

# Skýrsla

**Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur utanríkisráðherra  
um utanríkis- og alþjóðamál.**

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

**Apríl 2008**

## EFNISYFIRLIT

INNGANGUR.....	1
1. UTANRÍKISÞJÓNUSTA NÝRRAR ALDAR .....	5
2. BORGARAÞJÓNUSTA – ÞJÓNUSTUTRYGGING HVERS ÍSLENDINGS .....	7
3. ALÞJÓÐAMÁL OG SAMEIGINLEGT ÖRYGGI.....	9
3.1. Sameinuðu þjóðirnar.....	9
3.1.1. Þátttaka í störfum stofnana SP.....	9
3.1.2. Eftirfylgni við leiðtogafund SP sem haldinn var árið 2005.....	12
3.1.3. Öryggisráðið.....	14
3.1.4. Ýmsir fundir á vettvangi SP.....	14
3.1.5. Framboð Íslands til öryggisráðs SP.....	15
3.2. Öryggis- og varnarmál.....	18
3.2.1. Aukin ábyrgð Íslands.....	18
3.2.2. Varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna.....	20
3.2.3. Grannríkjasamstarf.....	20
3.2.4. Atlantshafsbandalagið.....	21
3.2.5. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu.....	23
3.2.6. Samráð EES/EFTA-ríkja og ESB um utanríkismál.....	24
3.2.7. Afvopnunarmál.....	24
3.3. Mannréttindi.....	25
3.3.1. Mannréttindi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.....	25
3.3.2. Mannréttindamál innan Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu.....	27
3.3.3. Mannréttindamál innan Evrópuráðsins.....	27
3.4. Þróunarsamvinna.....	29
3.4.1. Endurskipulagning þróunarsamvinnu.....	29
3.4.2. Tvíhliða þróunarsamvinna.....	30
3.4.3. Marghliða þróunarsamvinna.....	31
3.5. Friðsamleg lausn deilumála.....	33
3.5.1. Íslenska friðargæslan.....	33
3.5.2. Starfsáætlanir um aðstoð og verkefni á einstökum svæðum og ríkjum.....	34
3.5.3. Framkvæmd ályktunar 1325 um konur, frið og öryggi.....	36
3.5.4. Mannúðarmál og neyðaraðstoð.....	36
4. SJÁLFBÆR NÝTING AUÐLINDA.....	39
4.1. Norðurslóðir.....	39
4.2. Endurnýjanlegar orkuauðlindir.....	40
4.3. Loftslagsmál.....	41
4.4. Sjálfbær nýting sjávarauðlinda.....	43
4.5. Hafréttarmál.....	44
4.5.1. Hafréttarmál á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.....	44
4.5.2. Landgrunns­mál.....	44
4.5.3. Framkvæmd Jan Mayen-samningsins.....	46
4.5.4. Réttarstaðan á Norður-Íshafi.....	46
4.6. Svæðisbundin samvinna.....	46

5. VIÐSKIPTI OG OPNUN MARKAÐA .....	49
5.1. Evrópumál.....	49
5.2. Fjölbjóðlegt viðskiptasamstarf.....	49
5.2.1. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO).....	49
5.2.2. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD).....	50
5.2.3. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA).....	51
5.3. Tvíhliða viðskiptasamningar og -samskipti .....	52
5.4. Viðskiptaþjónusta, menningar og landkyrningarmál .....	55



## INNGANGUR

Samkvæmt hefð sem verið hefur við lýði frá 1969 leggur utanríkisráðherra fram skýrslu um alþjóðamál til umræðu á Alþingi. Í henni er að þessu sinni gerð grein fyrir helstu verkefnum utanríkisráðuneytisins, störfum fulltrúa landsins í alþjóðastofnunum, borgarþjónustunni og nýbreytni í starfsháttum utanríkisþjónustunnar.

Á þessu þingi hefur verið lögð fram sérstök skýrsla um Ísland á innri markaði Evrópu og fram farið umræða um hana. Þá liggja fyrir frumvörp um tvö meginverksvið utanríkisráðherra, varnarmál annars vegar og alþjóðlega þróunarsamvinnu hins vegar, sem mæla bæði fyrir um aukna aðkomu Alþingis að þeim málaflokkum og reglulegar skýrslur. Þá stendur til að leggja fram sérstaka skýrslu í haust um norðurslóðir.

Það sem af er þessum vetri hafa embættismenn utanríkisráðuneytisins fjórtán sinnum komið á fund utanríkismálanefndar og ráðherra fjórum sinnum átt fund með nefndinni. Verði ofangreind frumvörp að lögum og mótist nýtt vinnulag vegna EES-gerða sem utanríkismálanefnd og ráðuneytið vinna að, má ætla að mörkuð verði þáttaskil í samstarfi utanríkisráðuneytis og Alþingis.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar er sérstaklega hnykk á efni 24. gr. þingskapalaga um að haft skuli samráð við utanríkismálanefnd um meiriháttar utanríkismál. Er það til marks um alvöru þessara orða að utanríkismálanefnd fékk að frumkvæði utanríkisráðherra öryggisvottun NATO sl. haust. Er þannig úr sögunni aðgreining þings og ráðuneytis og sú leynd sem lengi var tákn um ágreining í utanríkismálum.

### *Forsendur íslenskrar utanríkisstefnu*

Utanríkisstefna ríkja á að vera stöðug og byggja á skýrum grunngildum sem þegar best lætur er sammæli um meðal þjóðarinnar. Á hinn bóginn mótast áherslur af aðstæðum.

Ísland varð aðili að þjóðarétti og samfélagi þjóðanna árið 1918 og því er á þessu ári níutíu ára afmæli þess að þeim áfanga var náð. Allar götur frá fullveldi hafa ýmsar mikilvægar framfarir á Íslandi tengst alþjóðlegri viðurkenningu og þróun í samvinnu ríkja. Fullveldi var náð vegna alþjóðlegrar viðurkenningar á sjálfsákvörðunarrétti þjóða, útfærsla landhelginnar var viðurkennd vegna þróunar alþjóðlegs hafréttar, viðskiptafrelsi innleitt með aðild að alþjóðasamningum og tækniframfarir tryggðar með samskiptum við útlönd.

Í hnattvæddum heimi eru heimsmálin heimamál og öfugt. Nýjar alþjóðareglur eða ný stefna sem mótuð er með viðskiptasamningum eða á vettvangi Evrópusamruna, hjá Alþjóðabankanum eða meðal Norðurlandþjóða hefur bein áhrif á Íslandi, á íslenskar fjölskyldur og á íslensk fyrirtæki. Nýjar ógnir eins og loftslagsbreytingar, farsóttir og mansal þekkja engin landamæri og eina leið ríkisstjórna til að vinna á þeim er alþjóðleg samvinna. Þá er ímynd og orðstír Íslands beinhart hagsmunamál á tímum þegar ein frétt eða mynd berst á örskotsstundu heiminn á enda.

Nú eru því uppi nýjar aðstæður og nýjar áskoranir fyrir Ísland í alþjóðasamfélaginu. Þær kalla á kortlagningu hagsmuna og nýtt stöðumat stjórnvalda. Brotthvarf Bandaríkjahers frá landinu markaði mikilvæg tímamót. Loftslagsbreytingar og áhrif þeirra ekki síst á norðurslóðum, enn aukið mikilvægi Evrópusamstarfs Íslands og stóraukin umsvif íslenskra fyrirtækja á alþjóðamörkuðum hafa svo dæmi séu nefnd breytt verkefnaskrá utanríkisþjónustunnar.

Ísland er öflugt smærra ríki sem hefur ríka hagsmuni af því að tryggja sér virk og öflug alþjóðleg tengsl og eins sterka stöðu og kostur er í alþjóðastofnunum. Þetta hefur aldrei verið mikilvægara en nú og þýðing þess mun aukast á komandi árum. Hinn kosturinn, að fylgjast ekki með og vanrækja þá tengslamyndun sem felst í stjórnmalasambandi og

viðskiptasamningum, veikir stöðu landsins á alþjóðavettvangi og fækkar tækifærum fyrir fólk og fyrirtæki.

Sterk staða á alþjóðavettvangi skapast með framlagi sem eftir er tekið. Verkefni alþjóðastofnana varða sameiginleg úrlausnarefni mannkyns. Þar á Ísland að byggja framlag sitt á styrk sínum og sérstöðu, svo sem sjálfbærri nýtingu sjávarauðlinda, endurnýjanlegri orku og virkjun kvenorkunnar. Þetta hefur utanríkisráðherra sett fram í áherslum og leiðarljósum fyrir utanríkisþjónustuna.

### *Frumkvæði í alþjóðamálum*

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks er sérstaklega kveðið á um frumkvæði í alþjóðamálum. Stefna ríkisstjórnarinnar er að svara kalli tímans og efla af skynsemi þátttöku Íslands í alþjóðasamstarfi. Nýjar aðstæður gera kröfu um að frumkvæði og útfærðari stefna komi allvíða í stað viðbragða.

Yfirtaka Íslands á eigin öryggi og vörnum hefur verið stórverkefni. Ísland býr ekki lengur við vernd annarra heldur þarf að huga sjálft að eigin vörnum. Við þurfum að byggja upp eigin þekkingu og eigið mat á hættu og varnarþörf og undirbúa þannig pólitískar ákvarðanir næstu ára. Við herjum ekki á neinn, við hervæðumst ekki, heldur lítum eftir lofthelgi okkar og landhelgi. Hættumatsnefnd er að störfum og mun skila skýrslu á haustmánuðum.

Utanríkisráðuneytið vinnur áfram markvissat að því að opna markaði fyrir íslensk fyrirtæki og efla fríverslun. Samráð við atvinnulíf hefur verið aukið þar á meðal um Evrópumál og um ímynd Íslands og orðspor í viðskiptalöndum. Sendiráð Íslands hafa verið virkjuð með markvissari hætti til sóknar og varnar fyrir íslensk fyrirtæki í krefjandi alþjóðlegri ímyndarbaráttu. Ljóst er að í sterkara orðspori Íslands, að landið verði kunnara af þýðingarmiklu framlagi á alþjóðavettvangi og traustum innviðum heima, felast þjóðarhagsmunir.

Á skömmum tíma er baráttan við loftslagsbreytingar orðin eitt af meginmálum alþjóðasamfélagsins. Þar hefur Ísland tekið sér stöðu með þeim ríkjum sem styðja nýjan bindandi alþjóðasamning á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Þekking Íslands á sviði endurnýjanlegrar orku er mikilsverð. Þar skiptir framlag okkar máli.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að nýir hornsteinar íslenskrar utanríkisstefnu séu mannréttindi, aukin þróunarsamvinna og friðsamleg lausn deilumála.

Í ræðu utanríkisráðherra um utanríkismál á Alþingi 8. nóvember 2007 sagði um þetta: „Þessi yfirlýsing hefur siðferðilegt inntak og vísar til mikils metinna gilda í íslensku samfélagi og menningu. Íslendingar hafa aldrei farið með ófriði á hendur öðrum þjóðum í hefðbundnum þjóðréttarlegum skilningi og aldrei haft efni til að heyja árásarstríð af neinu tagi. Á Íslandi skiptir hver mannsál máli og allir eru taldir með. Það er einnig kjarni mannréttinda og mannhelgi. Á Íslandi hafa líka kannanir sýnt að almenningur vill að þjóðin leggi meira af mörkum úr sameiginlegum sjóðum til þróunarsamvinnu auk þess sem óvenju margar fjölskyldur greiða beint til barna eða fjölskyldna í þróunarlöndum.”

Hinir nýju hornsteinar verka á öllum starfssviðum og tengjast innbyrðis. Þannig hefur verið unnin heildstæð aðgerðaáætlun á sviði mannúðar-, friðar og þróunarsamvinnamála. Ísland leggur áherslu á að tala máli mannréttinda í alþjóðastofnunum. Á viðskiptasviði er unnið að því að opna markaði fyrir íslensk fyrirtæki og íslenska neytendur, og um leið lítur utanríkisráðuneytið á það sem hlutverk sitt að tryggja íslenskum fyrirtækjum aðgengilegar upplýsingar um stöðu mannréttindamála í viðskiptalöndum.

Áhersla á friðsamlega lausn deilumála endurspeglast í stjórnarsáttmálanum þar sem segir að ríkisstjórnin vilji leggja lóð á vogarskálar friðar í Mið-Austurlöndum m.a. með þátttöku í mannúðar- og uppbyggingarstarfi. Framkvæmd þessa birtist strax í sumar þegar ríkisstjórnin samþykkti aðgerðaáætlun um Mið-Austurlönd og stóraukið framlag til

mannúðarmála á svæðinu, þar á meðal til flóttamanna frá Írak. Þá styður Ísland með virkum hætti aðkomu alþjóðlegs friðarráðs palestínskra og ísraelska kvenna að friðarferlinu.

Framboð Íslands til öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, sem leitt verður til lykta í haust tíu árum eftir að það var ákveðið, hefur gert nýjar kröfur til hæfni íslensku utanríkisþjónustunnar, eflt hana og styrkt. Utanríkisþjónustan og starfsfólk hennar hefur það sameiginlega markmið að heyja góða og málefnalega kosningabaráttu og efla orðstír Íslands. Framboðið er norrænt og stutt af öllum Norðurlandþjóðum sem skiptast á að bjóða sig fram í ráðið. Næsta tækifæri sem Íslendingar fá til þess að bjóða sig fram og taka sæti í ráðinu verður að líkindum árið 2029.

Ísland hefur fram að þessu ávallt beðist undan framboði þó við höfum haft bæði efni og atgervi til að sinna verkefninu. Nær öll Evrópuríki hafa átt sæti í ráðinu. Hver sem úrslit kosninganna í október verða er hafið yfir vafa að framboðið hefur stóreflt tengsl við önnur ríki og styrkt stöðu Íslands á alþjóðavettvangi til framtíðar.

Þegar þróunarskýrsla Sameinuðu þjóðanna var kynnt í nóvember 2007 kom í ljós að Ísland var þar í fyrsta sæti á lífskjaralistanum svonefnda. Listinn er ekki settur saman til að efna til samkeppni meðal þróaðra ríkja, heldur fremur til að greina hvaða lykilkættir skila þjóðum í átt til betri lífsgæða og hvað hamli þeim þjóðum sem verst eru staddir.

Saga Íslands sem reis úr því að vera nýlenda og meðal fátækustu ríkja Evrópu í upphafi 20. aldar, og var skilgreint sem þróunarríki fram á sjöunda áratuginn, til þess að vera nú í hópi þeirra samfélaga þar sem hagsæld er einna mest, er öðrum ríkjum áhugaefni og jafnvel fordæmi.

Við höfum enga þá sérstöðu sem leysir okkur undan skyldum í samfélagi þjóða. Þvert á móti felst í sérstæðri sögu okkar og reynslu erindi á alþjóðavettvang.





## 1. UTANRÍKISÞJÓNUSTA NÝRRAR ALDAR

Lagt er kapp á að utanríkisþjónustan þróist í takt við nýja tíma. Hún taki upp ný vinnubrögð, hugi betur að mannauðinum sem býr í starfsfólkinu og efli skipulag sitt. Þá er lögð rík áhersla á að fylgja í hvívetna vönduðum stjórnsýsluháttum. Gamalgróið skipulag í starfsmannamálum er í endurskoðun og skref hafa verið stigin í átt að gagnsærra kerfi.

Í kjölfar stefnumótunarfundar með öllum starfsmönnum í september 2007 kynnti ráðherra leiðarljós og markmið fyrir utanríkisþjónustuna.

Leiðarljós: Utanríkisþjónusta Íslands sé útvörður þjóðarinnar í hnattvæddum heimi og vakandi gagnvart öllu því sem getur rennt styrkari stöðum undir íslenskt samfélag. Íslendingar og íslensk fyrirtæki treysti því að utanríkisþjónustan gæti réttmætra hagsmuna þeirra á erlendri grund og komi þeim til aðstoðar við erfiðar aðstæður.

Markmið utanríkisþjónustunnar er eftirfarandi:

- Utanríkisþjónustan búi yfir afburða þekkingu á sviði alþjóðamála sem sé í sífelldri endurnýjun.
- Utanríkisþjónustan þyki eftirsóknarverður vinnustaður sem dragi að sér kraftmikið, metnaðarfullt og velmenntað fólk.
- Stjórnsýsla utanríkisþjónustunnar sé gegnsæ, fagleg og þróist í takt við nýja tíma. Verkefni byggist á skýrri forgangsröðun og markvissri nýtingu fjármuna.
- Utanríkisþjónustan stuðli að opinni umræðu um verkefni og áherslur á sviði alþjóðamála við almenning, háskólasamfélagið og utanríkismálanefnd Alþingis.
- Sérstaða og styrkur Íslands á sviði ábyrgar nýtingar náttúruauðlinda og jafnréttismála verði sýnileg í starfi utanríkisþjónustunnar og skapi íslenskri utanríkisþjónustu nafn á alþjóðavettvangi.

Utanríkisþjónustur í öðrum löndum hafa náð góðum árangri og aðhaldi í rekstri með bættri stjórnun. Unnið hefur verið að úttekt á bestu þekkingu á þessu sviði og af því hyggst utanríkisþjónustan læra. Stefnt er að útgáfu skýrslu um rekstur þjónustunnar um næstu áramót. Slík skýrsla mun innihalda starfsáætlanir allra starfseininga og leiða til aukins gegnsæis. Utanríkisþjónustan á ekki að vera leyndarráð heldur á að lyfta í dagsljós þeim verkefnum sem hún vinnur að.

### *Kostnaður við rekstur*

Hinn alþjóðlegi starfsvettvangur utanríkisþjónustunnar veldur því að kostnaður við reksturinn ræðst af verulegu leyti af gengisförsendum. Breyttum þörfum og áherslum í utanríkismálum hefur undanfarið í ríkara mæli verið mætt með innra hagræði og skipulagsbreytingum. Kostnaður við utanríkisþjónustuna, aðalskrifstofu og sendiskrifstofur, á árinu 2008 er áætlaður um 2.967 millj. kr. sem samsvarar til 0,68% af ríkisútgjöldum.

Með hagkvæmni að leiðarljósi vinnur utanríkisþjónustan náið með öðrum Norðurlöndum að samnýtingu húsnæðis auk þess að leita ávallt hagkvæmra leiða til að standa að fyrirsvari Íslands á erlendri grund. Góð reynsla er af samstarfi við önnur Norðurlönd um húsnæðismál í London, Pretoríu, Nýju-Delí og Berlín, og leitað er leiða til að útvíkka samstarfið.

Að undanförmu hafa orðið talsverðar breytingar á umfangi og rekstri málaflokka sem heyra undir utanríkisráðuneytið. Undirstofnanir á Keflavíkurflugvelli, þ.e. Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli, Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli og Flugstöð Leifs Eiríkssonar, hafa færst til annarra ráðuneyta. Á móti þessum tilfærslum hafa komið ný verkefni á sviði öryggis- og varnarmála sem Ísland hefur tekist á hendur við brottför varnarliðsins. Stærstur hluti þessara verkefna og kostnaður vegna þeirra heyrir undir utanríkisráðuneytið.

Einn stærsti útgjaldaliður utanríkisráðuneytisins er framlög til þróunarmála. Í samræmi við markmið ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir því að á yfirstandandi ári muni fjárveitingar til þróunarmála aukast og ná 0,31% af vergum þjóðartekjum og 0,35% á árinu 2009. Verið er að kanna hvernig ná megi markmiði Sameinuðu þjóðanna um að framlög til þróunarmála nemi 0,7% af vergum þjóðartekjum.

Á yfirstandandi þingi hafa verið lögð fram tvö frumvörp sem varða verkefni, skipulag og störf utanríkisþjónustunnar. Annars vegar er um að ræða frumvarp til varnarmálalaga og hins vegar frumvarp til laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Reikna má með því að af lagasetningu þessari leiði að starfsskipulag ráðuneytisins verði endurskoðað á næstu mánuðum. Í framhaldi af þessari vinnu hefur verið ákveðið að ráðast í endurskoðun laga um utanríkisþjónustuna sjálfa en gildandi lög um hana eru frá árinu 1971.

Á undanförunum misserum hefur utanríkisþjónustan stórukið samstarf sitt við háskólana í landinu með það að markmiði að auka þekkingu og umræðu um alþjóðamál á Íslandi. Haldnir hafa verið opnir fundir í öllum háskólum landsins undir yfirskriftinni „Ísland á alþjóðavettvangi – erindi og ávinningur“ og sérstakir samstarfssamningar hafa verið gerðir við Háskóla Íslands, Háskólann í Reykjavík og Háskólann á Akureyri þar sem stutt er við starf þeirra á sviði alþjóðamála. Ráðuneytið hefur enn fremur haldið áfram að bjóða háskólanemum og ungum háskólamenntuðum einstaklingum að spreyta sig í starfsnámi bæði á aðalskrifstofu ráðuneytisins og í sendiskrifstofum.

