakar fjárveitingar hafa fengist vegna umsóknarferlisins en utanríkisráðuneytið hefur jafnframt mætt auknu álagi í Evrópumálunum með forgangsroðun verkefna og tilfærslu starfsmanna innan utanríkisþjónustunnar.

Alþjóðlegu efnahagskreppunni hefur jafnframt fylgt aukið álag á ráðuneyti og sendiskrifstofur, sem sinnt hafa mikilvægu starfi við hagsmunagæslu og kynningu á málstað Íslands gagnvart erlendum ríkjum og alþjóðastofnunum, sjá nánar kafla 1 og kafla 8.

Ljóst er að sá niðurskurður sem lýst er hér að ofan hefur óhjákvæmilega áhrif á störf utanríkisþjónustunnar. Við slíkar aðstæður myndast jafnframt ákveðin hætta á að missa til annarra starfa mikilhæfa starfsmenn ef ekki er vel að gætt. Núverandi aðstæður í utanríkismálum Íslands hafa haft í för með sér aukið álag á starfsmenn samhliða því að kjör þeirra hafa verið skert.

Viðauki I – Framlög til þróunarmála

| Aætluð framlög til þróunarsamvinnu 2009 | | m kr |
|--|-------|----------------|
| Þróunarsamvinnustofnun Íslands | | 1.747,8 |
| <i>Aðalskrifstofa</i> | 118,5 | |
| <i>Namibía</i> | 290,1 | |
| <i>Mósambík</i> | 203,2 | |
| <i>Malaví</i> | 396,4 | |
| <i>Úganda</i> | 373,4 | |
| <i>Níkaragva</i> | 188,7 | |
| <i>Srí Lanka</i> | 92,5 | |
| <i>Önnur þróunaraðstoð</i> | 85,1 | |
| Friðargæsla og uppbygging | | 334,9 |
| <i>Almennur kostnaður</i> | 34,5 | |
| <i>Undirbúningsnámskeið</i> | 1,8 | |
| <i>Kosningæftirlit ÖSE</i> | 3,4 | |
| <i>Íslenska alþjóðabjörgunarsveitin</i> | 0,9 | |
| <i>Srí Lanka</i> | 2,1 | |
| <i>Libería</i> | 26,0 | |
| <i>Mið-Austurlönd</i> | 51,0 | |
| <i>Balkanskagi</i> | 45,5 | |
| <i>Afganistan</i> | 117,9 | |
| <i>Skammtíma verkefni WFP</i> | 12,9 | |
| <i>Skammtíma verkefni UNICEF</i> | 20,7 | |
| <i>Friðargæsla SP</i> | 18,2 | |
| Sameinuðu þjóðirnar | | 628,8 |
| <i>UNICEF</i> | 158,2 | |
| <i>UNIFEM</i> | 142,8 | |
| <i>UNDP</i> | 65,0 | |
| <i>UNFPA</i> | 59,0 | |
| <i>OCHA</i> | 33,9 | |
| <i>UNHCR</i> | 21,8 | |
| <i>UNRWA</i> | 48,4 | |
| <i>FAO</i> | 35,5 | |
| <i>Annað samstarf með SP</i> | 64,2 | |
| Skólar Háskóla SP á Íslandi | | 449,8 |
| <i>Jarðhitaskólinn</i> | 230,8 | |
| <i>Sjávarútvegsskólinn</i> | 174,0 | |
| <i>Landgræðsluskólinn</i> | 45,0 | |
| Alþjóðabankinn | | 464,1 |
| <i>Samstarf í fiskimálum (PROFISH)</i> | 69,6 | |
| <i>Samstarf í orkumálum (ESMAP)</i> | 51,3 | |
| <i>Aðgerðaáætlun um jafnréttismál</i> | 35,0 | |
| <i>Alþjóðaframfarastofnunin</i> | 235,0 | |
| <i>Íslenskur ráðgjafasjóður (IFC)</i> | 25,2 | |
| <i>Annað samstarf með Alþjóðabankanum</i> | 48,0 | |
| Frjáls félagasamtök | | 119,2 |
| Önnur marghliða þróunaraðstoð | | 227,0 |
| Annar kostnaður | | 277,5 |
| Alls | | 4.249,0 |
| Hlutfall af vergum þjóðartekjum | | 0,32% |
| <i>*Áætlaðar vergar þjóðartekjur 5. mars 2010</i> | | 1.338.924 |
| <i>* Annað samstarf með SP: UNFVT, UNITAR, WHO, IAEA, WTO, WFP etc.</i> | | |
| <i>* Í tölum um frjáls félagasamtök eru innifaldar tölur sem veittar voru til frjálsra félagasamtaka erlendis.</i> | | |

Framlög til neyðar- og mannúðaraðstoðar félagasamtaka 2009 (m.kr.)

Úthlutun framlaga til félagasamtaka byggist á verklagsreglum um samstarf utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök vegna neyðar- og mannúðaraðstoðar. Reglurnar kveða m.a. á um fyrirkomulag umsóknarferlis, eðli verkefna sem studd eru, kröfur um meðferð fjármuna og eftirlit með framvindu verkefna. Óskað er umsókna tvisvar á ári, sem síðan eru metnar með tilliti til viðmiða og krafna sem fram koma í verklagsreglunum. Á árinu 2009 var styrkjum að upphæð 103 m.kr. úthlutað til neyðar- og mannúðaraðstoðar sbr. eftirfarandi yfirlit:

| | |
|---|--------------|
| RAUÐI KROSS ÍSLANDS | 42,0 |
| AFGANISTAN | 5,0 |
| GASA | 4,0 |
| MALAVÍ | 7,0 |
| MÓSAMBÍK | 5,0 |
| PALESTÍNA | 8,0 |
| SIERRA LEONE | 8,0 |
| SRÍ LANKA | 5,0 |
| HJÁLPARSTARF KIRKJUNNAR | 15,0 |
| GASA | 7,0 |
| ÚGANDA | 8,0 |
| SPES, TÓGÓ | 14,7 |
| SOS-BARNAÞORPIN, SRÍ LANKA | 9,8 |
| LANDSNEFND UNICEF, AUSTUR KONGÓ | 8,0 |
| BARNAHEILL, ÚGANDA | 7,0 |
| SAMBAND ÍSLENSKRA KRISTNIBØÐSFÉLAGA, KENÝA | 6,5 |
| SAMTALS | 103,0 |