#### *Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins*

Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins annast þýðingar á lagatextum EES-samningsins. Það starf er mikilvæg forsenda tímanlegrar og faglegrar innleiðingar EES-gerða í íslenskan rétt. Verkefni þýðingarmiðstöðvarinnar hafa vaxið ár frá ári og eru starfsmenn hennar nú vel á þriðja tuginn. Þó er ljóst að betur má ef duga skal og við blasir að áfram þurfi að fjölga þýðendum, að minnsta kosti tímabundið, eigi Ísland að standa við skuldbindingar sínar skv. EES-samningnum. Góð reynsla hefur fengist af útibúi þýðingarmiðstöðvarinnar á Akureyri auk þess sem nokkrir reyndir þýðendur hafa verið í fjarvinnu í lengri eða skemmri tíma. Hefur utanríkisráðherra markað þá stefnu að ný störf á þessum vettvangi verði óháð staðsetningu eftir því sem unnt er.

„Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins hefur verið starfrækt frá því að undirbúningur hófst að aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Í þeirri aðild fólst í raun umfangsmesta upptaka erlends réttar frá því að Járnsíða og Jónsbók urðu lögbækur Íslendinga á 13. öld. Í sautján ár hefur þýðingarmiðstöðin íslenskað nýja hugsun í tækni, samfélagsmálum, vísindum og menningu og leitt ný orð og hugtök inn í íslenskt ritmál í sátt við formgerð íslenskunnar. Þetta starf er ómetanlegt því með þessu móti eru tengslin við Evrópu og heiminn virkjuð til að endurnæra íslenskuna og svara kalli tímans. Starfsstöð þjálfara íslenskufræðinga og annarra sérfræðinga er mitt í kviku nýmæla í þróun tækni, samfélags og vísinda og færir inn í íslenskuna orð og hugtök til að fjalla um þau nýmæli.“

*Úr blaðagrein utanríkisráðherra á degi íslenskrar tungu 16. nóvember 2007.*

## 2. BORGARÞJÓNUSTA – ÞJÓNUSTUTRYGGING HVERS ÍSLENDINGS

Borgarþjónusta utanríkisráðuneytisins er sá bakhjarl sem Íslendingar á erlendri grund geta reitt sig á ef þeir lenda í erfiðleikum eða þurfa á atbeina íslenskra stjórnvalda að halda. Þessi starfsemi fer oft ekki hátt enda getur verið um persónuleg mál einstaklinga að ræða. Til að sinna þessu mikilvæga hlutverki reiðir utanríkisþjónustan sig á starfsfólk sitt, bæði fastráðna fulltrúa og kjöræðismenn, auk náins samstarfs við önnur Norðurlönd. Útgáfa vegabréfa og vegabréfsáritana er sömuleiðis mikilvægur þáttur í að greiða götu einstaklinga og fyrirtækja í samskiptum við útlönd.

„Hver einasti Íslendingur fæðist inn í þjónustutryggingu utanríkisþjónustunnar rétt eins og við njótum almannatrygginga og réttar til skólagöngu. Utanríkisþjónustan stendur með hverjum og einum Íslendingi á erlendri grundu, hvort sem er við áföll eða í meðbyr nýrra tækifæra. Verum minnug þess að í hverri viku er einhverri íslenski fjölskyldu liðsinnt í aðstoðarmáli á þann hátt sem er mikils metinn alla tíð.“

*Úr ræðu utanríkisráðherra á stefnumótunarfundi með starfsfólki 21. september 2007.*

### *Þjónusta við Íslendinga heima og heiman*

Borgarþjónusta utanríkisráðuneytisins gætir hagsmuna íslenskra ríkisborgara á erlendri grund en fjöldi íslenskra ríkisborgara, sem býr eða dvelur langdvölum utan Íslands, hefur vaxið ár frá ári. Námsmenn mynda stóran hóp en lánþegar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna sem stunda nám erlendis eru nú u.þ.b. 2.500. Tölur frá Hagstofu Íslands sýna að tæplega níu þúsund kjósendur í síðustu alþingiskosningum voru með lögheimili utan Íslands. Ætla má að þessi tala sé hærrí þar sem börn eru eðli málsins samkvæmt ekki á kjörskrá.

Fjöldamargir Íslendingar eru á ferð og flugi um allan heim á ári hverju. Allir Íslendingar, hvar sem er í heiminum, eiga rétt á þjónustu utanríkisráðuneytisins þegar þeir standa frammi fyrir neyðarástandi, ógn eða hafa orðið fyrir órétti af hálfu erlends stjórnvalds.

Borgarþjónustan sinnir einnig útgáfu skilríkja til handa Íslendingum erlendis eða veitir, eftir atvikum, slíkum umsóknum viðtöku fyrir hönd yfirvalda hérlendis. Hér er m.a. átt við útgáfu vegabréfa í sendiráðum Íslands í Kaupmannahöfn, Ósló, Stokkhólmi, London, Berlín, Washington og Peking, og útgáfu neyðarvegabréfa í öllum sendiráðum Íslands og hjá kjöræðismönnum Íslands erlendis. Einnig veita sendiráð umsóknum um ökuskírteini viðtöku.

Öryggi Íslendinga erlendis fellur undir starfssvið borgarþjónustunnar sem fylgist grannt með ástandi mála á óeirða- eða hamfarasvæðum. Sé óvíst um öryggi Íslendinga á ákveðnum svæðum getur komið til þess að þjónustan ráði íslenskum ríkisborgurum frá ferðalögum. Í versta falli getur komið til þess að flytja verði fólk á brott. Slíkar aðgerðir fara oftast fram í samstarfi við önnur Norðurlönd, sbr. brottflutning norrænna ríkisborgara frá Líbanon árið 2007.

Neyðarsími utanríkisráðuneytisins er opinn árið um kring utan hefðbundins skrifstofutíma og þangað er unnt að leita vegna neyðartilvika. Auk framangreindrar þjónustu hefur borgarþjónustan milligöngu um stefnubirtingar hérlendis sem erlendis auk þess sem uppruni íslenskra skjala er staðfestur svo að unnt sé að nota þau erlendis.

Markmið utanríkisráðuneytisins er að auka sýnileika borgarþjónustunnar og greiða þar með fyrir frekari aðgangi Íslendinga að þeirri þjónustu sem hún hefur upp á að bjóða. Á árinu stendur til að gera slíkar upplýsingar aðgengilegri á vefsíðu ráðuneytisins. Einnig

verður skráningarkerfi ráðuneytisins hleypt af stökkunum en þar mun Íslendingum sem hyggja á ferðalög erlendis bjóðast að skrá sig og sínar ferðir. Stendur slík skráning öllum til boða þó hún sé einkum ætluð þeim er hyggja á ferðalög á óhefðbundnar slóðir þar sem ástand kann að vera ótryggt.

Neyðaráætlun ráðuneytisins verður formlega gefin út á árinu. Í henni er að finna verklag sem starfsmönnum ráðuneytisins auk annarra sem koma þar að ber að fylgja komi upp neyðarástand erlendis þar sem hætta steðjar að íslenskum ríkisborgurum.

Á grundvelli samkomulags við hin Norðurlöndin sjá þau um útgáfu vegabréfsáritana til Íslands. Um leið og gott er að eiga aðgang að þjónustu norrænna sendiráða varðandi vegabréfsáritanir er því ekki að neita að viss vandkvæði geta fylgt því s.s. hvað varðar fjölda umsókna og biðtíma. Verið er að kanna möguleika á að íslensk sendiráð sinni slíku starfi í ríkara mæli. Nýlega var komið upp aðstöðu til útgáfu Schengen-vegabréfsáritana í sendiráði Íslands í Peking og lofar hún góðu. Í skoðun er að sendiráð Íslands í Moskvu og í Nýju-Delí taki yfir útgáfu Schengen-vegabréfsáritana til Íslands sem eflir þjónustu við íslensk fyrirtæki sem eru í viðskiptum í Rússlandi og á Indlandi.

### 3. ALPJÓÐAMÁL OG SAMEIGINLEGT ÖRYGGI

Enginn efast um að öryggisumhverfi ríkja hefur gjörbreyst á síðustu árum. Öll ríki heims og alþjóðastofnanir hafa farið í gegnum gagngera endurskoðun á forsendum starfsemi sinnar á sviði öryggis- og varnarmála. Hugtakið öryggi einskorðast ekki lengur við hervarnir tiltekinna svæða heldur er hugtakið miklu víðtækara og nær einnig til aðgerða gegn hinum nýju hnattrænu váboðum. Ríki ein og sér stemma ekki stigu við útbreiðslu geryðingarvopna, hryðjuverkum, alþjóðlegri glæpastarfsemi, neikvæðum afleiðingum loftslagsbreytinga, fátækt og örbirgð eða þeirri hættu sem stafar frá löndum sem búa við stjórnarfar upplausnar.

Hið nýja verkefni okkar á Íslandi snýr í kjarna sínum að því að skapa öryggi gagnvart ofangreindum hnattrænum váboðum. Og það verður ekki gert með öðru en virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi. Öryggi þarf að skapa með því að vinna gegn rötum átaka.

Í öryggisumhverfi þar sem ógnir virða ekki landamæri og kalla á fjölþjóðleg úrræði og samstarf, skiptir öflug pólitísk þátttaka lykilmáli fyrir Ísland. Þegar friðaruppbygging, stuðningur við lýðræði og félagslega innviði er kjarnaatriði í öryggisstefnu alþjóðastofnana geta Íslendingar gengið fram í fullu trausti þess að þeir hafa þekkingu, reynslu og hæfni fram að færa.

#### 3.1. Sameinuðu þjóðirnar

Fulltrúar Íslands taka virkan þátt í umfjöllun á vettvangi SP með sérstaka áherslu á mannréttindi, menntun, kvenorku og sjálfbæra nýtingu auðlinda, með skírskotun til reynslu Íslands á þessum sviðum. Undanfarin ár hafa árlega verið flutt á fimmta tug ávarpa fyrir Íslands hönd í allsherjarþinginu og undirnefndum þess, í öryggisráðinu, og í efnahags- og félagsmálaráðinu (ECOSOC). Ísland leitast við að taka virkan þátt í samningaviðræðum um einstakar ályktanir í samræmi við áhersluatriði utanríkisstefnunnar.

Fulltrúar Íslands hafa tekið að sér stjórnunarhlutverk en fastafulltrúi Íslands hjá SP var varaforseti ECOSOC árin 2006 og 2007 og situr nú sem varaforseti allsherjarþingsins. Varafastafulltrúi Íslands hefur undanfarin þrjú ár stýrt samningaviðræðum um árlega ályktun allsherjarþingsins um búsetuáætlun SP sem miðar að því að bæta lífskjör fólks í fátækrahverfum borga. Á þessu ári tók Ísland sæti í framkvæmdastjórn þróunaráætlunar SP (UNDP) og mannfjöldasjóds SP í fyrsta sinn.

Norrænt samstarf um málefni SP er Íslandi þýðingarmikið. Samstarf Norðurlanda-þjóðanna auðveldar fulltrúum Íslands að fá upplýsingar um margvísleg málefni. Samráð Norðurlandanna fer m.a. fram með árlegum fundi utanríkisráðherra Norðurlanda í upphafi hvers allsherjarþings, auk þess sem fastafulltrúar Norðurlandanna hittast vikulega. Mikilvægt er að Ísland leggi sitt af mörkum til þessa samstarfs og sýni samstöðu með öðrum Norðurlandaþjóðum. Norrænir utanríkisráðherrar hafa markað þá stefnu að setja aukinn kraft í norræna samvinnu á vettvangi SP.

##### 3.1.1. Þátttaka í störfum stofnana SP

###### *Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna*

Allsherjarþingið er ein af meginstofnunum Sameinuðu þjóðanna. Þar eiga öll aðildarríki stofnunarinnar sæti og þar fara fram samningaviðræður og stefnumótun. Undir allsherjarþingið heyra sex undirnefndir sem hafa mismunandi verksvið. Þeirra hlutverk er að vinna að ályktunum sem allsherjarþingið fær svo til samþykktar. Samningaviðræður um ályktanir fara því að mestu fram í nefndunum. Það er drjúgur þáttur í starfi fastanefndar

Íslands að fylgjast með og taka þátt í samningaviðræðum um einstakar ályktanir. Nokkrum málefnum á dagskrá allsherjarþingsins er ekki deilt út til nefndanna heldur fjallað um þau í allsherjarþinginu sjálfu. Sem dæmi má nefna ársskýrslu framkvæmdastjóra SP og skýrslu efnahags- og félagsmálaráðsins (ECOSOC). Þá er í allsherjarþinginu m.a. fjallað um viðskiptabann Bandaríkjanna gegn Kúbu, mannúðarmál og neyðaraðstoð, Afganistan, Palestínu og ástandið í Mið-Austurlöndum og málefni hafsins. Ísland tekur virkan þátt í umræðum um mörg þessara mála, ekki síst um málefni hafsins.

Þátttaka íslenskra þingmanna í störfum allsherjarþingsins tengir á mikilvægan hátt löggjafarvaldið við framkvæmd utanríkismála. Það er stefna utanríkisráðuneytisins að miðla greiðlega upplýsingum til Alþingis og eru heimsóknir alþingismanna á vettvangi Sameinuðu þjóðanna mikilvægur liður í því. Eftirfarandi þingmenn sóttu 62. allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna haustið 2007: Arnbjörg Sveinsdóttir, Árni Páll Árnason, Ásta Möller, Birgir Ármannsson, Helgi Hjörvar og Steingrímur J. Sigfússon.

#### *Seta Íslands í efnahags- og félagsmálaráði SP (ECOSOC)*

Í lok 2008 lýkur setu Íslands í ECOSOC en hlutverk þess er að eiga frumkvæði að gerð rannsókna og skýrslna um efnahags-, félags-, menningar-, menntunar- og heilbrigðismál, auk þess að gera tillögur til allsherjarþingsins um mannréttindi. Í ráðinu sitja 54 aðildarríki, kjörin af allsherjarþinginu til þriggja ára í senn. Undir ECOSOC heyra ýmsar nefndir, sem fjalla um einstök málefni, auk sérstofnana og áætlana. Ísland hefur síðastliðin ár átt sæti í kvennanefnd SP og nefnd um sjálfbæra þróun.

Sem liður í auknu samstarfi við smáeyþróunarríkin hélt utanríkisráðuneytið í samvinnu við ECOSOC og stjórnvöld á Barbados alþjóðlega ráðstefnu 25.-27. mars sl. undir yfirskriftinni „Alþjóðleg samvinna á sviði sjálfbærrar þróunar, samstarf Íslands og smáeyþróunarríkja í Karíbahafi“. Til hennar var boðið háttsettum aðilum frá 16 þróunarríkjum við Karíbahaf. Markmið ráðstefnunnar var að leggja grunn að frekari þróunarsamvinnu við ríkin á svæðinu, fyrst og fremst á sviðum sem ríkin sjálf kusu, sem og á sérsviðum Íslands, sjávarútvegs- og orkumálum. Auk utanríkisráðherra tóku þátt í ráðstefnunni fulltrúar Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, Sjávarútvegsskóla og Jarðhitaskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi og Útflutningsráðs Íslands. Nokkur íslensk fyrirtæki tengd orku- og sjávarútvegi tóku einnig þátt og áttu sérstaka fundi sem Útflutningsráð skipulagði.

#### *Seta Íslands í kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna (CSW)*

Ísland tók sæti í kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna árið 2005. Markmið hennar er að vinna að auknu jafnrétti karla og kvenna en eftir kvennaráðstefnuna í Peking árið 1995 fól allsherjarþingið henni að fylgja eftir yfirlýsingu og framkvæmdaáætlun ráðstefnunnar. Í nefndinni eiga sæti 45 ríki og sitja til fjögurra ára í senn. Kjörtímabili Íslands lauk í mars sl. Samstarf stjórnvalda og frjálsra félagasamtaka við undirbúning og þátttöku í fundum nefndarinnar hefur verið náð og gagnlegt.

Á 52. fundi nefndarinnar í mars sl. var fjallað um fjármögnun jafnréttisbaráttunnar. Fundir kvennanefndarinnar hafa verið sóttir af fulltrúum félagsmálaráðuneytis, frjálsra félagasamtaka, Jafnréttisstofu og þingkonum. Utanríkisráðherra sótti fundinn og átti í kjölfarið fund með aðalframkvæmdastjóra SP þar sem m.a. var rætt um mikilvægi kynjajafnréttis sem forsendu alþjóðlegs friðar og öryggis.

Í byrjun fundar kvennanefndarinnar hleypti aðalframkvæmdastjórin af stokkunum átaki SP til að binda endi á ofbeldi gegn konum. Átakið stendur til ársins 2015 og er ætlað að tryggja pólitískan stuðning til þess að stöðva ofbeldi gegn konum, efla vitund almennings og fá karlmenn til að leggja sitt af mörkum í baráttunni gegn ofbeldi gegn konum.

Á fyrrnefndum fundum kvennanefndarinnar voru haldnar málstofur í aðalbyggingu SP þar sem fjallað var um stöðu og leiðir í jafnréttisbaráttu á Íslandi. Einnig voru haldnar norrænar málstofur um jafnréttismál og feðraorlof á Norðurlöndunum. Fulltrúi fastanefndar var fulltrúi Vesturlanda í vinnuhópi nefndarinnar sem fjallar um kvartanir sem berast nefndinni um brot á réttindum kvenna í aðildarríkjum SP. Hópurinn er skipaður einum fulltrúa frá hverjum ríkjahópi SP.

*Seta í framkvæmdastjórn þróunaráætlunar og mannfjöldasjóðs SP*

Í janúar 2008 tók Ísland í fyrsta sinn sæti í framkvæmdastjórn þróunaráætlunar SP og mannfjöldasjóðs SP til eins árs. Í framkvæmdastjórninni eru 36 ríki og situr Ísland þar sem eitt af 12 ríkjum frá ríkjahópi Vestur-Evrópu og annarra ríkja. Framkvæmdastjórnin er helsti ákvörðunaraðili og fjallar um stefnu- og fjárhagsmál. Ísland hefur látið sig jafnréttismál varða á vettvangi þróunaráætlunarinnar en ný jafnréttisáætlun hennar var kynnt á fundi stjórnarinnar í janúar. Einnig hefur Ísland lagt ríka áherslu á málefni þróunarsjóðs SP fyrir konur (UNIFEM).

Vaxandi skilningur er á alþjóðavettvangi að aukin hlutdeild kvenna í þróunar- og friðarstarfi sé lykilþáttur í árangri. Ein að meginástæðum hagsældar á Íslandi liggur í háu menntunarstigi og atvinnuþátttöku kvenna; sterkri stöðu jafnréttismála. Reynsla Íslands og íslenskra kvenna er auðlind sem unnt er að virkja í þágu mannréttinda og aukinnar þátttöku kvenna í heiminum. Stuðningur við aukna þátttöku kvenna er áberandi í utanríkisstefnunni.

- Aukin þátttaka kvenna til að tryggja frið, heilsu, og draga úr fátækt var ein af megináherslum í ræðu utanríkisráðherra á allsherjarþingi SP haustið 2007.
- Réttindi kvenna og aukin þátttaka þeirra er grundvallarþáttur í nýrri aðgerða-áætlun Íslands í þróunarsamvinnu, friðargæslu og mannúðarmálum.
- Utanríkisráðherra er heiðurfélagi í alþjóðlegu friðarráði palestínskra og ísraelskra kvenna (International Women Commission for a Just and Sustainable Palestinian-Israeli Peace), og hefur á alþjóðavettvangi stutt viðleitni þess að fá formlega aðkomu að friðarferli ríkjanna.
- Konur eru um 40% íslenskra friðargæsluliða. Á síðasta áratug hafa hátt í 60 konur farið á vettvang til lengri tíma á vegum íslensku friðargæslunnar.
- Utanríkisráðherra fundaði með Ellen Johnson-Sirleaf, forseta Líberíu, í tengslum við fund Afríkusambandsins í júní 2007, en hún er fyrsta konan sem er lýðræðislega kjörin í embætti þjóðhöfðingja í Afríkuríki. Í febrúar sl. kom Olubanke King-Akerele, utanríkisráðherra Líberíu, til Íslands og tók þátt í opnun “fiðrildavíku” UNIFEM.
- Ísland hefur nær þrefaldað framlag sitt til Þróunarsjóðs í þágu kvenna, UNIFEM, og er meðal þeirra ríkja sem mestu fjármagni veitir til sjóðsins.
- Ísland kynnti stöðu og leiðir í jafnréttisbaráttu á Íslandi á fundi kvennanefndar SP í New York í mars sl.
- Utanríkisráðherra ræddi aðkomu kvenna að friðarferlum á fundi sínum með aðalframkvæmdastjóra SP Ban Ki-Moon á fundi þeirra í febrúar 2008.
- Ísland styður tillögu um að komið verði á fót stöðu varaframkvæmdastjóra SP fyrir jafnréttismál og bættu stöðu kvenna.

### 3.1.2. Eftirfylgni við leiðtogafund SP sem haldinn var árið 2005

#### *Endurbætur á starfsemi Sameinuðu þjóðanna*

Nokkur árangur hefur orðið af endurbótastarfi á kerfi Sameinuðu þjóðanna frá því á leiðtogafundinum árið 2005. Sem dæmi má nefna nýtt mannréttindaráð, friðaruppbyggingarnefndina og endurbætur á ECOSOC. Einnig var heildarstefnu SP í aðgerðum gegn hryðjuverkum hleypt af stokkunum haustið 2006. Enn er unnið að stækkun Öryggisráðsins og endurbótum á vinnubrögðum þess, allsherjarsamningi gegn hryðjuverkum, umbótum á starfsemi SP í umhverfismálum, endurbótum á rekstri SP og samræmingu á aðgerðum SP í mannúðar-, umhverfis- og þróunarmálum. Ísland hefur fylgst náið með endurbótaferlinu og tekið virkan þátt í samningaviðræðum um það.

#### *Endurbætur á rekstri skrifstofu Sameinuðu þjóðanna*

Í yfirlýsingu leiðtogafundarins var tekið fram að til þess að fylgja markmiðum stofnsáttmála SP þyrfti skrifstofa stofnunarinnar að vera skilvirk og ábyrg. Sú vinna hefur farið fram hjá fjármála- og stjórnsýslunefnd allsherjarþingsins þar sem unnið hefur verið að því að bæta mannaútsjórnun og ábyrgð, endurskoða innkaupareglur og bæta stjórnunar- og eftirlitshætti. Þó að árangur hafi náðst miðar verkinu hægt enda ekki alltaf sátt meðal ríkjahópa hvernig best sé að haga umbótunum.

Áfangi náðist þegar allsherjarþingið samþykkti í mars 2007 að styrkja getu SP á sviði friðargæslu. Í kjölfarið skilaði aðalframkvæmdastjóri skýrslu sem ber heitið „Styrking á getu Sameinuðu þjóðanna til að stjórna og viðhalda friðargæsluverkefnum“. Friðargæsluverkefni SP hafa vaxið á síðustu árum og hefur liðsaflí aukist úr 57 þúsundum árið 2002 í rúmlega 100 þúsund manns. Enn frekari aukning er fyrirþáanleg. Gerðar hafa verið grundvallarbreytingar á rekstri friðargæslunnar með það að markmiði að tryggja samhæfingu í stjórnun, samræmingu milli deilda og að auka starfsgetu friðargæslunnar innan höfuðstöðva og á vettvangi.

#### *Aðgerðir gegn hryðjuverkum*

Leiðtogafundurinn vakti máls á nauðsyn þess að herða og samhæfa aðgerðir gegn hryðjuverkum. Í yfirlýsingu fundarins voru hryðjuverk í hvaða mynd sem er fordæmd og skorað á ríki heimsins að snúast til varnar. Áhersla var lögð á mikilvægi SP og undirstrikað að aðgerðir, sem gripið er til gegn hryðjuverkum, byggðust á alþjóðalögum og öryggisráðið hvatt til að styrkja hlutverk sitt. Í september 2008 er ætlunin að endurskoða stefnuyfirlýsingu allsherjarþingsins um aðgerðir gegn hryðjuverkum frá september 2006.

Hægt hefur gengið að semja allsherjarsamning SP gegn hryðjuverkum vegna skiptra skoðana um skilgreiningu á hryðjuverkum. Þótt öll ríki fordæmi hryðjuverk er afstaðan til þess hversu langt eigi að ganga mismunandi. Meðal þeirra málefna, sem ágreiningur hefur verið um, er hvernig greina eigi hryðjuverk frá öðrum baráttuaðferðum, hvernig bregðast eigi við því þegar ríki/ríkisstjórnir eiga aðild að eða tengjast hryðjuverkum og hvernig sporna megi við aðstæðum sem kunna að leiða til hryðjuverka.

#### *Stækkun Öryggisráðsins og endurbætur á vinnubrögðum þess*

Í hartnær fimmtán ár hefur sérstakur vinnuhópur allra ríkja, sem eiga fulltrúa á allsherjarþinginu, fundað um endurbætur á starfsemi Öryggisráðsins, þ.m.t. um fjölgun í ráðinu, án þess að niðurstaða hafi fengist. Málið er í sjálfheldu þótt mikill meirihluti aðildarríkja telji óbreytta skipan ekki ásættanlega og að leiðtogafundurinn hafi samþykkt að leiða yrdi mál þetta til lykta. Ágreiningur er um ýmis grundvallaratriði, t.d. stærð ráðsins, neitunarvaldið og tegundir aðildar.



Ísland hefur stutt svokallaða G-4 tillögu sem gerir m.a. ráð fyrir því að Indland, Japan, Þýskaland, Brasilía og tvö Afríkuríki fái föst sæti í öryggisráðinu, auk fjölgunar kjörinna ríkja. Andstæðingar tillögunnar hafa sameinast gegn fjölgun fastra sæta. Undanfarna mánuði hefur mest verið rætt um að stór ríki, sem helst eru talin eiga tilkall til nýrra fastra sæta í öryggisráðinu, verði kosin til lengri tíma en tveggja ára. Uppi eru hugmyndir um að breyta gildandi reglum þannig að hægt sé að kjósa ríki til setu í lengri tíma en tvö ár, t.d. í fimm eða jafnvel tíu ár í senn, og að heimilt verði að endurkjósa þau að lokinni setu. Þannig yrði til ný tegund aðildar: ríki kjörin til langs tíma með möguleikum á endurkjöri. Auk þess myndu föstu ríkin hafa sín réttindi, þ.m.t. neitunarvald, og loks yrðu ríki áfram kosin til tveggja ára.

Verið er að kanna hvort slík bráðabirgðalausn njóti nægjanlegs fylgis. Slík málamiðlun yrði væntanlega háð tímamörkum og tekið yrði fram að unnið yrði að varanlegri niðurstöðu. Breytingar á borð við fjölgun ríkja í öryggisráðinu þurfa 2/3 hluta atkvæða í allsherjarþinginu en flestir telja æskilegt að enn stærri meirihluta þurfi til að samþykkja slíkar stórpólitískar breytingar. Afríkuríkin hafa hingað til sett sig algerlega upp á móti því að ný föst ríki fari inn í öryggisráðið án þess að hafa þar sömu réttindi og fimmveldin sem sitja þar fyrir (P5).

Völd P5-ríkjanna eru í raun ekki síst fólgin í fastasetu þeirra í öryggisráðinu, sem veitir þeim yfirburði í allri málsmeðferð. Mikil umræða hefur verið um tillögur um að neitunarvaldið verði takmarkað, t.d. að sú krafa verði gerð að ríki verði formlega að rökstyðja beitingu neitunarvaldsins. Litlar líkur eru taldar á að samkomulag takist um að afnema neitunarvaldið eða takmarka það, enda hafa ríkin í hendi sér að koma í veg fyrir slíkt.

#### *Umhverfismál*

Í yfirlýsingu leiðtogafundarins kemur fram að ákveðið hefur verið að samræma og bæta aðgerðir stofnunarinnar á sviði umhverfismála. Skiptar skoðanir eru um hversu langt skuli ganga í þessu máli. Ísland hefur lagt áherslu á að bætt staða umhverfismála sé lykkillinn að sjálfbærri þróun og þannig forsenda þess að þúsaldarmarkmiðunum verði náð. Ísland hefur bent á að aðgerðir í umhverfismálum verði að byggjast á sérfræðipækkingu og að tryggja beri framkvæmd samninga sem eru í gildi á sviði umhverfismála. Ísland hefur stutt tillögu ESB um að umhverfisáætlun UNEP verði gerð að sjálfstæðri stofnun en lagt hefur verið til að formlegar samningaviðræður um málið hefjist í upphafi 63. allsherjarþings í haust.

#### *Samræming á aðgerðum SP í mannúðar-, umhverfis- og þróunarmálum*

Eftir leiðtogafundinn 2005 skipaði Kofi Annan hóp háttsettra einstaklinga til að fjalla um samræmingu á aðgerðum SP í mannúðar-, umhverfis- og þróunarmálum og skilaði hann skýrslu í árslok 2006. Tillögur hópsins miða að því að sameina starfsemi SP í framangreindum málefnum í hverju landi í eina heild. Tilraunaverkefni eru hafin í nokkrum þróunarríkjum og þykja lofa góðu.

#### *Jafnréttismál innan Sameinuðu þjóðanna*

Íslendingar hafa látið sig jafnréttismál mikið varða á vettvangi SP. Hafa ótal tækifæri verið nýtt til þess að ítreka mikilvægi þessa málaflokks, s.s. í ávarpi utanríkisráðherra í allsherjarþinginu, í umræðum allsherjarþingsins um konur og þróun, í ávarpi ráðherra á 52. fundi kvennanefndarinnar, í umræðum framkvæmdastjórnar þróunaráætlunar Sameinuðu þjóðanna (UNDP) um nýja jafnréttisáætlun og í samningaviðræðum um ályktun um þróunarsjóð SP fyrir konur (UNIFEM).

Í skýrslu háttsettra einstaklinga um samræmingu aðgerða SP í mannúðar-, umhverfis- og þróunarmálum er lagt til að stofnuð verði sérstök eining innan SP á sviði jafnréttismála og málefna kvenna. Lagt er til að komið verði á fót nýrri stöðu varaframkvæmdastjóra SP er

sinni jafnréttismálum. Markmiðið er að styrkja starf SP á sviði jafnréttismála og gera það skilvirkara og gagnsærra. Í dag er óljós verkaskipting milli eininga sem hafa með jafnréttismál að gera. Aðalframkvæmdastjóri SP hefur lýst stuðningi sínum við tillögurnar. Ísland ásamt öðrum norrænum löndum og öðrum löndum, sem eru sama sinnis, hefur verið öflugur málsvari þessara tillagna. Hins vegar hafa mörg ríki og ríkjahópar lýst andstöðu sinni og samkomulag því ekki náðst.

### 3.1.3. Öryggisráðið

Öryggisráð SP hefur það hlutverk að varðveita og stuðla að öryggi og friði í heiminum á grundvelli sáttmála stofnunarinnar. Ráðinu er heimilt að rannsaka sérhvert mál sem leitt getur til milliríkjadeilna og miðla málum þar sem ófriðlega horfir til. Ráðið getur á öllum stigum máls mælt með aðgerðum til lausnar hættulegu deilumáli. Öryggisráðið getur einnig ákveðið að senda friðargæslulið á svæði, ákveðið þvingunaraðgerðir, efnahagslegar refsiaðgerðir og sameiginlegar hernaðaraðgerðir.

Ísland hefur í auknum mæli tekið þátt í árlegum opnum fundum öryggisráðs SP. Af hálfu Íslands hafa verið flutt ávörp á fundum ráðsins um konur, frið og öryggi, um vernd barna í stríðsátökum, um ástandið í Afganistan, um náttúruauðlindir og átök, sem og á opnum fundi öryggisráðsins um áhrif loftlagsbreytinga. Á þessu ári hafa af Íslands hálfu tvívegis verið fluttar ræður fyrir hönd Norðurlandanna á opnum fundum ráðsins, annars vegar um vernd barna í stríðsátökum og hins vegar um Afganistan.

### 3.1.4. Ýmsir fundir á vettvangi SP

#### *Sérstakir fundir allsherjarþingsins um loftslagsbreytingar*

Í september 2007 boðaði aðalframkvæmdastjóri SP til þings háttsettra fulltrúa ríkja um loftslagsbreytingar. Utanríkisráðherra flutti ávarp á fundinum og hét fullum pólitískum stuðningi Íslands við alþjóðlegar aðgerðir undir forystu SP. Ráðherra tók undir að loftslagsbreytingar af mannavöldum væru staðreynd sem bregðast yrði við og lagði áherslu á nauðsyn þess að alþjóðlegir sáttmálar um tölusett markmið og aðgerðaáætlun gegn loftslagsbreytingum yrðu mótaðir. Byggja bæri á því sem vel hefði reynst í Kýótósamningnum, s.s. þeim takmörkum og tímamörkum sem þar hefðu verið sett, en jafnframt koma til móts við þróunarríki og leita nýrra lausna í samstarfi við atvinnulíf. Umhverfissráðherra tók einnig þátt í fundinum.

Á fundi allsherjarþingsins um loftslagsbreytingar, sem haldinn var í höfuðstöðvum SP í febrúar sl., var fjallað um hlut SP í baráttunni gegn útblæstri gróðurhúsalofttegunda og aðlögun þróunarríkja að breyttu loftslagi. Ísland fagnaði niðurstöðu ráðherrafundarins í Balí um að stefna að samkomulagi um aðgerðir, eigi síðar en á fyrirhuguðum Kaupmannahafnarfundum í desember 2009, og gerði grein fyrir því hvernig jarðhitaháskóli SP væri dæmi um hvernig samstarf stjórnvalda og stofnana SP gæti komið þróunarríkjum til góðs.

#### *Fundur háttsettra aðila um réttindi barna*

Sérstakur fundur tileinkaður réttindum barna var haldinn í allsherjarþinginu 11.-12. desember sl. Á þeim fundi var fjallað um skuldbindingar aðildarríkjanna vegna yfirlýsingar og aðgerðaáætlunar SP um réttindi barna frá 2002. Ísland lagði áherslu á að ríki virtu skuldbindingar sínar skv. alþjóðasamningnum um réttindi barna. Bent var á mikilvægi verndunar barna og ungmenna gegn ofbeldisverkum, ekki síst í stríðsátökum. Ísland studdi ákvörðun um að stofna embætti fulltrúa aðalframkvæmdastjóra SP vegna aðgerða gegn

ofbeldi gagnvart börnum. Mikilvægi starfsemi Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna var áréttað og fjallað um aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í þágu barna og ungmenna.

#### *Fundur forseta Íslands með fulltrúum smærri ríkja og um loftslagsbreytingar*

Forseti Íslands flutti fyrirlestur á hádegisverðarfundi á vegum International Peace Academy 5. september 2007. Hann fjallaði um hlutverk og stöðu smærri ríkja í upphafi nýrrar aldar, efnahagslega þróun þeirra, viðbrögð við loftslagsbreytingum og nýjum viðfangsefnum á sviði öryggismála. Þangað var fyrst og fremst boðið fastafulltrúum smárikja hjá SP en um helmingur aðildarríkja telst til þessa hóps. Fundurinn var vel sóttur og fóru fram athyglisverðar umræður í kjölfar fyrirlestursins.

Þá flutti forseti Íslands erindi um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum á málþingi sem fastanefnd Íslands efndi til í höfuðstöðvum SP 21. febrúar sl. Einn aðalhöfundur skýrslu vísindanefndar SP um loftslagsbreytingar, Leena Srivastava, flutti einnig erindi en nefndin hlaut friðarverðlaun Nóbels árið 2007. Forseti Íslands rakti hvernig loftslagsbreytingar birtast í bráðnun jökla og heimsskautaðs. Nefndi hann hraðar breytingar á jöklum í Himalajafjöllum sem geta haft hrikalegar afleiðingar fyrir lífsskiyrði rúmlega milljarðs jarðarbúa, einkum á Indlandi og í Kína. Án uppstokkunar á orkukerfum heimsins yfir í hreina orku yrði ekki hægt að koma í veg fyrir ógnvekjandi afleiðingar loftslagsbreytinga. Um víða veröld væri kallað eftir lausnum. Rakti forseti breytingar sem orðið hefðu á orkunotkun Íslands og ræddi hvernig sú reynsla gæti orðið öðrum ríkjum hvatning.

#### **3.1.5. Framboð Íslands til öryggisráðs SP**

Ísland gefur nú í fyrsta skipti kost á sér til setu í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna frá því að landið gerðist aðili að stofnuninni árið 1946. Ísland býður sig fram til setu árin 2009-2010. Fyrir umrætt tímabil bjóða þrjú ríki sig fram til tveggja sæta vestrænna ríkja í ráðinu: Ísland, Austurríki og Tyrkland.

Meirihluti aðildarríkja SP, þ.m.t. öll Evrópuríki að þeim smæstu undanskildum, hafa átt sæti í öryggisráðinu. Hin Norðurlöndin hafa öll setið a.m.k. tvö tímabil í ráðinu til þessa og Noregur og Danmörk hafa átt sæti fjögur tímabil hvort. Ákvörðunin um framboð Íslands var tekin árið 1998 af þáverandi ríkisstjórn.

Megináherslumál Íslands í framboðinu nú eru vernd almennra borgara á áttaksvæðum, sér í lagi kvenna og barna; aukin aðkoma kvenna í friðarviðræðum og friðaruppbyggingu, sbr. ályktun ráðsins númer 1325, mikilvægi þess að mæta ógnum við öryggi í víðasta samhengi, sérstaklega með tilliti til mannöryggis og samþættingu öryggismála og þróunarstarfs, og að Ísland beiti sér fyrir bættum og gegnsærri starfsháttum innan ráðsins.

#### *Kosningabaráttan og áherslur Íslands*

Vinna að framboði Íslands hófst af alvöru árið 2003 en styrktist með stofnun sérstaks framboðsteymis í utanríkisráðuneytinu í byrjun árs 2006. Kosningabaráttan hefur fyrst og fremst verið háð hjá Sameinuðu þjóðunum í New York en í vaxandi mæli einnig í aðildarríkjunum í gegnum sendiskrifstofur Íslands erlendis. Framboðsstarfið er samhæft og því stýrt í utanríkisráðuneytinu. Meginviðfangsefni öryggisráðsins ráðast af þeim málum sem hæst ber í heiminum hverju sinni og eiga erindi við ráðið.

Í framboðsstarfinu hefur verið lögð áhersla á að heyja málefnalega kosningabaráttu. Mikil vinna hefur átt sér stað í samræmingu innan utanríkisþjónustunnar og samvinna innan stjórnarráðsins hefur verið skerpt. Þá hafa milliríkjasamskipti Íslands aukist umtalsvert og þau verið nýtt til stuðnings framboðinu. Utanríkisráðherrar Íslands hafa átt fjölmarga tvíhliða fundi á allsherjarþingum með starfssystkinum sínum og kynnt framboð Íslands. Þá hafa fundir íslenskra ráðherra og æðstu embættismanna verið nýttir til að kynna framboðið.

Sendiskrifstofur Íslands hafa verið virkar í framboðsmálunum og sendiherrar kynnt framboðið víða, t.d. við afhendingu trúnaðarbréfa. Ráðherrar, sendiherrar og embættismenn erlendra ríkja í heimsóknum á Íslandi hafa fengið upplýsingar um framboðið og beiðnir um stuðning.

#### *Fjölgun ríkja sem Ísland hefur stjórn málasamband við*

Framboðið til öryggisráðsins hefur skerpt á afstöðu og áherslum íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi og eftt milliríkjasamskipti Íslands. Samhliða framboðinu hefur orðið mikil fjölgun stjórn málasambanda við önnur ríki sem eru til þess fallin að efla samvinnu. Frá því að Ísland bauð sig fram hefur verið komið á stjórn málasambandi við 75 aðildarríki SP og hefur Ísland nú stjórn málasamband við nær öll 192 aðildarríki SP.

Ísland hefur einnig fengið áheyrnaraðild að Afríkusambandinu og tilkynnt sérstakan fulltrúa með aðsetur í Addis Ababa næstu mánuðina til þess að efla samstarf Íslands við samtökin. Þá hefur verið sótt um áheyrnaraðild að Samtökum Ameríkuríkja. Með henni fengist aðgangur að samvinnu þessara svæðasamtaka til að sinna bæði stjórn málaegum og efnahagslegum hagsmunum Íslands. Síðustu sjö ár hefur árlega verið haldinn fundur utanríkisráðherra Norðurlandanna og tíu Afríkuríkja, sem hefur styrkt samband ríkjanna innbyrðis.

„Færa má rök fyrir því að Ísland, eins og önnur ríki, deili fullveldi sínum með öðrum aðildarríkjum alþjóðastofnana svo sem Sameinuðu þjóðanna ekki sist vegna valdheimilda öryggisráðsins. Þess vegna má telja að framboðið sé skref til fullnustu sjálfstæðis þjóðarinnar, að Ísland sé rétt eins og aðrar sjálfstæðar þjóðir fullfært um að sitja við borðið.“

*Úr ræðu utanríkisráðherra í umræðum um utanríkismál á Alþingi 8. nóvember 2007.*

#### *Norræn samvinna*

Ísland kemur nú í fyrsta sinn inn í röð norrænna framboða en utanríkisþjónustan hefur í gegnum árin stutt framboð hinna Norðurlandanna. Árið 2003 var settur á laggirnar norrænn starfshópur í New York undir forystu fastafulltrúa Íslands til þess að kortleggja hvar í heiminum hvert Norðurlandanna gæti veitt mestan stuðning við framboðið, m.t.t. staðsetningar sendiráða og fleira. Utanríkisráðuneyti Norðurlandanna gefa fyrirsmáli til sendiskrifstofa sinna á völdum stöðum um að kynna framboð Íslands.

Stuðningur hinna Norðurlandanna er Íslandi mjög mikilvægur. Norðurlöndin njóta virðingar innan SP fyrir virka, jákvæða og málefnalega þátttöku innan stofnunarinnar og sem frumkvöðlar og fyrirmynd. Norðurlöndin eru forysturíki hvað varðar framlög til þróunarmála og friðargæslu.

#### *Málefnaundirbúningur*

Mikilvægur þáttur í stefnu Íslands á vettvangi Sameinuðu þjóðanna er að taka málefnalega afstöðu á grundvelli alþjóðalaga og almennt viðurkenndra meginreglna í alþjóðasamskiptum. Í þessu sambandi er æskilegt að fyrir liggi skýr stefnumörkun til flestra mála á vettvangi SP og innan öryggisráðsins nái Ísland kjöri. Undanfarið hefur verið unnið að gerð málefnaýfirlits um helstu umfjöllunarefni öryggisráðsins þar sem starfsmenn utanríkisþjónustunnar hafa unnið greiningu á 31 átakamáli og 6 málaflokkum sem ráðið hefur tekið fyrir sérstaklega en þeir eru ályktun 1325, börn í stríði, hryðjuverk,

gjöreyðingarvopn, þvingunaraðgerðir og friðaruppbyggingarnefndin. Ekki hefur verið fjölgað starfsfólki vegna þessarar vinnu.

Önnur verkefni utanríkisþjónustunnar nýttast framboðinu með beinum eða óbeinum hætti. Utanríkisráðuneytið hefur t.d. nýlega gefið út framkvæmdaáætlun vegna ályktunar öryggisráðsins númer 1325 um konur, frið og öryggi, og gert samstarfssamning við virta rannsóknarstofnun á sviði öryggismála í Afríku, Institute for Security Studies í Suður-Afríku. Þar fer hluti af framlagi Íslands í að fjármagna verkefnið „Konur og friðarþróun“ og fær Ísland aðgang að upplýsingum stofnunarinnar varðandi málefni heimshlutans.

#### *Kostnaður*

Fyllsta aðhalds hefur verið gætt í kostnaði við framboðið sem nú nemur um 250-300 milljónum króna frá árinu 2001. Ákvörðun var tekin af þáverandi utanríkisráðherra árið 2005 að draga verulega úr fjárframlögum til framboðsins frá því sem áður var ráðgert. Ætla má að Ísland muni verja mun minna fé en keppinautarnir til að sinna framboðsstarfinu. Kostnaður okkar felst aðallega í fjölgun starfsmanna á skrifstofu fastanefndar Íslandsí New York sem styrkt hefur möguleika til virkrar þátttöku í starfsemi SP. Fastanefndin, sem lengst af var fámenn, hefur á að skipa átta manna starfsliði, auk starfsnema. Hafa ber í huga að framboðsstarfið er einungis hluti starfs fastanefndarinnar og nauðsynlegt var að styrkja hana óháð framboðinu. Meginhluti starfsins felst í reglubundinni starfsemi SP, enda er Ísland best kynnt með virkri þátttöku í því starfi.

#### *Staðan nú og starfið framundan*

Viðbrögð aðildarríkja SP við framboði Íslands hafa verið jákvæð, ekki síst meðal smárikja og Afríkuríkja. Ljóst er þó að á brattann er að sækja enda við verðuga keppinauta að etja. Ísland hefur nú þegar fengið skrifleg fyrirheit um stuðning vel á annað hundrað ríkja af 192 aðildarríkjum SP. Hins vegar er um leynilegar kosningar að ræða og miklu máli skiptir að vel sé staðið að kynningu framboðsins síðustu mánuði fyrir kosningar sem fram fara um miðjan október næstkomandi.

Stuðningur almennings á Íslandi við framboðið fer vaxandi. Í könnun sem Capacent-Gallup gerði í september 2005 voru tæp 28% aðspurðra frekar eða mjög hlynnt framboðinu en í sambærilegri könnun sem gerð var nýverið lýsa rúm 46% sig frekar eða mjög hlynnt því. Alls voru 53% mjög eða frekar andvíg framboðinu haustið 2005 en eru nú 37%. Þeim sem ekki taka afstöðu fækkar á sama tíma um tæp 2% aðspurðra. Nauðsynlegt er að gera almenningi kleift að taka afstöðu á grunni haldgóðra upplýsinga um utanríkisstefnu Íslands, starfsemi SP og umfjöllunar um erindi Íslands í öryggisráðið. Í þeim tilgangi var í vetur m.a. efnt til funda í samvinnu við háskólasamfélagið undir yfyrskriftinni „Háskólafundaröð; Ísland á alþjóðavettvangi – erindi og ávinningur“. Lokaráðstefna þeirrar fundaraðar, með þátttöku innlendra og erlendra fyrirlesara, er í undirbúningi.

Áfram verður lagt kapp á að kynna framboðið meðal annarra smárra aðildarríkja SP og smáeyþróunarríkja en um helmingur aðildarríkja telst til smárikja. Í kynningarstarfi er lýðræðishefð Íslands haldið á lofti og vakin athygli á þróun frá nýlendu til nútímaríkis, frá örbirgð til auðlegðar, þar sem árangur hefur náðst í hagvexti og hagstjórn. Forseti Íslands hefur lagt framboðsstarfinu lið með þátttöku í sérstökum fundum, sem hafa verið skipulagðir með fulltrúum ríkjahópa í New York, auk þess sem ráðherrar í ríkisstjórn Íslands hafa í vaxandi mæli tekið þátt í kynningu framboðsins. Áfram verður haldið á þessari braut og efnt til funda og umræðu, ekki síst um þau mál sem Ísland hefur lagt áherslu á, einkum nýtingu á auðlindum hafsins og jarðhita, auk jafnréttismála og nýtingu kvenorku til framfara og efnahagslegrar uppbyggingar. Forsætis- og utanríkisráðherra munu sækja allsherjarþing SP á komandi hausti.

Framboðið til öryggisráðsins hefur stóreflt samskipti Íslands við önnur aðildarríki SÞ og styrkt orðspor og ímynd verulega. Framboðið hefur einnig styrkt utanríkisþjónustuna, einkum varðandi stefnumótun og málefnavinnu, enda um að ræða eitt stærsta viðfangsefni í sögu íslenskra utanríkismála. Ávallt ber að hafa í huga að Ísland sem ríki er í framboði. Árangur framboðsins getur því haft áhrif til frambúðar á stöðu Íslands og viðhorf til lands og þjóðar á alþjóðavettvangi. Það er því mikilvægt að almenn samstaða sé um framboðið og jafn þýðingarmikla þátttöku Íslands í ábyrgðar- og trúnaðarstörfum og seta í öryggisráði SÞ er.

### 3.2. Öryggis- og varnarmál

Nýtt tímasteið er hafið í öryggis- og varnarmálum Íslands. Ytri aðstæður hafa breyst og íslensk stjórnvöld axla nú sjálfstæða ábyrgð í málaflokknum. Eftir brottför varnarliðsins ákváðu íslensk stjórnvöld í samráði við bandalagsþjóðir og hermálafyrirvöld Atlantshafsbandalagsins að ábyrgjast rekstur íslenska loftvarnarkerfisins og annarra mannvirkja NATO á Íslandi. Jafnframt ákváðu bandalagsríki NATO að taka að sér loftrýmismisgæslu við Ísland í samvinnu við íslensk stjórnvöld.

Alþingi samþykkti í fyrsta sinn sérstaka fjárveitingu til varnarmála í fjárlögum 2008 sem gerir stjórnvöldum kleift að standa undir þessum skuldbindingum. Jafnframt var í byrjun árs lagt fram frumvarp til varnarmálalaga sem eru fyrstu íslensku lögin sem sett eru um öryggis- og varnarmál. Þau veita utanríkisráðherra nauðsynlegar og tímabærar lagaheimildir á sviði öryggis- og varnarmála samfara því að koma á fót sérstakri stofnun, Varnarmálastofnun.

Þá skipaði utanríkisráðherra sl. haust 13 manna starfshóp til að gera faglegt hættumat fyrir Ísland. Skýrsla starfshópsins er væntanleg í haust.

Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna og aðildin að Atlantshafsbandalaginu hafa verið og eru enn hornsteinar varna landsins. Breytt öryggisumhverfi bæði nær og fjær kallar hins vegar á aukid frumkvæði og ábyrgð í alþjóðlegri samvinnu á sviði öryggismála. Á umliðnu ári hefur verið unnið að því að styrkja samstarfið við nágrannaríki á sviði öryggis- og varnarmála. Íslensk stjórnvöld hafa tekið boði Atlantshafsbandalagsins um að halda hér á landi í byrjun næsta árs sérstaka ráðstefnu um horfur í öryggismálum á norðurslóðum. Mun utanríkisráðuneytið sjá um undirbúning og framkvæmd ráðstefnunnar í samvinnu við bandalagið.

#### 3.2.1. Aukin ábyrgð Íslands

##### *Frumvarp til varnarmálalaga*

Hinn 17. janúar sl. mælti utanríkisráðherra fyrir frumvarpi til varnarmálalaga (135. löggjafarþing, þskj. 565 - 331. mál.).<sup>1</sup> Frumvarpið byggir á þeirri meginforsendu að Íslendingar eru herlaus þjóð og að ekki er vilji til þess af hálfu stjórnvalda að breyta því. Frumvarpið felur í sér fyrstu heildstæðu löggjöfina um varnarmálatengda starfsemi á Íslandi. Í lögnum er starfsheimildum stjórnvalda á þessu sviði settur skýr lögmaeltur rammi og kveðið á um öflugt eftirlit kjörinna fulltrúa með framgöngu framkvæmdavaldsins.

Samkvæmt frumvarpinu ber utanríkisráðherra ábyrgð á öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi og er falin yfirstjórn varnarmála á Íslandi. Gert er ráð fyrir að sett verði á fót sérstök Varnarmálastofnun sem sinna á varnartengdum verkefnum sem íslensk stjórnvöld bera nú ábyrgð á. Þar ber hæst rekstur íslenska loftvarnakerfisins en íslensk stjórnvöld tóku við yfirstjórn loftvarnakerfisins og rekstri Ratsjárstofnunar úr hendi Bandaríkjanna 15. ágúst

<sup>1</sup> Frumvarpið er aðgengilegt á heimasíðu Alþingis. Sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=331>

2007. Varnarmálastofnun mun reka öryggissvæði við Keflavíkurflugvöll, Miðnesheiði, Helguvík, Bolafjall, Gunnólfsvíkurfjall og Stokksnes, og annast rekstur mannvirkja NATO hérlendis. Gert er ráð fyrir að stofnunin vinni úr upplýsingum frá NATO og veita gistiríkisstuðning vegna loftrýmisgæslu sem hefst hérlendis á vormánuðum.

„Framlagning frumvarpsins er söguleg í sjálfu sér og rökrétt framhald þeirra tímamóta sem orðin eru í sögu landsins með brotthvarfi flotastöðvar Bandaríkjahers frá landinu eftir fimm tíu og fimm ára starfsemi. Nú er sá tími liðinn að Bandaríkin fari með fyrirsvar fyrir Ísland innan NATO á tilteknum sviðum, sá tími er liðinn að Ísland þurfi engum peningum að kosta til varna sinna og sá tími er kominn að Ísland sjálft axli aukna ábyrgð á eigin öryggi. Því ber að fagna að nú er friðvænlegra í okkar heimshluta en oft áður. Um leið ber okkum öllum, sem kjörin erum til ábyrgðarstarfa hér á hinu háa Alþingi, að taka alvarlega skyldu okkar til að tryggja öryggi og varnir þjóðarinnar. Hér getur enginn skilað auðu; verkefnið er okkar, til að vinna núna.“

*Úr ræðu utanríkisráðherra með frumvarpi til varnarmálagala á Alþingi 17. janúar 2008.*

#### *Starfshópur um gerð hættumats fyrir Ísland*

Í lok september 2007 skipaði utanríkisráðherra 13 manna þverfaglegan starfshóp til að gera drög að faglegu og vönduðu hættumati fyrir Ísland. Dr. Valur Ingimundarsson prófessor veitir starfshópnum formennsku og er Alyson Bailes, gestakennari við Háskóla Íslands og fyrrum forstöðumaður sænsku friðarrannsóknarstofnunarinnar (SIPRI), hópnum til ráðgjafar. Starfshópnum er ætlað að ráðfæra sig við innlenda og erlenda sérfræðinga og skoða öryggishugtakið í víðara samhengi en út frá hefðbundinni hernaðarógn, s.s. með tilliti til umhverfisógnna, farsóttu og hryðjuverka. Starfshópurinn mun skila utanríkisráðherra skýrslu fyrir 1. september 2008. Formaður starfshópsins gerði utanríkismálanefnd Alþingis grein fyrir framvindu starfsins á fundi 5. mars sl.

#### *Loftrýmisgæsla NATO við Ísland*

Eftir brotthvarf varnarliðsins frá Íslandi haustið 2006 fór forsætisráðherra fram á það við Atlantshafsbandalagið að gerðar yrðu tillögur um það hvernig haga bæri loftrýmisgæslu við Ísland í ljósi þess að hér er enginn her. Framkvæmdastjóri bandalagsins fól hermálafyrirvöldum þess að þróa slíkar tillögur í samvinnu við íslensk stjórnvöld. Í upphafi var tekin sú ákvörðun að fara ekki fram á viðvarandi loftrýmisgæslu líkt og á sér stað í Eystrasaltsríkjunum heldur stefna að reglubundinni viðveru orrustuflugvéla.

Hermálafyrirvöld NATO lögðu til að bandalagsríki myndu senda orrustuflugvélar til loftrýmisgæslu á Íslandi a.m.k. ársfjórðungslega og að íslenska loftvarnakerfið yrði samþætt loftvarnakerfi NATO í Evrópu. Þessar tillögur voru samþykktar af fastaráði bandalagsins 27. júlí 2007 og hefur síðan verið unnið að framkvæmd þeirra. Loftrýmisgæsla NATO á Íslandi mætir loftvarnarþörf Íslands miðað við núverandi aðstæður og kemur í veg fyrir að hér skapist tómarúm í sameiginlegum vörnum Íslands og NATO. Þessi ákvörðun markar þau tímamót að íslensk stjórnvöld takast á hendur verulegt framlag til sameiginlegra varna bandalagsins auk þess að axla ábyrgð á eigin loftvörnum á friðartímum.

Í nóvember 2007 buðust Frakkar og Bandaríkjamenn til að senda orrustuflugvélar til loftrýmisgæslu við Ísland árið 2008 og Spánverjar, Bandaríkjamenn og Pólverjar gáfu vilyrði um að leggja til vélar á næstu árum. Þá hafa ýmis önnur ríki lýst áhuga á loftrýmisgæslu og unnið verður áfram að því að tryggja nægjanleg framlög frá bandamönnum okkar eftir því sem þurfa þykir.

Frá því í október sl. hafa rússneskar langdrægar sprengjuflugvélar flogið alls 12 sinnum inn að og/eða í gegnum loftrýmisgæslusvæði Íslands. Í tveimur tilvikum hefur verið flogið umhverfis landið og mesta nálægð verið innan við 50 mílur frá Reykjavík. Ratsjárstofnun hefur fylgst með þeim og sent upplýsingar um viðkomandi flug inn í ratsjárkerfi NATO og til Flugstoða sem sinna flugumferðarstjórn í kringum landið.

Flug rússnesku herflugvéla gengur ekki gegn alþjóðalögum. Slíkt herflug nálægt íslenskri lofthelgi, sem rússnesk stjórnvöld hafa ekki tilkynnt, verður hins vegar að teljast óviðeigandi auk þess sem af því getur stafað hættu fyrir borgaralegt flug. Rússar eru vinþjóð en íslensk stjórnvöld hafa ítrekað komið framangreindri skoðun á framfæri bæði beint við rússnesk stjórnvöld og á vettvangi samstarfsráðs NATO og Rússlands.

### *Mannvirki NATO*

Íslensk stjórnvöld hafa nú að fullu tekið við svokallaðri gistiríkisábyrgð á öllum mannvirkjum NATO á Íslandi. Í því felst að stjórnvöld eru skuldbundin til að sjá um rekstur og viðhald þeirra mannvirkja sem fjármöggnuð hafa verið af Mannvirkjasjóði bandalagsins. Við brotthvarf varnarliðsins varð ljóst að ýmis NATO-mannvirki væru óþörf. Með það í huga, og til að létta á fjárhagslegri byrði, voru 49 mannvirki afskráð af mannvirkjaskrá bandalagsins í nóvember 2007. Afskráning mannvirkja er forsenda þess að hætt sé hernaðarlegri notkun þeirra og þau síðan rifin eða tekin til borgaralegra nota.

Samhliða því að gegna nú hlutverki gistiríkis hefur Ísland gerst aðili að Mannvirkjasjóði Atlantshafsbandalagsins. Hlutverk sjóðsins er að fjármagna mannvirki og búnað sem eru nauðsynleg varnarhagsmunum bandalagsins í heild en eru umfram varnarþarfir hlutaðeigandi ríkis.

### **3.2.2. Varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna**

Samstarf Íslands og Bandaríkjanna grundvallast sem fyrr á varnarsamningi ríkjanna. Gengið hefur verið frá ýmsum þáttum varðandi áframhaldandi samstarf í kjölfar brottfarar varnarliðsins, s.s. vegna varnaræfinga, stuðnings Bandaríkjanna við loftrýmiseftirlit og gerð þjónustusamninga vegna varnarbúnaðar. Fyrstu reglubundnu viðræður ríkjanna undir formerkjum samkomulags þeirra frá því í lok september 2006 voru haldnar í Reykjavík í júní 2007. Ráðgert er að halda slíkar viðræður á vormánuðum 2008.

Hafið er nýtt tímabil í samskiptum Íslands og Bandaríkjanna. Samstarf tekur skýrt mið af breyttum aðstæðum og nýjum tækifærum. Sameiginlegir hagsmunir eru eftir sem áður grunnurinn að tvíhliða samstarfi sem og samvinnu á vettvangi Atlantshafsbandalagsins. Breytt staða öryggismála á norðurslóðum kallar á aukna breidd og dýpt í samstarfi þjóðanna.

### **3.2.3. Grannríkjasamstarf**

Hinn 26. apríl 2007 var undirritað annars vegar tvíhliða rammasamkomulag Íslands og Noregs um samstarf á sviði öryggismála, varnarmála, viðbúnaðar og leitar og björgunar og hins vegar sameiginleg yfirlýsing Íslands og Danmerkur um samstarf um öryggis- og varnarmál og almannavarnir. Í samkomulaginu og yfirlýsingunni er vísað til aðildar Íslands, Noregs og Danmerkur að Atlantshafsbandalaginu og þeirra skuldbindinga sem af því leiða og áhersla lögð á þá viðleitni ríkjanna að stuðla að öryggi og stöðugleika á Norður-Atlantshafi.

Unnið hefur verið að því að útfæra nánar einstök verkefni og skilgreina samstarfsfleti enn frekar. Einkum hefur af Íslands hálfu verið lögð áhersla á aukið samstarf um öryggismál á norðurslóðum. Ísland gengur til þessa samstarfs með það að markmiði að leggja sitt af



mörkum til sameiginlegs öryggis eins og aðrar þjóðir. Jákvæðar viðræður hafa einnig farið fram við Þýskaland, Frakkland og Bretland um grannríkjasamstarf.

Almennt samstarf Norðurlandanna á sviði hefðbundinna varnar- og öryggismála hefur einnig farið vaxandi. Noregur, Svíþjóð og Finnland hafa þegar lýst því formlega yfir að þau vilji dýpka samstarf sitt á þessu sviði, auk verkefna sem tengjast nýjum öryggisáskorunum, s.s. á sviði umhverfismála, almannavarna og viðbragða við hryðjuverkum. Á varnarmálaráðherrafundi Norðurlandanna í nóvember sl. kom skýrt fram að það samstarf væri opið Danmörku og Íslandi. Í utanríkisráðuneytinu er verið að kanna fýsileika þess að Ísland tengist þessu samstarfi með einum eða öðrum hætti.

Fyrir liggur að verulegur áhugi er meðal Norðurlandanna á að efla frekar 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 framlaga þeirra.

### 3.2.4. Atlantshafsbandalagið

Öryggisumhverfi í Evrópu er gjörbreytt frá því sem áður var þegar Atlantshafsbandalagið var stofnað en markmiðin eru þau sömu, þ.e. að tryggja öryggi og frið í álfunni. NATO hefur lagað sig að breyttum aðstæðum í Evrópu með inngöngu nýrra aðildarríkja og auknu samráði og samvinnu við önnur ríki. Þá hafa bandalagsríki aðlagð heraflla sinn og getu í ljósi nýrra öryggisáðstæðna. Ísland á ríka samleið með öðrum aðildarríkjum NATO í bandalagi sem byggist á meginreglum lýðræðis.

Hryðjuverkaárásirnar á Bandaríkin hinn 11. september 2001 höfðu miklar afleiðingar fyrir umræðu og viðbúnað gegn alþjóðlegum hryðjuverkum innan NATO og í einstökum aðildarríkjum. Mikil áhersla er lögð á baráttuna gegn alþjóðlegum hryðjuverkum og útbreiðslu geryðingavopna, enda ljóst að eigi NATO að uppfylla hlutverk sitt sem varnar- og öryggisbandalag verður á vettvangi þess að taka nýjar ógnir alvarlega og byggja upp þekkingu og getu til að bregðast við þeim. Í þessu ljósi er bandalagið meðal annars að móta sér stefnu í orkuöryggismálum og vörnum gegn netógnum.

Þótt mikil áhersla hafi verið lögð á nýjar ógnir á undanförmum árum í starfi NATO eru hefðbundnari hlutverk þess ekki síður mikilvæg. Á síðasta áratug gerðust tíu ný ríki aðilar að bandalaginu og hafa þau unnið að umtalsverðum skipulagsbreytingum á sviði öryggis- og varnarmála. Bandalagið býr yfir mikilli þekkingu á þessu sviði og það eru ekki einungis hin nýju aðildarríki sem hafa nýtt sér hana heldur einnig samstarfsríki. Auk varnar- og öryggisþáttarins, gegnir NATO lykilhlutverki sem pólitískt bandalag lýðræðisríkja beggja vegna Atlantshafsins.

#### *Afganistan*

Stærsta verkefni NATO á undanförmum árum hefur verið aðgerð alþjóðaliðsins í Afganistan (International Security Assistance Force, ISAF). Á árinu 2003 fór öryggisráð Sameinuðu þjóðanna fram á það við NATO að það tæki yfir friðargæslu og trygðri öryggi og stöðugleika í landinu eftir fall talibanastjórnarinnar. Í dag starfa um 43 þúsund manns frá 39 ríkjum á vettvangi ISAF. Lönd eins og Ástralía, Nýja-Sjáland, Svíþjóð, Finnland, Jórdanía, Georgía, Sviss, Austurríki og mörg fleiri taka virkan þátt í aðgerðinni.

Verkefni ISAF er að koma á nægjanlegu öryggi til að uppyggingar- og endurreisnarstarf geti fylgt í kjölfarið. NATO hefur í forystu sinni fyrir ISAF lagt ríka áherslu á að vinna í náinni samvinnu við stjórnvöld í Kabúl, yfirvöld í héruðum og önnur alþjóðasamtök, ekki síst Sameinuðu þjóðirnar og Evrópusambandið. Í þessu augnamiði hefur bandalagið unnið að gerð tillagna sem miða að því að efla enn frekar efnahagslegt og félagslegt endurreisnarstarf sem hluta af aðgerðum ISAF.

Íslensk stjórnvöld hafa stutt þessar áherslur, enda ljóst að efnahagsleg og félagsleg uppbygging í kjölfar hernaðaraðgerða er lykilatriði ef festa á frið í sessi. Íslensk stjórnvöld deila því sjónarmiði að stöðugleiki í Afganistan stuðli jafnframt að stöðugleika og öryggi í okkar heimshluta. Því tekur Ísland virkan þátt í verkefni alþjóðasamfélagsins í Afganistan.

### *Kósóvó*

Í kjölfar sjálfstæðisyfirlýsingar stjórnvalda í Pristina hinn 17. febrúar sl. hefur bandalagið ítrekað að liðsafi NATO í Kósóvó (KFOR) er þar til að gæta öryggis allra íbúa Kósóvós, jafnt Kósóvó-Albana sem og Kósóvó-Serba, auk annarra minnihlutahópa. Ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1244 frá 1999 er að mati NATO í fullu gildi og mun KFOR, sem nú hefur á að skipa um 16 þúsund liðsmönnum, sjá um friðargæslu og tryggja öryggi í landinu.

### *Leiðtogafundurinn í Búkarest*

Nýliðinn leiðtogafundur NATO í Búkarest 2.-4. apríl sl. var sá stærsti í sögu bandalagsins en hann sóttu um 60 þjóðarleiðtogar, auk aðalframkvæmdastjóra SB, Ban Ki-Moon, og ædstu embættismanna ESB. Á fundinum var fjallað um ósk Króatíu, Makedóníu og Albaníu um aðild að bandalaginu, en ríkin hafa um árabil tekið þátt í svokallaðri aðildaráætlun bandalagsins. Sömuleiðis fjallaði fundurinn um óskir Úkraínu og Georgíu um að fá aðildaráætlun, og ósk Bosníu og Hersegóvínu og Svartfjallalands um að treysta tengsl sín frekar við NATO með því að fá aðild að hinni svokölluðu „nánari samræðu“ við bandalagið.

Á leiðtogafundinum voru málefni Afganistans og Kósóvós jafnframt ofarlega á baugi, sem og samskipti NATO og Rússlands. Niðurstaða leiðtogafundarins lá ekki fyrir þegar þessi skýrsla fór í prentun.

### *Samskipti NATO og Rússlands*

Samskipti NATO og Rússlands hafa verið fremur stíð á undanförunum misserum. Frá 12. desember sl. hafa Rússar ekki framfylgt skoðunar- og eftirlitsskylduákvæðum samningsins um hefðbundinn herafli í Evrópu en samningurinn hefur verið nefndur hornsteinninn í öryggismálum Evrópu. Hann kveður á um eyðingu hergagna og að heræfingar og -flutningar séu tilkynntar. Ísland og önnur bandalagsríki telja mikilvægt að ná samkomulagi við Rússland um að endurskoðaður CFE-samningur taki gildi gagnvart öllum aðildarríkjum sem fyrst.

Enn fremur hafa Rússar mótmælt áætlunum um að setja upp hluta af eldflaugavarnarkerfi Bandaríkjana í Póllandi og Tékklandi. Eins hefur ágreiningur ríkt um stöðu Kósóvós og nýlega sjálfstæðisyfirlýsingu sem Rússar telja að geti verið fordæmisgefandi. Þá hafa Rússar lýst andstöðu við nánari tengsl Úkraínu og Georgíu við bandalagið.

Mikilvægt er að styrkja samstarf Rússa og NATO, t.d. innan NATO-Rússlandsráðsins sem hefur verið mikilvægur vettvangur til að skiptast á skoðunum á opinn og hreinskiptinn hátt. Innan NATO-Rússlandsráðsins er t.d. unnið að mörgum samstarfsverkefnum. Þar má nefna þátttöku Rússa í eftirlitsaðgerð bandalagsins á Miðjarðarhafi og sameiginlegt tilraunaverkefni NATO og Rússlands í tengslum við baráttuna gegn fíkniefnasmygli frá Afganistan. Það verkefni felur í sér þjálfun á löggæslu- og tollvörðum í Rússlandi og Tyrklandi og hefur Ísland styrkt verkefnið.

### 3.2.5. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu.

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) hefur frá upphafi gegnt mikilvægu hlutverki sem breiður samráðs- og samstarfsvettvangur ríkja beggja vegna Atlantshafsins. Samkvæmt Helsinki-yfirlýsingu ÖSE fjallar stofnunin um stjórnmál og öryggismál, efnahags- og umhverfismál og lýðræðis- og mannréttindamál. Ísland hefur lagt megináherslu á lýðræðis- og mannréttindamál.

#### *Umræða um breytta starfsemi ÖSE*

Hugmyndir hafa verið uppi um að setja ÖSE sérstaka stofnskrá og hafa Rússland og fleiri ríki talað máli þess. Rússum hefur verið umhugað um að setja starfsemi ÖSE fastari skorður með því að þorri ákvarðana, þ. á m. um kosningaefirlit, verði borinn undir fastaráð stofnunarinnar. Þannig myndi hvert ríki hafa neitunarvald í málefnum ÖSE þar eð ákvarðanir verði byggðar á reglunni um samstöðu. Bandaríkin og fleiri ríki hafa ekki stutt þessar hugmyndir. Þær þykja því ekki líklegar til að ná fram að ganga. Ísland hefur skipað sér í hóp þeirra ríkja, sem vilja varðveita sveigjanleika ÖSE og sjálfstæði undirstofnana og sendinefnda ÖSE á vettvangi en vilja jafnframt leita eftir málamiðlun.

#### *Kosningaefirlit*

Eitt helsta hlutverk ÖSE felst í starfi lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu stofnunarinnar (ODIHR). Kosningaefirlit ÖSE hefur beinst að löndum sem eru að hasla sér völl sem lýðræðisríki enda þótt eftirlitið fari einnig fram í rótgrónum lýðræðisríkjum. Eftirlitsstörf ODIHR-skrifstofunnar í Rússlandi hafa vakið athygli, m.a. vegna deilna við rússnesk stjórnvöld sem gagnrýnt hafa stofnunina, þótt hún of sjálfstæð og einungis beina sjónum í austurátt. Við þingkosningarnar í desember sl. var aðeins um 70 eftirlitsmönnum ODIHR-skrifstofunnar boðið að hafa eftirlit með kosningunum en við síðustu þingkosningar í landinu voru þeir um 4-500. Vegna þess, og lítills fyrirvara, þótti ODIHR-skrifstofunni tilgangslítið að hafa eftirlit með kosningunum. Aftur á móti tók hópur frá þingmannasamtökum ÖSE þátt í kosningaefirliti og hafði hann ýmislegt við framkvæmd þeirra að athuga. Sagan endurtók sig í forsetakosningunum í Rússlandi fyrr á þessu ári: fresturinn var naumur og tala eftirlitsmanna lág svo að ekki varð af eftirliti. Þingmannasamtök ÖSE afþökkuðu einnig boð um að senda kosningaefirlitsmenn á sínum vegum.

Kosningaefirlit ODIHR-skrifstofunnar í öðrum ríkjum hefur gengið vel. Íslensk stjórnvöld hafa lagt áherslu á þátttöku og voru Íslendingar meðal kosningaefirlitsmanna þingmannasamtaka ÖSE við kosningarnar í Rússlandi í desember, og í kosningaefirliti ODIHR-skrifstofunnar í Úsbekistan, Kasakstan, Kirgisistan, Serbíu, Albaníu, Armeníu og Úkraínu á árinu sem leið.

#### *Kósóvó*

Stærsta sendinefnd ÖSE á alþjóðavettvangi, alls um 1300 manns, starfar í Kósóvó (OMIK) og sinnir fyrst og fremst uppbyggingu lýðræðislegra stofnana. Eftir að Kósóvó hafði lýst yfir sjálfstæði lýstu Serbar og Rússar því yfir að ályktun öryggisráðsins nr. 1244 ætti ekki lengur við og því væri ekki lengur grundvöllur fyrir starfsemi OMIK-sendinefndarinnar. Þessari yfirlýsingu hefur ekki enn verið fylgt eftir en ljóst er að ákveðið öryggi er af veru OMIK-sendinefndarinnar í Kósóvó fyrir minnihlutahóp Kósóvó-Serba. Afstaða Íslands hefur verið sú að halda starfi OMIK-sendinefndarinnar áfram en störf hennar hafa skilað haldgóðum árangri í Kósóvó.

### 3.2.6. Samráð EES/EFTA-ríkja og ESB um utanríkismál.

Vísað er í 5. kafla í skýrslu utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu sem lögð var fyrir Alþingi hinn 31. janúar sl.

### 3.2.7. Afvopnunarmál

Ísland leggur áherslu á afvopnunarmál á alþjóðavettvangi. Megináherslan hefur verið lögð á að ná alþjóðlegri samstöðu um bann við vissum vopnategundum. Gereyðingarvopn og viss hefðbundin vopn verður að banna af mannúðarástæðum en þau valda óbærilegum skaða á almennum borgurum.

#### *Alþjóðasamstarf og alþjóðasamningar*

Sameinuðu þjóðirnar eru meginvettvangurinn fyrir umræður um afvopnunarmál. Ísland á fulla aðild að afvopnunarnefnd SP og áheyrnaraðild með málfrelsi og tillögurétti að afvopnunarráðstefnu SP. Á allsherjarþinginu 2007 voru 52 tillögur um afvopnunarmál samþykktar. Ísland var meðflytjandi að sex þeirra, þ.e. tillögum um hlutlausar upplýsingar um hernaðarmálefni, um samninginn um allsherjarbann við tilraunum með kjarnavopn, um endurnýjaðan ásetning í átt að afnámi allra kjarnavopna, um ólöglegt viðskipti með smá- og léttvopn, um samninginn um bann við tilteknum vopnum og um styrkingu öryggis- og samvinnu á Miðjarðarhafssvæðinu.

Gereyðingarvopn flokkast í kjarnavopn, efnavopn og lífefnavopn. Efnavopnasamningurinn frá 1992 og lífefnavopnasamningurinn frá 1972 banna slík vopn. Þótt flest ríki heims séu aðilar að samningnum um að dreifa ekki kjarnavopnum frá 1968 (NPT) hefur kjarnavopnaeign breiðst út. Indland, Pakistan og Norður-Kórea hafa gert tilraunir með kjarnasprengingar.

Ísland er aðili að framangreindum samningum varðandi gereyðingarvopn. Megináherslur Íslands varðandi gereyðingarvopn eru að öll ríki heims gerist aðilar að þessum samningum.

Ísland hefur stutt viðleitni Noregs og fleiri ríkja um að gera samning um bann við klasasprengjum fyrir árslok 2008 en ljóst er að erfiðara verður að ná viðtækri samstöðu um bann við klasasprengjum en jarðsprengjum vegna þess að þær eru hernaðarlega mikilvægari. Mannúðarvandinn, sem skapast af klasasprengjum, er fyrst og fremst sá að verulegt hlutfall þeirra springur ekki. Þær virka þá á svipaðan hátt og jarðsprengjur og skapa sérstaka hættu fyrir almenna borgara, ekki síst börn.

Á allsherjarþingi SP árið 2006 var Ísland meðflytjandi að tillögu um að hefja ferli sem gæti leitt til samningsgerðar um ólöglegt vopnaviðskipti. Á undanförunum 20 árum hafa um fjórar milljónir manna látist af völdum smá- og léttvopna og 18 milljónir hafa þurft að yfirgefa heimili sín.

#### *Alþjóðakjarnorkumálastofnunin*

Alþjóðakjarnorkumálastofnunin (IAEA) er miðstöð samstarfs á sviði kjarnorku og styður örugga og friðsamlega nýtingu kjarnorkutækni. Fulltrúi Íslands fer með formennsku í ráðgjafarnefnd IAEA um öryggisstaðla við geislavarnir til 2010. Undanfarnir ár hefur Ísland greitt frjálst framlag í tækniþjóð IAEA og færst hefur í aukana að IAEA óski eftir íslenskum sérfræðingum til þátttöku og fyrirlestrarhalds á fundum sínum.

Málefni Norður-Kóreu og Íran eru til umfjöllunar á stjórnarfundum IAEA. Norður-Kórea sagði sig frá NPT-samningnum árið 2003 og gerði tilraun með kjarnorkusprengju í október 2006. Í febrúar 2007 náðist samkomulag um lokun kjarnorkuversins í Yongbyon í Norður-Kóreu sem IAEA hefur fylgst með. Ísland hefur lýst áhyggjum á stjórnarfundum

IAEA varðandi kjarnorkumál í Norður-Kóreu, nú síðast í mars 2008, og lýst þeirri von að takast megi að afvopna Kóreuskagann í kjarnorkulegu tilliti.

Öryggisráð SP beitti þvingunaraðgerðum gegn Íran árin 2006 og 2007 vegna brota á alþjóðlegum skuldbindingum. Í febrúar sl. skilaði framkvæmdastjóri IAEA skýrslu um kjarnorkuáætlanir Írana. Í henni kom fram að samstarf við Íran hafi batnað og svör hafi fengist við flestum spurningum IAEA. Hins vegar kom einnig fram að Íran hefði ekki hætt auðgun úrans. Öryggisráðið samþykkti í kjölfarið þriðju ályktunina um þvingunaraðgerðir sem herti á fyrri refsiaðgerðum.

Á stjórnarfundum IAEA hefur Ísland oft verið meðflytjandi að yfirlýsingum ESB í málefnum Írans. Í mars sl. tók Ísland undir þá von að IAEA takist að sannreyna fullyrðingar Írana varðandi kjarnorkuáætlanir sínar sem réttar og tæmandi. Lýst var áhyggjum af því að stofnunin gæti ekki enn, eftir fjögurra ára starf, staðfest hverjar raunverulegar áætlanir Írans séu í kjarnorkumálum. Þá var Íran hvatt til að veita eftirlitsmönnum IAEA óhindraðan aðgang að viðkomandi aðilum og gögnum og lýst vonbrigðum með að Íran haldi áfram að hunsu fyrirmæli öryggisráðs SP.

### 3.3. Mannréttindi

Efling og vernd alþjóðlegra mannréttinda er eitt af megináherslumálum ríkisstjórnar Íslands og óaðskiljanlegur þáttur í utanríkisstefnunni. Í samræmi við 55. og 56. gr. stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna hafa aðildarríkin skuldbundið sig til aðgerða sem stuðla að og efla viðurkenningu á mannréttindum og grundvallarfrelsi án nokkurrar mismununar. Unnið er að því að samþætta mannréttindasjónarmið hinum fjölmörgu sviðum utanríkisstefnu Íslands, þ.m.t. þróunarsamvinnu, öryggismálum og viðskiptastefnu. Vinna að stefnumótun er lýtur að samþættingu mannréttindasjónarmiða í þróunarsamvinnu Íslands með sérstakri áherslu á konur, börn og jafnrétti kynjanna, er á lokastigi.

Efling mannréttinda á alþjóðavettvangi felst m.a. í því að hvetja stjórnvöld ríkja til að virða mannréttindi, aðstoða við að koma á og viðhalda lýðræðislegu stjórnskipulagi og veita aðstoð og ráðgjöf í mannréttindamálum. Ísland vinnur að vernd og eflingu mannréttinda fyrst og fremst á vettvangi alþjóðastofnana. Það er t.d. gert með því að tryggja framkvæmd gildandi alþjóðasamninga og með þátttöku í gerð nýrra alþjóðasamninga, með þátttöku í ályktanagerð og með skoðanaskiptum við þátttakendur í grasrótastarfi. Umræður á vettvangi alþjóðastofnana og tvíhliða viðræður eru gagnlegar til að þrýsta á ríki að standa við skuldbindingar sínar á sviði mannréttinda. Í samræmi við þetta styður Ísland ályktanir um mannréttindabrot í einstökum ríkjum þegar slíkar tillögur eru rökstuddar.

Í alþjóðlegu mannréttindastarfi beitir Ísland sérstaklega fyrir jafnrétti kynjanna, afnámi alls ofbeldis og mismununar gegn konum og börnum og bættum réttindum þeirra. Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að aðgerðir gegn alþjóðlegum hryðjuverkum megi ekki vera á kostnað mannréttinda. Ísland beitir sér fyrir algeru banni við pyntingum, afnámi dauðarefsinga, baráttu gegn aftökum án dóms og laga, og baráttu gegn mannshvörfum og refsileyi. Ísland leggur áherslu á órofatengsl mannréttinda, friðar og öryggis og ábyrgðar alþjóðasamfélagsins í því samhengi.

#### 3.3.1. Mannréttindi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna

##### *Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna*

Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna fjallar á fundum sínum um ástand mannréttindamála í ákveðnum löndum og landsvæðum, borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, pyntingar, mannshvörf, aftökur,

tjáningarfrelsi, trúfrelsi og fleira. Einnig er fjallað um kynþáttamisrétti, réttindi minnihlutahópa, réttindi frumbyggja, réttindi kvenna og barna, hryðjuverk, menntun, fátækt, alþjóðavæðingu, stöðu mannréttindasamninga og verjendur mannréttinda. Að mannréttindaráðinu eiga 47 ríki aðild hverju sinni. Ísland á ekki aðild að ráðinu en tekur engu að síður virkan þátt í störfum þess með ræðuflutningi og stuðningi við ályktanir. Áherslur Íslands á fundum ráðsins eru í samræmi við þær heildaráherslur sem nefndar eru að framan.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar er kveðið á um að virðing fyrir mannréttindum, aukin þróunarsamvinna og friðsamleg lausn deilumála séu nýir hornsteinar utanríkisstefunnar. Þessi yfirlýsing hefur siðferðilegt inntak og vísar til mikils metinna gilda í íslensku samfélagi og menningu.

- Mannréttindin hér heima og mannréttindi á heimsvísu eru eitt og sama verk efnið.
- Íslendingar hafa lært að leggja traust sitt á mannréttindi og alþjóðlega vernd. Íslenskt samfélag í heild hefur notið ómælds gagns af starfi alþjóðlegra mannréttindastofnana og það er þegar af þessum ástæðum augljóslega hlutverk íslenskra stjórnvalda að styðja, þroska og efla stofnanir og mannréttindastarf hvarvetna í samfélagi þjóða.
- Á Íslandi skiptir hver mannsál máli og allir eru taldir með. Það er kjarni mannréttinda og mannhelgi. Þetta grundvallarsjónarmið gildir í afstöðu okkar til íbúa annarra ríkja.
- Mannréttindi eru óaðskiljanlegur þáttur í utanríkisstefnu Íslands, samofin öllu atferli á alþjóðavettvangi og megininntak í þróunarsamvinnu og friðargæslu á vegum Íslands.
- Stofnuð hefur verið landsnefnd á Ísland um mannúðarlög til að efla þekkingu.
- Ísland tekur virkan þátt í umræðu og aðgerðum SP, ÖSE og Evrópuráðsins á sviði mannréttinda, og leggur áherslu á gildi alþjóðlegra mannréttindasamninga og að ríki virði skuldbindingar sínar gagnvart þeim.
- Ísland hefur skýlaust lýst þeirri skoðun sinni að baráttuna gegn hryðjuverkum megi aldrei heyja á kostnað mannréttinda.
- Viðskiptasvið utanríkisráðuneytisins miðlar upplýsingum til íslenskra fyrirtækja um ástand mannréttindamála í viðskiptalöndum.

Með stofnun nýs mannréttindaráðs SP árið 2006 var stefnt að því að þátttaka í umfjöllun SP um mannréttindamál yrði virkari og sveigjanlegri til að ráðið væri betur í stakk búið til að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða þegar teikn væru á lofti um yfirvofandi mannréttindabrot. Nýja ráðið fundar þrisvar til fjórum sinnum á ári, í tíu vikur alls, samanborið við sex vikur áður. Einn þriðji aðildarríkja getur krafist þess að ráðið verði kallað saman með stuttum fyrirvara til að bregðast við mannréttindabrotum. Frá stofnun hins nýja ráðs hefur mikill tími farið í innri stofnanauppbyggingu ráðsins sem senn verður lokið.

Þróuð hefur verið ný aðferðafræði við að meta ástand mannréttindamála. Með því fyrirkomulagi verður reglulega fjallað um ástand mannréttindamála í öllum ríkjum veraldar, óháð því hvort ríkin eru aðilar að tilteknum alþjóðasamningum á sviði mannréttinda eður ei. Mikils er vænst af þessu, enda hafa ákveðin ríki til margra ára komið í veg fyrir umræður og afgreiðslu ályktana um mannréttindaástand í tilteknum ríkjum þar sem mannréttindabrot eru talin tíð. Á næstu fjórum árum eða á árunum 2008 til 2011 verður lagt mat á stöðu

mannréttinda í aðildarríkjum SP og á fjögurra ára fresti eftir það. Íslensk mannréttindamál verða á dagskrá mannréttindaráðs SP árið 2011.

#### *Umræða um mannréttindi á vettvangi þriðju nefndar allsherjarþingsins*

Öll aðildarríki SP eiga aðild að þriðju nefnd allsherjarþingsins sem fjallar um mannréttindi og félagsmál. Nefndin fundar samfleytt frá byrjun október til loka nóvember.

Á dagskrá þriðju nefndar eru að mörgu leyti sömu mál og hjá mannréttindaráðinu og taka fulltrúar Íslands virkan þátt í störfum hennar. Norðurlöndin hafa flutt tillögur í nefndinni, m.a. um pyntingar, aftökur án dóms og laga, skrifstofu flóttamannafulltrúa SP og afnám misréttis gagnvart konum. Þá fjallar nefndin um ástand mannréttindamála í ríkjum og á landssvæðum. Meðal þeirra málefna, sem nefndin hefur ályktað um á liðnum árum, er útrýming svonefndra „heiðursglæpa“ gegn konum og stúlkum, baráttan gegn mansali, staða kvenna í alþjóðastarfsliði SP og verndun mannréttinda í aðgerðum gegn hryðjuverkum.

### **3.3.2. Mannréttindamál innan Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu**

Helstu áherslumál ÖSE á sviði mannréttinda eru baráttan gegn mansali, aðstoð við aðildarríkin við að byggja upp lýðræðislegt stjórnarfar, fræðslu- og endurmenntunarverkefni í þágu varna gegn átökum og enduruppbyggingar í kjölfar átaka, kosningaefirlit og aðstoð við framkvæmd kosninga.

ÖSE leggur ríka áherslu á að jafnrétti kynjanna sé órjúfanlegur þáttur lýðræðislegs stjórnarfars og af þeim sökum beri að leggja jafnrétti til grundvallar stefnumótun innan ÖSE. Þá leggur ÖSE áherslu á verndun ferðafrelsis, trúfrelsis, tjáningarfrelsis og frelsis fjölmiðla. Starf ÖSE lýtur einnig að verndun réttinda minnihlutahópa en deilur milli mismunandi þjóðernishópa hafa reynst ein helsta uppspretta átaka í Evrópu. Hefur ÖSE leitast við að bregðast hratt við spennu milli þjóðernishópa og sett viðmið um hvernig vernda beri réttindi minnihlutahópa. ÖSE leggur áherslu á að réttarríkið verði að byggjast á fullri virðingu fyrir mannlegri reisn. ÖSE leggur áherslu á umburðarlyndi og beitir sér fyrir banni við hvers konar mismunun, s.s. kynþáttamismunun og mismunun á grundvelli trúarbragða.

Síðasti ráðherrafundur ÖSE fór fram í Madríd í nóvember 2007. Á honum voru samþykktar ákvarðanir um mannréttindamál þar sem mælt var fyrir um verkefni, áherslur og aðgerðir á vegum ÖSE. Síðasta ráðstefna lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu ÖSE (ODIHR) var haldin í Varsjá í Póllandi 24. september til 6. október 2007. Í ræðu sinni á fundinum lýsti utanríkisráðherra yfir stuðningi íslenskra stjórnvalda við starf ÖSE gegn mansali, sérstaklega kvenna og barna. Ísland fjármagnar verkefni á vegum ÖSE til að berjast gegn mansali sem nemur 3,2 milljónum íslenskra króna. Því framlagi er varið í beina aðstoð til fórnarlamba mansals og til útgáfustarfsemi á nýrri ritröð á vegum stofnunarinnar um mansal í aðildarríkjum.

### **3.3.3. Mannréttindamál innan Evrópuráðsins**

Meginverkefni Evrópuráðsins er að stuðla að og tryggja lýðræði og mannréttindi í álfunni. Nýr samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali tók gildi 1. febrúar 2008. Þessi samningur er mikilvægt skref í baráttunni gegn mansali og miðar m.a. að því að efla forvarnir ásamt því að gerendur séu sóttir til saka og mannréttindi fórnarlamba virt. Vinna er hafin við að koma á fót sjálfstæðu eftirlitskerfi sem mun fylgjast með því hvernig ríki framfylgja ákvæðum samningsins. Ísland hefur nú þegar undirritað samninginn og unnið er að fullgildingu hans í dómsmálaráðuneytinu.

Aðgerðir gegn ofbeldi gegn konum og fyrir réttindum barna hafa verið ofarlega á baugi Evrópuráðsins. Í júní nk. lýkur herferð Evrópuráðsins gegn ofbeldi gegn konum, þ.m.t.

heimilisofbeldi, sem hófst í nóvember 2006. Herferðin hefur vakið mikla athygli, fjölmörg Evrópuríki hafa tekið í þátt í henni og íslensk sveitarfélög hafa nýtt sér efni hennar. Réttindi barna hafa einnig verið ofarlega á baugi. Árið 2006 fór af stað þriggja ára herferð sem lýtur að því að stöðva ofbeldi gegn börnum og tryggja að rödd þeirra heyrst og réttindi þeirra séu virt. Opnað var fyrir undirskrift nýs samnings Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misnotkun og kynferðislegu ofbeldi á ráðherrafundi dómsmálaráðherra Evrópuráðsins í nóvember 2007. Ísland undirritaði samninginn í febrúar 2008.

Verið er að leggja lokahönd á nýjan Evrópusamning um ættleiðingu og stefnt að því að undirritun hans hefjist á fundi utanríkisráðherra Evrópuráðsins í maí 2008. Á þeim fundi er sömuleiðis stefnt að útgáfu Hvítbókar Evrópuráðsins um þvermenningarlega umræðu sem gegnir mikilvægu hlutverki í því að efla skilning og umburðarlyndi, koma í veg fyrir ágreining og tryggja samheldni milli ólíkra hópa í samfélaginu.

Áhersla er lögð á að aðildarríki undirriti og fullgildi nýjan samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn hryðjuverkum. Samningurinn hefur verið fullgiltur af 10 ríkjum og tók gildi 1. júní 2007. Ísland undirritaði samninginn í Varsjá 2005. Evrópuráðið leggur áherslu á mikilvægi samvinnu við aðrar stofnanir gegn skipulagðri glæpastarfsemi og hefur samvinna við ÖSE og SP verið aukin.

#### *Mannréttindadómstóll Evrópu*

Á undanförunum árum hefur verið lögð áhersla á að bæta starfsemi Mannréttindadómstóls Evrópu en gífurleg fjölgun hefur orðið á málum sem berast dómstólum. Í því skyni að hraða afgreiðslu mála var saminn nýr viðauki við mannréttindasáttmála Evrópu sem felur í sér mikilvægar breytingar á eftirlitsþáttum samningsins. Miklar vonir eru bundnar við viðaukann og hafa öll ríki Evrópuráðsins fullgilt hann, að Rússlandi undanskildu. Ólíklegt er að Rússland fullgildi viðaukann á næstunni og farin er af stað vinna til að leita annarra leiða til þess að leysa vanda dómstólsins. Fyrir liggur að auka þarf fjármagn til dómstólsins. Standa ríki frammi fyrir því hvort auka eigi framlög eða skera niður starfsemi annars staðar í ráðinu eins og gert hefur verið.

#### *Meint fangaflug*

Íslensk stjórnvöld hafa ítrekað lýst þeirri stefnu sinni að í baráttunni gegn alþjóðlegum hryðjuverkum megi í hvergi hvika frá virðingu fyrir mannréttindum, og að ríkjum beri að standa að fullu við skuldbindingar sínar samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum. Utanríkisráðherra ákvað þann 27. júní 2007, með hliðsjón af seinni áfangaskýrslu svissneska þingmannsins Dick Marty til Evrópuráðsþingsins um fangaflug, að lendingar ákveðinna loftfara á Keflavíkur- og Reykjavíkurflugvelli yrðu teknar til nánari skoðunar. Starfshópur utanríkisráðuneytisins skoðaði staðhæfingar um að loftför sem grunur leikur á að hafi verið notuð í meintu fangaflugi á vegum bandarísku leyniþjónustunnar hafi lent á Keflavíkur- og/eða Reykjavíkurflugvelli.

Starfshópurinn fór yfir þann lagaramma sem starfað er eftir við afgreiðslu og eftirlit loftfara sem fara um ofanefnda flugvelli. Óskað var upplýsinga frá flugmálafirvöldum varðandi för tiltekinnar loftfara um íslenska lofthelgi og/eða lendingar á Keflavíkur- og Reykjavíkur flugvelli frá september 2001 til júlí 2007. Samantektin staðfesti að loftför sem kunna að tengjast meintu fangaflugi leyniþjónustu Bandaríkjanna hafi haft viðkomu á Íslandi og farið um íslenska lofthelgi á því tímabili sem könnunin náði til.

Í kjölfar samantektarinnar var efnt til samráðs milli utanríkis-, dómsmála-, fjármála- og samgönguráðuneyta með það að markmiði að kanna hvaða leiðir væru færar til að styrkja eftirlit með loftförum sem lenda á millilandaflugvöllum á Íslandi. Niðurstaða þess samráðs var að eftirlit með loftförum sem lenda á Íslandi væri fullnægjandi af hálfu allra sem hafa slíkt lögbundið hlutverk með höndum, en til að gera það enn betra yrði flugstjórum loftfara



eftirleiðis gert skylt að upplýsa í flugáætlun ef um borð væri einstaklingur sem væri frelsissviptur með einhverjum hætti. Þessi breyting tekur gildi 10. apríl nk.

### 3.4. Þróunarsamvinna

Markmið Íslands með þróunarsamvinnu er að vinna að útrýmingu fátæktar, stuðla að efnahags- og félagslegri þróun, sjálfbærri nýtingu auðlinda og framgangi hnattrænna öryggis- og umhverfismála. Alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands er ætlað að skila mælanlegum árangri til að uppræta fátækt, bæta lífsskilyrði og skapa jafnrétti, frelsi og hagsæld. Stefna Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu byggist á heildarsýn og er órjúfanlegur þáttur utanríkisstefnunnar. Framlög til þróunarsamvinnu eru ríflega þriðjungur af útgjöldum utanríkisþjónustunnar og fara vaxandi.

Frumvarp til laga um þróunarsamvinnu Íslands kveður á um að utanríkisráðherra beri að leggja fram ítarlega skýrslu annað hvert ár um stefnu og framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands og að fram fari sérstök umræða á Alþingi um hana. Fyrirhugað er að leggja fram slíka skýrslu á haustþingi 2008. Umfjöllun í þessari skýrslu tekur mið af því og einskorðast því við helstu aðalatriði.

#### 3.4.1. Endurskipulagning þróunarsamvinnu

Mikilvægt er að ráðstöfun þess fjár, sem til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu er ætlað, hafi skýran og traustan lagaramma. Frumvarp til laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands var lagt fyrir Alþingi 26. febrúar sl. og mælt fyrir því 28. sama mánaðar (135. löggjafarþing, þskj. 705 - 442. mál). Frumvarpið felur í sér fyrstu heildarlöggjöf um þróunarsamvinnu Íslendinga. Með því er lagður grunnur að nýju heildstæðu stjórnkerfi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og um leið gegnsærri og ábyrgari stjórnsýslu. Hin nýja skipan felur í sér stóraukið hlutverk Alþingis á sviði þróunarsamvinnu, hún eykur samstarf frjálsra félagasamtaka við stjórnvöld og opnar nýjan vettvang þeirra aðila sem mesta reynslu og þekkingu hafa á þessu sviði til áhrifa á stefnu Íslands.

Frumvarpið byggist á þeirri skilgreiningu að í alþjóðlegri þróunarsamvinnu felist marghliða og tvíhliða þróunarsamvinna, störf í þágu friðar og mannúðar- og neyðaraðstoð. Marghliða þróunarsamvinna verður í höndum utanríkisráðuneytisins. Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) mun fara með tvíhliða þróunarsamvinnu eins og verið hefur hingað til, og íslenska friðargæslan með störf í þágu friðar samkvæmt gildandi lögum nr. 73/2007 um íslensku friðargæsluna. Mannúðar- og neyðaraðstoð verður í höndum utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ, þ.m.t. beiðnir frjálsra félagasamtaka.

#### *Helstu nýmæli*

Í frumvarpinu er lagt til að utanríkisráðherra leggi annað hvert ár fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi um áætlun stjórnvalda um þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn. Um leið mun ráðherra leggja fram skýrslu til Alþingis um framkvæmd áætlunarinnar næstliðin tvö ár á undan og flytja sérstaka ræðu um þróunarmál sem hingað til hefur verið hluti af ræðu ráðherra um alþjóðamál. Á Alþingi mun fara fram ítarleg umræða á tveggja ára fresti um þróunarsamvinnu. Samkvæmt frumvarpinu mun ráðherra upplýsa utanríkis- og fjárlaganefnd Alþingis reglulega um framkvæmd þróunarsamvinnu, s.s. um hlutfall framlaga af vergum þjóðartekjum og skilvirkni verkefna. Þáttur Alþingis í bæði stefnumörkun og framkvæmd þróunarsamvinnu verður þannig stórefldur.

„Hnattvæðingin hefur í vissum skilningi gert heiminn allan að einu landi. Í þessu landi gegnir hin alþjóðlega þróunarsamvinna hlutverki velferðarkerfis. Í þessari nýju heimsmynd hnattvæðingarinnar er Ísland ekki lengur „svo langt frá heimsins vígaslóð“ eins og skáldið Hulda komst að orði á fyrrihluta síðustu aldar.”

*Úr ræðu utanríkisráðherra með frumvarpi um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands á Alþingi 28. febrúar 2008.*

Annað nýmæli er ákvæði frumvarpsins um að ráðherra skipi fimmtán manna samstarfsráð til fjögurra ára sem verði ráðgefandi stjórnslunefnd fyrir ráðherra við töku stefnumarkandi ákvarðana. Í samstarfsráðinu sitji fulltrúar kosnir af Alþingi og fulltrúar skipaðir af ráðherra úr háskólasamfélaginu, viðskiptalífínu og frá frjálsum félagasamtökum. Þannig mun þekkingarsamfélag á Íslandi á sviði þróunarsamvinnu hafa áhrif á stefnumörkunina í málaflokknum.

Frumvarpið og athugasemdirnar við það gera ráð fyrir vandlega útfærðu stjórnskipulagi innan utanríkisráðuneytisins. Nýtt þróunarsamvinnusvið verður stofnað og fer það með stefnumörkun ásamt fyrrnefndu samstarfsráði. Þá mun stýrihópur undir forystu ráðuneytisstjóra með þátttöku framkvæmdastjóra ÞSSÍ og æðstu embættismanna utanríkisráðuneytis á sviði þróunarsamvinnu sinna framkvæmd innra eftirlits með stefnumótun, daglegri framkvæmd og rekstri og vera ráðherra til ráðgjafar.

Í frumvarpinu er lagt til að ÞSSÍ verði áfram sérstök stofnun undir yfirstjórn utanríkisráðuneytisins sem annist tvíhliða þróunarsamvinnu samkvæmt áætlun stjórnvalda. ÞSSÍ fær aukið vægi sem fagstofnun og er, ásamt þróunarsamvinnusviði ráðuneytisins, ætlað að styrkja myndun þekkingarsamfélags í þróunarmálum sem nýtist stjórnsýslunni. Í stað stjórnar stofnunarinnar kemur annars vegar samstarfsráð ráðherra og stýrihópur þróunarsamvinnu og hins vegar áætlun um þróunarsamvinnu sem samþykkt er af Alþingi annað hvert ár til fjögurra ára.

Lagt er til að fest verði í lög tvíþætt hlutverk umdæmisskrifstofa ÞSSÍ í samstarfslöndum sem umdæmisskrifstofur og sendiskrifstofur utanríkisþjónustunnar. Þetta fyrirkomulag hefur verið við lýði um nokkurra ára skeið og hefur þann megentilgang að auðvelda starf umdæmisskrifstofanna gagnvart yfirvöldum í samstarfslandi. Í frumvarpinu er einnig að finna ákvæði sem heimilar að starfsmenn á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu geti flust milli utanríkisþjónustunnar og ÞSSÍ. Vistaskipti af þessu tagi gagnast báðum og styrkja fagleg tengsl.

Þróunarmál eru í eðli sínu alþjóðleg þar sem alþjóðlegir samningar og samþykktir gegna lykilhlutverki í framkvæmd og stefnu. Með frumvarpinu er þróunarsamvinna Íslands tengd við alþjóðasamninga og -samþykktir, þ.m.t. þúsaldarmarkmiðin, Monterrey-yfirlýsinguna og Parísaryfirlýsinguna. Í frumvarpinu er lagt til að Íslandi gerist aðili að þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (DAC/OECD), og fylgi viðurkenndum aðferðum, reglum og leiðbeiningum alþjóðasamfélagsins í þróunarsamvinnu. Í samvinnu við utanríkisráðuneytið undirbýr Ríkisendurskoðun setningu sambærilegra starfsreglna um þróunarsamvinnu Íslands og fylgt er í öðrum löndum.

### 3.4.2. Tvíhliða þróunarsamvinna

Þróunarsamvinnustofnun Íslands sér um opinbera þróunarsamvinnu Íslendinga þar sem gerðir eru tvíhliða milliríkjasamningar milli ríkisstjórnar Íslands og ríkisstjórna samstarfslanda. ÞSSÍ starfar í sex ríkjum, fjórum í Afríku, Malaví, Mósambík, Namíbiu og Úganda, auk Srí Lanka í Asíu og Níkaragva í Mið-Ameríku. Stofnunin tekur þátt í

svæðisbundnu samstarfi þar sem samningsríki stofnunarinnar eru meðal þátttakenda og á aðild að verkefnum íslenskra frjálsra félagasamtaka utan samstarfsríkja.

Fjárveiting til Þróunarsamvinnustofnunar nam rúmlega 1,1 milljarði íslenskra króna árið 2007 og hefur hún nær fjórfaldast á síðustu sex árum. Aukin framlög til þróunarverkefna eru í samræmi við þá stefnu íslenskra stjórnvalda að leggja meira af mörkum til baráttu alþjóðasamfélagsins gegn fátækt, og til stuðnings öðrum þúsaldarmarkmiðum SP.

Þrátt fyrir mikla aukningu fjárframlaga og verkefna hefur fastráðnu íslensku starfsfólki ÞSSI ekki fjölgað að sama skapi. Þess í stað hefur stofnunin í auknum mæli ráðið vel menntaða heimamenn í samstarfslöndunum og eins hefur skammtímaráðgjöfum fjölgað. Þar kemur fyrst og fremst til aukið samstarf við íslenska háskóla og íslenskar sérfræðistofnanir sem byggist á formlegum samningum þeirra og ÞSSI

Í samræmi við eitt af meginmarkmiðum tvihliða þróunarsamvinnu Íslands er lögð sérstök áhersla á samvinnu við lönd þar sem lífskjör eru lökust. ÞSSI leggur áherslu á að verkefni séu sjálfbær þar sem slíkt er unnt og stuðli að uppbyggingu þekkingar meðal heimamanna. Lengi vel beindust verkefni ÞSSI einkum að sjávarútvegsmálum en á síðari árum hefur félagslegum verkefnum fjölgað. Verkefni á sviði menntamála voru umfangsmest í starfsemi ÞSSI á árinu 2007 og jarðhitaverkefni hafa aukist. Þá hefur stofnunin tekið fyrstu skrefin á braut byggðaðróunarverkefna sem er ný verkefnanálgun í anda stefnu SP um þúsaldarbyggðir.

Verkefni á vegum ÞSSI eru unnin á forsendum samstarfslandanna, samkvæmt stefnu stjórnvalda í viðtökuríkjunum, og með hliðsjón af starfi annarra þróunarsamvinnustofnana í viðkomandi landi. Í öllum tilvikum eru verkefnið undirbúin að fengnum formlegum óskum stjórnvalda viðtökuríkis eða í samræmi við vitund þeirra og vilja.

Í öllu þróunarsamvinnustarfi Íslands er miðað að því að styrkja lýðræðisþróun, mannréttindi og jafnrétti.

### 3.4.3. Marghliða þróunarsamvinna

Þúsaldarmarkmið SP liggja sömuleiðis stefnu Íslands í marghliða þróunarsamvinnu til grundvallar, auk áherslna ríkisstjórnar og utanríkisráðherra. Lögð er áhersla á stuðning við verkefni sem tengjast mannréttindum, jafnrétti kynjanna, menntun og heilsufari, sérstaklega kvenna og barna. Sjónum er beint að samstarfi á sviði sjávarútvegs- og orkumála, auk viðskiptaþróunar og samstarfs við viðskiptalíf. Samstarf við frjáls félagasamtök í þróunarsamvinnu og neyðar- og mannúðaraðstoð hefur farið vaxandi, en félagasamtök sinna veigamiklu hlutverki á vettvangi.

Til marghliða þróunarsamvinnu teljast framlög til alþjóðastofnana og þátttaka í samstarfsverkefnum sem unnin eru á fjölþjóðlegum grundvelli. Í gegnum tíðina hafa hæstu einstöku framlögin til alþjóðastofnana runnið til Alþjóðaframfarastofnunarinnar sem er sú undirstofnum Alþjóðabankans sem aðstoðar fátækustu þróunarlöndin.

PROFISH er styrktarsjóður sem komið var á fót hjá Alþjóðabankanum, m.a. fyrir tilstuðlan íslenskra stjórnvalda. Sjóðnum er ætlað að efla starf Alþjóðabankans á sviði fiskimála, m.a. með því að stuðla að verkefnum sem styrkja sjálfbæra fiskveiðistjórnun, stuðla að efnahags- og félagslegri þróun, draga úr fátækt og endurbyggja framleiðni vistkerfa. Ísland hefur um margra ára skeið hvatt Alþjóðabankann til þess að veita meiri lán og styrki til þróunarríkja á sviði fiskimála. Á síðasta ári ákváðu íslensk stjórnvöld að halda áfram stuðningi við PROFISH-styrktarsjóðinn og stefna að því að efla enn frekar samstarfið við bankann á þessu sviði. Jafnframt er gert ráð fyrir því að íslenskur sérfræðingur í fiskimálum fari til starfa hjá bankanum á vegum íslenskra stjórnvalda á þessu ári.

ESMAP er samstarfsverkefni Alþjóðabankans, þróunaráætlunar SP og ellefu landa, þ. á m. Norðurlandanna, um tæknilega ráðgjöf til þróunarríkja á sviði orkumála. Markmið

samstarfsins er að gera þróunarlöndum kleift að auka hagkvæma orkuframleiðslu með áherslu á sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Ísland hóf þátttöku í verkefnum árið 2006 og vonir standa til þess að þátttakan gefi kost á því að nýta þekkingu íslenskra fyrirtækja og sérfræðinga á sviði orkumála til frekari uppbyggingar í þróunarríkjum. Ákveðið hefur verið að kosta sérfræðing á sviði jarðhita til tveggja ára til Alþjóðabankans og er gert ráð fyrir að hann hefji störf haustið 2008.

Stjórnvöld hafa markað þá stefnu að þátttaka í marghliða samstarfi dreifist ekki á of margar stofnanir heldur leggja áherslu á stuðning og samstarf við lykilstofnanir á borð við þróunaráætlun SP (UNDP), Barnahjálpi SP (UNICEF), matvælaáætlun SP (WFP) og Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP (FAO). Stuðningur við smærri sjóði hefur verið aukinn þegar slíkt fellur að áherslum Íslands í þróunarsamvinnu og er stóruáætlun framlaga til þróunarsjóðs SP fyrir konur (UNIFEM) dæmi um slíkan stuðning. Framlög til þróunarsjóðsins hafa á undanförunum fjórum árum hækkað um 280%. Ísland situr á þessu ári í fyrsta skipti sæti í stjórn þróunaráætlunar SP og mun sitja í stjórn Barnahjálparinnar árið 2010. Í stjórnarsetu felst virk þátttaka í stefnumótun og stjórnun stofnanna og tækifæri til að koma stefnu og áherslum á framfæri.

Pung áhersla er lögð á að efla samhæfingu og samstarf á vettvangi fjölþjóðastofnana og í tvíhliða þróunarsamstarfi. Fulltrúar utanríkisráðuneytisins og ÞSSI taka aukinn þátt í alþjóðasamstarfi um þróunarmál, m.a. með virkri þátttöku í alþjóðastofnunum og „Nordic Plus“-hópnum<sup>2</sup>. Aðferðafræði þróunarsamvinnu hefur gjörbreyst á undanförunum árum og grundvallast í auknum mæli á raunverulegri samvinnu og eignarhaldi þróunarríkjanna yfir eigin þróunarferli. Með auknum framlögum er gerð skýr krafa um árangur, skilvirkni og samhæfingu á því starfi sem fer fram í þróunarríkjum, bæði á vegum alþjóðastofnana og í tvíhliða þróunarsamvinnu.

Eftir því sem umfang þróunarsamvinnunnar eykst er mikilvægt að íslensk stjórnvöld fylgist náið með árangri og störfum þeirra stofnana sem studdar eru. Því er lögð áhersla á að ávallt sé leitað leiða til að veita fjárstuðningi til þeirra stofnana sem eru best til þess fallnar að ná árangri.

### *Starfsáætlun um Afríku*

Flest fátækustu ríki heims er að finna í Afríku sunnan Sahara og er framgangur þúsaldarmarkmiðanna þar hægari en í öðrum heimsálfum. Í stefnumiðum Íslands í þróunarsamvinnu er gert ráð fyrir sérstakri áætlun um málefni Afríku og er hún nú í smíðum í utanríkisráðuneytinu.

Í áætluninni verður lögð áhersla á aukna þróunarsamvinnu og pólitískt samstarf, m.a. með þátttöku í sameiginlegum fundum utanríkisráðherra um málefni álfunnar og á vettvangi Afríkusambandsins. Sendiráð Íslands í Afríku gegna þar lykilhlutverki og munu samkvæmt frumvarpi um þróunarsamvinnu, ásamt þróunarsamvinnu, sinna viðskipta- og umhverfismálum og verkefnum á sviði friðsamlegra lausna deilumála. Samstarf við Afríkuríki mun byggjast á eignarhaldi þeirra og staðföstum vilja stjórnvalda til að virða mannréttindi og lýðræði og stuðla að efnahags- og félagslegri þróun.

<sup>2</sup> Norðurlöndin, Bretland, Írland og Holland.

### 3.5. Friðsamleg lausn deilumála

Starf í þágu friðar og friðsamleg lausn deilumála er ein af áherslum í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar. Þátttaka Íslands í friðargæsluverkefnum og endurreisnarstarfi á vegum Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og annarra fjölþjóðastofnanna er leið fyrir Ísland til að leggja sitt af mörkum í þágu friðar.

Ríkisstjórnin markaði einnig þá stefnu í upphafi kjörtímabilsins að leggja sín lóð á vogarskálar friðar í Mið-Austurlöndum, m.a. með þátttöku í mannúðar- og uppbyggingarstarfi. Starfsáætlun Íslands í málefnum Mið-Austurlanda leggur grunninn að því starfi og endurspeglar að með langtímastefnumótun og hnitmiðuðum vinnubrögðum getur Ísland, eins og önnur ríki, stuðlað að friðsamlegri lausn deilumála.

#### 3.5.1. Íslenska friðargæslan

Íslenska friðargæslan hefur að undanförmu lagt aukna áherslu á samstarf við Sameinuðu þjóðirnar og stofnanir þeirra við val verkefna en einnig hefur þátttaka kvenna í starfsemi friðargæslunnar margfaldast undanfarin ár. Friðargæsluliðar taka þátt í verkefnum á fjórum meginsvæðum í heiminum: í Afganistan, í Mið-Austurlöndum, á Balkanskaganum og í Afríku.

Eðli friðargæsluverkefna er þannig að sífellt þarf að endurmeta þau verkefni og þær aðstæður sem Íslendingar starfa við. Með verkefnum íslensku friðargæslunnar er haft að markmiði að byggja upp og styðja við þjóðir sem þarfnast endurreisnar og aðstoðar eftir stríðsátök, og eru unnið í umboði Sameinuðu þjóðanna eða í beinu samstarfi við stofnanir Sameinuðu þjóðanna.

„Íslenska friðargæslan er borgaraleg starfsemi og á til framtíðar að verða stolt Íslendinga. Einn hinna nýju hornsteina íslenskrar utanríkisstefnu er friðsamleg lausn deilumála enda óhugsandi fyrir ríki eins og Ísland, sem er öflugt smáríki, að skorast undan á því sviði. Ég hef hins vegar orðið þess vör að margir Íslendingar þekkja ekki nægilega vel til þeirra forsendna sem framlag Íslands til starfa í þágu friðar byggist á. Eftir lok kalda stríðsins jókst áhersla á friðargæslu á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, hjá NATO og víðar. Nær öll ríki hófu virka þátttöku með einum eða öðrum hætti og eitt þeirra sem það gerði var Ísland. Segja má að í upphafi hafi friðargæsluverkefni ekki verið nægilega vel skilgreind og réttarstaðan hafi verið óljós. Á þessu ári voru samþykkt ný lög á Alþingi um íslenska friðargæslu og þar sem skýrt er kveðið á um borgaralega skilgreiningu á starfssviði friðargæslunnar. Þá áherslu mun ég leitast við að skerpa áfram eins og ég hef gert í sumar.”

*Úr ræðu utanríkisráðherra um utanríkismál á Alþingi 8. nóvember 2007.*

Stærsta verkefni friðargæslunnar er og hefur um nokkurt skeið verið í Afganistan þar sem á um annan tug manna hafa starfað við öryggis- og uppbyggingarverkefni sem stýrt er af Atlantshafsbandalaginu í umboði Sameinuðu þjóðanna. Alls taka nú 39 þjóðir þátt í þessu verkefni, þar á meðal allar Norðurlandþjóðirnar. Verkefni alþjóðasamfélagsins snýr að því að tryggja stöðugleika og öryggi, aðstoða Afgana við þjálfun og endurreisn hers, lögreglu og þeirra innviða stjórnsýslunnar sem geta stuðlað að því að Afganar geti byggt upp eigin efnahag og samfélag að nýju. Verkefni íslenskra friðargæsluliða hafa einkum snúið að uppbyggingar- og þróunarverkefnum og rekstri flugvallarins í Kabúl.

Á Balkanskaga mannafríðargæslan fimm stöður með þremur samstarfsaðilum, Evrópuráðinu, þróunarsjóði SP fyrir konur (UNIFEM) og ESB. Í undirbúningi er að auka þátttöku með því að styðja við verkefni alþjóðastofnana í Kósóvó en mikið verk er framundan við uppbyggingu stjórnerfinsins eftir að landið fékk sjálfstæði. Verkefni íslenskra fríðargæsluliða hafa einkum snúið að löggæslu, mannréttinda- og jafnréttismálum.

Í Afríku hefur íslenska fríðargæslan tekið þátt í skemmri verkefnum. Nú er gert ráð fyrir að í Líberíu og Suður-Súdan verði fjórar til fimm stöður mannaðar síðar á árinu í samstarfi við stofnanir Sameinuðu þjóðanna, m.a. verður unnið að verkefnum á sviði barnaverndar og löggæslu. Einnig hefur Ísland stutt sérstaklega við rannsóknar- og þjálfunarverkefni fyrir fríðargæsluliða frá álfunni.

Mið-Austurlönd hafa verið í forgangi. Þegar starfa þrjú fríðargæsluliðar þar en reiknað er með að fimm verði að störfum í Líbanon, Sýrlandi og Palestínu eftir sumarið, m.a. hjá Palestínufloftamannaástoð SP og hjá Barnahjálpi SP. Auk þess hefur reglulega verið unnið að tímabundnum verkefnum við sprengjueyðingu á svæðinu en mikil þörf er á slíku starfi.

Í ársbyrjun lauk öðru stærsta verkefni, sem fríðargæslan hefur sinnt undanfarin ár, vopnahléseftirliti á Srí Lanka í norrænu samstarfi, þar sem níu fríðargæsluliðar sinntu eftirlitsstörfum.

Verkefnaval og áherslur í starfi íslensku fríðargæslunnar munu í auknum mæli taka mið af aukinni þátttöku Íslands á alþjóðavettvangi við friðsamlega lausn deilumála og stefnumörkun og áherslum í þróunarsamvinnu. Ísland leggur áherslu á þátttöku í borgaralegu uppbyggingar- og endurreisnarstarfi, með það einkum að leiðarljósi að bæta stöðu kvenna og barna.

### 3.5.2. Starfsáætlanir um aðstoð og verkefni á einstökum svæðum og ríkjum

#### *Starfsáætlun um málefni Mið-Austurlanda*

Eitt fyrsta verk utanríkisráðherra sl. sumar var að heimsækja Ísrael, herteknu svæði Palestínumanna og Jórdaníu til þess að kynna sér frá fyrstu hendi stöðu mála í heimshlutanum. Deila Ísraels og Palestínumanna er eitt stærsta öryggisvandamál samtímans og myndar þungamiðju átaka í Mið-Austurlöndum sem mikilvægt er fyrir alþjóðasamfélagið að leysa enda hefur deilan hnattræn áhrif. Ísland er þar ekki undanskilið sem þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi í þágu friðar og sem frambjóðandi til setu í öryggisráði SP. Í heimsókninni skoðaði ráðherra aðstæður á vettvangi og ræddi við leiðtoga beggja deiluaðila.

Eftir heimsóknina var utanríkisráðherra gerð að heiðursfélaga í alþjóðlegu fríðarráði palestínskra og ísraelskra kvenna. Ráðið, sem nefnist á ensku “International Women’s Commission for a Just and Sustainable Palestinian-Israeli Peace”, nýtur stuðnings þróunarsjóðs SP fyrir konur (UNIFEM). Það var stofnað árið 2005 af áhrifakonum í palestínsku og ísraelsku þjóðlífi en þær töldu nauðsynlegt að fá konur frá öðrum löndum til liðs við sig til að ná betri árangri og tryggja að rödd kvenna heyrðist í friðarferlinu. Sem heiðursfélagi hefur utanríkisráðherra talað máli fríðarráðsins í viðræðum sínum við forystumenn á alþjóðavettvangi og beitt sér fyrir því að fulltrúar þess komi að málum í yfirstandandi friðarviðræðum.

Í kjölfar ferðar ráðherra samþykkti ríkisstjórnin aðgerðaráætlun um Mið-Austurlönd sem miðar að því að bæta aðstæður Palestínumanna, veita íröðskum flóttamönnum aðstoð og efla tengsl Íslands við heimshlutann í heild. Í aðgerðaráætluninni felast stórauvin fjárframlög til alþjóðastofnana, hjálparstofnana og frjálsra félagasamtaka sem starfa á svæðinu, sem og framlög í formi útsendra starfsmanna fríðargæslunnar. Frá áramótum hefur sérfræðingur í málefnum Mið-Austurlanda starfað innan ráðuneytisins og ber hann ábyrgð á því að vinna að málefnum svæðisins, sérstaklega hvað varðar starf í þágu friðar og þróunaraðstoðar.

Í upphafi ársins heimsótti ráðherra Egiptaland og hitti þarlenda ráðamenn og aðalritara Arababandalagsins og ræddi um ástandið fyrir botni Miðjarðarhafs. Egiptaland er lykilorki hvað varðar stöðugleika í heimshlutanum. Því er mikilvægt að efla tengsl við Egiptaland samhliða auknu starfi Íslands í þágu friðarferlisins.

Ísland hefur þannig lagt meira af mörkum og tekið ríkari þátt í umfjöllun um málefni Mið-Austurlanda bæði tvíhliða gagnvart deiluaðilum og á vettvangi alþjóðastofnana.

### *Starfsáætlun um Afganistan*

Þann 11. september 2001 varð alþjóðasamfélagið vitni að þeim afleiðingum sem harðvítug svæðisbundin átök og ríki í upplausn geta haft fyrir öryggi fólks um heim allan. Í skjóli harðstjórnar talibana hreiðruðu alþjóðlegir hryðjuverkahópar um sig í Afganistan og skipulögðu þaðan árásir á skotmörk í öðrum löndum. Í október 2001 réðust Bandaríkjamenn inn í landið og ríkisstjórn Talibana féll. Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna hefur skilgreint ástandið í Afganistan sem ógnun við alþjóðafrið og öryggi og í samræmi við óskir afganskra yfirvalda fól það alþjóðlegum öryggissveitum (ISAF) undir stjórn NATÓ að halda uppi öryggi í landinu.

Ein helsta von Afgana er að endurreisn og þróun í samstarfi við alþjóðasamfélagið skapi varanlegan grundvöll fyrir lýðræðisþróun í landinu og Afganir sjálfir geti séð um öryggi sitt og samfélagsuppbyggingu. Talsvert hefur áunnist á undanförunum árum en engu að síður er ljóst að alþjóðlegar öryggissveitir munu ekki geta farið frá Afganistan á komandi árum. Nú eru um 43.000 manns að störfum á vegum ISAF sem er nokkurn veginn sami fjöldi og NATÓ var með í Kósóvo þegar mest var en Afganistan er 65 sinnum stærra land. Í Kósóvo eru enn um 16.000 manns, 10 árum eftir að stríðinu þar lauk.

Breið samstaða ríkir á alþjóðavettvangi um að friðar- og uppbyggingarstarf í Afganistan sé sameiginlegt verkefni ríkja heims. Helstu alþjóðastofnanir auka nú og efla sína aðkomu í Afganistan. Eftir nýlega umræðu í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og skipan nýs fulltrúa aðalframkvæmdastjóra SP í Afganistan má búast við því að starf þeirra þar verði eflt og fleiri alþjóðastofnanir og félagsamtök komi að endurreisn og verkefnum í landinu. Friður og stöðugleiki til lengri tíma er forsenda þess að alþjóðasamfélagið, félagsamtök og þróunarstofnanir fái skjól og vettvang til langtímauppbyggingar.

Utanríkisráðherra heimsótti Afganistan í mars sl. Ráðherra kynnti sér starf íslensku friðargæslunnar og átti fundi með forseta landsins, varautanríkisráðherra og kvennamálaráðherra, auk þess sem hún ræddi við fjölda aðila frá alþjóðasamtökum og félagsamtökum, afganskar þingkonur, fulltrúa kvennasamtaka og fulltrúa mannréttindasamtaka, auk yfirmanna alþjóðaliðsins.

Íslensk stjórnvöld hafa lagt sitt af mörkum til endurreisnar og uppbyggingar í Afganistan og tekið þátt í starfi ISAF. Verkefnið er gríðarlega flókið og umfangsmikið í ljósi þess að Afganistan hefur gengið í gegnum nær óslitin átök í þrjú áratugi og árið 2001 höfðu allar grunnstoðir samfélagsins verið lagðar í rúst. Ríkisstofnanir voru ekki til, ekkert samgöngukerfi, heilbrigðis- og menntastofnanir höfðu verið eyðilagðar, mannréttindi og mannhelgi hafði verið gerð útlæg í landinu og það var eitt fátækasta ríki veraldar.

Þátttaka Íslands í Afganistan felst í því að leggja til borgaralega starfsmenn sem vinna að því að styrkja innviði samfélagsins. Verkefnin eru valin og unnin í samræði við afgangskvæm yfirvöld og lúta m.a. að því að tryggja aðflutningsleiðir að landinu í gegnum Kabúl-flugvöll, byggingu fjölda smárra vatnsaflsvirkjana, þjálfun starfsmanna á heimilum fyrir munaðarlaus börn og réttaraðstoð fyrir konur.

Unnið er að gerð starfsáætlunar Íslands um stuðning við friðar- og uppbyggingastarf í Afganistan á tímabilinu 2008-2010. Markmið áætlunarinnar er að tryggja að langtímaframlag til aðgerða í Afganistan sé í samræmi við borgaralega sérþekkingu Íslands,

s.s. á sviði menntunar, mannréttinda, þróunar og efnahagsuppbyggingar, og komi íbúum Afganistans að sem mestum notum.

### 3.5.3. Framkvæmd ályktunar 1325 um konur, frið og öryggi

Ályktun öryggisráðs SP númer 1325 um konur, frið og öryggi var samþykkt í október árið 2000. Hún markaði tímamót sem fyrsta viðurkenning öryggisráðsins á sérstöðu kvenna á áttaksvæðum og mikilvægi framlags þeirra til friðar. Með ályktuninni er lögð áhersla á mikilvægt hlutverk kvenna þegar friður og öryggi er annars vegar. Aukin þátttaka kvenna í ákvarðanatöku og friðarferlum skiptir sköpum þegar kemur að friðsamlegri lausn vopnaðra átaka og friðaruppbyggingu. Ályktunin leggur einnig áherslu á vernd kvenna og stúlkna á áttaksvæðum. Jafnframt er lögð áhersla á samþættingu kynjasjónarmiða og jafnréttisfræðslu í friðargæslu.

Utanríkisráðherra hefur ítrekað nauðsyn þess að ályktun 1325 verði komið í framkvæmd og talað fyrir því á vettvangi alþjóðastofnana á borð við Atlantshafsbandalagið og Sameinuðu þjóðirnar og á tvíhliða fundum með leiðtogum annarra ríkja. Á fundi ráðherra með aðalfrankvæmdastjóra SP kom fram að hann hyggst þróa eftirlitskerfi í samvinnu við öryggisráðið til að fylgjast með framkvæmd ályktunarinnar á vettvangi friðargæsluverkefna og hjá aðildarríkjum SP.

„Áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna númer 1325 frá árinu 2000“ kom út hinn 8. mars sl., á alþjóðlegum baráttudegi kvenna fyrir friði og jafnrétti. Í áætluninni er kveðið á um að kynja- og jafnréttissjónarmið verði samþætt öllum verkefnum, starfsemi, stefnumörkun og löggjöf sem snerta friðar-, öryggis- og þróunarmál. Framkvæmdaáætlunin byggist á grundvallarþáttum íslenskrar utanríkisstefnu og þar er lögð sérstök áhersla á að konur eigi greiðan aðgang að samningaborðinu auk þess sem mikilvægi aukinnar þátttöku kvenna í ákvarðanatöku og friðarferlum er áréttað. Reynsla af vinnu skv. ákvæðum ályktunarinnar á vettvangi friðargæslu hefur leitt í ljós að konur gæta gjarnan að verndun kvenna og stúlkna á áttaksvæðum og taka til greina sjónarmið kvenna í sömu andrá. Framkvæmdaáætlunin er ætluð sem tæki til að virkja kraft kvenna í þágu friðar.

### 3.5.4. Mannúðarmál og neyðaraðstoð

#### *Framlög til alþjóðastofnana og frjálsra félagasamtaka*

Íslensk stjórnvöld hafa fylgt þeirri stefnu að veita framlögum til mannúðarmála og neyðaraðstoðar bæði til alþjóðastofnana og frjálsra félagasamtaka, eftir því hvaða aðili er talinn vera best til þess fallinn hverju sinni að veita aðstoðina.

Til mannúðarmála og neyðaraðstoðar teljast framlög vegna neyðarástands og hungursneyðar af völdum náttúruhamfara, ófriðar, þurrka og sjúkdóma. Framlög stjórnvalda taka mið af þörf á neyðaraðstoð hverju sinni og geta því verið nokkuð breytileg milli ára. Neyðaraðstoð er veitt annars vegar til stofnana SP, eftir að skyndineyðarbeiðni hefur verið gefin út vegna viðkomandi lands eða svæðis, eða til frjálsra félagasamtaka til að bregðast við neyðarbeiðni frá alþjóðasamtökum sem þau eru hluti af.

Frjáls félagasamtök gegna mikilvægu hlutverki þegar bregðast þarf við neyðarástandi og því fer verulegur hluti neyðaraðstoðarframlaga utanríkisráðuneytisins til þeirra. Framlög til frjálsra félagasamtaka, sem starfa að neyðar- og mannúðaraðstoð, námu á árinu 2007 um 60 millj. kr. en á árinu 2008 er gert ráð fyrir því að sú upphæð tvöfaldist. Samfara þessari aukningu á framlögum til frjálsra félagasamtaka voru samdar verklagsreglur um samstarf utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök og eru framlögin veitt í samræmi við stefnu og forgangsroðun stjórnvalda til félagasamtaka sem uppfylla þau skilyrði sem ráðuneytið setur.



### *Landsnefnd um mannúðarrétt*

Íslensk stjórnvöld hafa ákveðið að efla þekkingu héraendis á mannúðarrétti í samvinnu við Rauða kross Íslands. Þessi ákvörðun var tekin í samræmi við sameiginlegt áheit íslenskra stjórnvalda og Rauða kross Íslands á alþjóðaráðstefnu Rauða krossins og Rauða hálfmánans. Sérstaklega er horft til þess að mennta starfsfólk Rauða kross Íslands, embættismenn í utanríkisráðuneytinu og starfsfólk íslensku friðargæslunnar, enda er áréttað í 1. gr. laga nr. 73/2007 um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu að verkefni íslensku friðargæslunnar megi aldrei brjóta í bága við ákvæði mannúðar- og mannréttindasamninga.

Í þessu skyni hefur verið skipuð landsnefnd um mannúðarrétt. Slíkar nefndir eru starfandi í 65 ríkjum heims, þar á meðal öllum Norðurlöndunum. Verksvið nefndarinnar er að veita stjórnvöldum ráðgjöf varðandi túlkun og framkvæmd alþjóðlegra mannúðarlaga, að vera vettvangur umræðna um alþjóðleg mannúðarlög og að breiða út þekkingu á alþjóðlegum mannúðarlögum. Í landsnefndinni sitja fulltrúar frá Rauða krossi Íslands, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti og utanríkisráðuneyti.

Í janúar sl. stóð landsnefndin fyrir námskeiði í mannúðarrétti í samvinnu við Rauða kross Íslands. Þátttakendur voru fulltrúar í landsnefndinni, starfsfólk Rauða kross Íslands, starfsfólk skrifstofu íslensku friðargæslunnar og embættismenn utanríkisráðuneytisins.



#### 4. SJÁLFBÆR NÝTING AUÐLINDA

Nýting náttúruauðlinda hefur lagt grunninn að hagsæld Íslands. Íslendingar hafa tækifæri til þess að koma reynslu sinni og sérþekkingu á sviði sjávarútvegs og endurnýjanlegrar orku á framfæri á alþjóðavettvangi, og leggja þannig sitt af mörkum til sjálfbærrar þróunar.

Umfang auðlinda- og umhverfismála í starfi íslenskra stjórnvalda hefur aukist mjög á síðustu árum og eru þau orðin einn víðamesti málaflokkur alþjóðastjórnmála. Skilningur á tengslum umhverfismála við öryggismál, þróun og efnahagsuppbyggingu fer ört vaxandi og jafnframt eru gerðar auknar kröfur til ríkja heims um samræmda stefnu og aðgerðir í þessum málaflokki. Sjálfbær nýting auðlinda norðursins er eitt stærsta viðfangsefnið sem snýr að samskiptum Íslands við grannríkin á norðurslóðum.

Þáttur loftslagsmála hefur vaxið sérstaklega hratt. Loftslagsmálin hafa beint athygli alþjóðasamfélagsins að því hvernig umsvif mannsins hafa gjörbreytt ásýnd jarðarinnar. Þau hafa jafnframt skerpt meðvitundina um mikilvægi sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda og náttúruverndar sem lykilþátta sjálfbærrar þróunar.

Skilningur alþjóðasamfélagsins á málefnum hafsins hefur sömuleiðis aukist mjög enda dylst engum mikilvægi sjávarins fyrir lífríki jarðar og loftslag. Árangur fiskveiðistefnu Íslendinga þar sem aflaheimildir byggjast á vísindaráðgjöf hefur vakið eftirtekt á alþjóðavettvangi og er gjarnan litið til Íslands sem fyrirmyndar á því sviði.

##### 4.1. Norðurslóðir

Aukið aðgengi að auðlindum norðursins í kjölfar loftslagsbreytinga og tækniþróunar hefur beint athyglinni að mikilvægi norðurslóða í alþjóðasamskiptum. Íslendingar eiga þar mikilla hagsmuna að gæta enda er Ísland eina þjóðrikið sem liggur í heild sinni á norðurslóðum. Vinnuhópur á vegum utanríkisráðuneytisins vinnur nú að mótun heildstæðrar stefnu í málefnum norðurslóða sem taki mið af hagsmunum Íslendinga í víðu samhengi með tilliti til legu landsins, öryggisþátta og tækifæra í tengslum við aukna sókn í auðlindir norðursins og loftslagsbreytingar. Stefnt er að því að vinnuhópurinn ljúki störfum í haust.

Komið hefur í ljós að áhrif loftslagsbreytinga á norðurslóðum og bráðnun íshellunnar á Norður-Íshafi eru örari en búist var við. Í skýrslu Norðurskautsráðsins um áhrif loftslagsbreytinga á norðurslóðum frá formennskutíð Íslands í ráðinu 2002 til 2004 var leitt líkum að því að ísinn á Norður-Íshafi kynni að hverfa að mestu yfir sumarmánuðina við lok þessarar aldar. Róttækustu líkönin sýndu að þetta kynni hugsanlega að gerast um miðja öldina en tæpast fyrr. Vísbendingar eru hins vegar um að þetta kunni að vera að gerast núna, hálfri öld fyrr en almennt var búist við. Sumarisinn á Norður-Íshafi minnkaði um tvær milljónir ferkílómetra á árunum 1980 til 2006, þ.e. úr um átta milljónum ferkílómetra niður í sex milljónir ferkílómetra. Síðastliðið sumar sýndu mælingar að íshellan hafði skroppið saman um tvær milljónir ferkílómetra til viðbótar.

Sérfræðingar telja að bráðnunin verði jafnvel enn meiri í ár. Þótt Norður-Íshafið frjósi í fimbulkulda vetrarmánaðanna hafi ismyndun hafist mörgum vikum seinna síðastliðið haust en í venjulegu árferði og Norðurskautsísinn sé því mun þynnri en ella. Ísinn muni því hverfa snemma af stórum hafsvæðum í sumarbyrjum þar sem sólargeisarnir skíni beint í hafið í stað þess að vera endurvarpað af hvítum ísnum.

Íslaut Norður-Íshaf að sumri til mun hafa gífurleg áhrif á allt veðurkerfi norðurhvels jarðar, ekki síst á Íslandi og Grænlandi. Þetta mun þó ekki þýða endalok hafiss við landið en ís mun áfram leggjast á Norður-Íshafið yfir vetrarmánuðina og stórir borgarísjakar munu

halda áfram að brotna frá Grænlandsjökli. Siglingar norðvestur af Íslandi verða því áfram varasamar um fyrirsjáanlega framtíð.

Minnkun íss á Norður-Íshafi auðveldar nýtingu náttúruauðlinda. Norðurskautssvæðið er auðgasta uppspretta vannýtttra náttúruauðlinda jarðar. Þar eru miklar olíu- og gaslindir sem skipta sköpum fyrir orkubúskap mannkynsins í framtíðinni. Undirbúningur er þegar hafinn að stórfelldri olíu- og gasvinnslu við jaðar Norður-Íshafsins í Barentshafi og má búast við því að vinnslusvæðin færast inn á Norður-Íshafið sjálft í framhaldi af því.

Minnkandi ís á Norður-Íshafi, samfara örri þróun á sviði siglinga og siglingatækni, mun opna nýjar siglingaleiðir til norðurs. Utanríkisráðuneytið hefur fylgst náið með þessari þróun og gefið út tvær greinargerðir um hana: „Fyrir stafni haf“ (2005) og „Ísinn brotinn“ (2007). Í þeim er m.a. fjallað um möguleikann á opnun nýrra siglingaleiða á milli Norður-Atlantshafs og Kyrrahafs þvert yfir Norður-Íshafið.

Ísland leggur áherslu á mikilvægi þess að sókn í auðlindir norðurslóða og aukin umferð um svæðið valdi ekki spennu í samskiptum Norðurskautsríkjanna, heldur verði náið samráð í milli þeirra allra um öryggi svæðisins. Nauðsynlegt er að tryggja að hernaðarleg umsvif á norðurslóðum skipi ekki Norðurskautsríkjunum í gamlar eða nýjar fylkingar. Nýting tækifæra á norðurslóðum krefst virkrar milliríkjasamvinnu á grundvelli þjóðaréttar.

#### *Alþjóðaheimskautaárið*

Alþjóðaheimskautaárið, sem hófst í mars 2007, hefur orðið til þess að beina athyglinni enn frekar að mikilvægi heimskautasvæðanna. Eftt var til þess að frumkvæði Alþjóðavísindaráðsins og Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar sem hafa umsjón með framkvæmdinni. Utanríkisráðuneytið átti frumkvæði að stofnun íslenskrar heimskautaársnefndar í því skyni að nýta tækifæri heimskautaársins til að styrkja stöðu Íslands á sviði alþjóðasamstarfs um norðurslóðir og sem vettvangs fyrir norðurslóðarannsóknir. Nefndin starfar undir forystu utanríkisráðuneytisins með fulltrúum menntamála- og umhverfisráðuneytis, Hafrannsóknastofnunar, Orkustofnunar, Háskóla Íslands, RANNÍS og Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar. Fulltrúar Veðurstofunnar og Náttúrufræðistofnunar hafa einnig tekið þátt í starfi hennar.

Nefndin hélt almennan kynningarfund um heimskautaárið á Akureyri hinn 4. mars sl. þar sem framkvæmdastjóri alþjóðaheimskautaársskrifstofunnar gerði grein fyrir verkefnum ársins. Alls hafa verið skilgreind 228 alþjóðleg heimskautaársverkefni, 166 í raunvísindum og 52 á sviði menntunar og mannfélagsfræða. Íslenskir sérfræðingar taka þátt í mörgum þeirra og nokkur þeirra leiða Íslendingar. Ísland tók þátt í fjármögnun norðurslóðagáttarinnar (arcticportal.org).

## **4.2. Endurnýjanlegar orkuauðlindir**

Hlutur orkumála á alþjóðavettvangi hefur vaxið mjög á síðari árum. Orkumál eru ekki einkamál einstakra ríkja heldur alþjóðlegt viðfangsefni sem krefst alþjóðlegra lausna. Vísendingar eru um að olíuframleiðsla í heiminum hafi náð hámarki og verði ekki aukin frekar þrátt fyrir vaxandi eftirspurn. Jafnframt hefur vaxandi meðvitund um áhrif losunar gróðurhúsalofttegunda úr orkuiðnaði knúið alþjóðasamfélagið til að leita nýrra orkugjafa og orkutækni sem leyst geti jarðefnaeldsneyti af hólmi.

Orkumálin hafa þannig færst inn á svið utanríkismála og sinnir utanríkisráðuneytið þeim í samvinnu við ráðuneyti iðnaðar- og umhverfismála. Þróun orkumála í einstökum ríkjum er undirorpin alþjóðlegri stefnumótun. Hún hefur í för með sér breytingar á búsetumunstri og færslu orkufrekra iðngreina á milli ríkja og heimshluta. Sérstaða Íslands í orkumálum hefur

orðið til þess að auka sókn orkufrekra iðnfyrirtækja til landsins í leit að vistvænum orkugjöfum.

Alþjóðasamfélagið hefur sýnt orkusérstöðu Íslands skilning. Það kom m.a. fram í heimild Íslands til að auka losun gróðurhúsalofttegunda í iðnaði, enda fylgir því á Íslandi minni loftmengun en í löndum þar sem orkan er framleidd með kolefniseldsneyti. Eftir sem áður er nauðsynlegt af Íslands hálfu að sýna vilja í verki til að stuðla að minni losun gróðurhúsalofttegunda.

Boðið hefur verið fram að Ísland verði vettvangur fyrir tilraunaverkefni og tækniþróun á sviði vetnis. Evrópska vetnisvagnaverkefnið vakti athygli á alþjóðavettvangi. Það beindi augum manna að viðleitni Íslands til að draga enn frekar úr losun gróðurhúsalofttegunda. Kolefniseldsneyti á Íslandi er einkum notað í bílum og skipum og til að draga úr þeirri notkun þurfa að koma til tækninýjungar á borð við vetnisnotkun fyrir bifreiðar. Undirbúningur er langt kominn við að hleypa af stokkunum nýju vetnisverkefni.

Vaxandi þrýstingur er á að orkuþörf mannkyns verði leyst með byggingu nýrra kjarnorkuvera sem skapað gæti ófyrirséð vandamál fyrir komandi kynslóðir vegna erfiðleika við geymslu geislavirks úrgangs. Íslensk stjórnvöld hafa lagt áherslu á að þróa umhverfissvænar og endurnýjanlegar orkulindir, þ. á m. jarðhita, til að mæta vaxandi orkuþörf mannkyns.

### 4.3. Loftslagsmál

Loftslagsbreytingar af mannavöldum tengjast alþjóðlegum orkumálum en einn helsti framtíðarvandi sem steðjar að mannkyni, er sú ógn sem friði og lífskjörum getur verið búin af þeim. Loftslagsbreytingar má m.a. rekja til losunar gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið, aðallega koltvísýrings, vegna brennslu jarðefnaeldsneytis á borð við kol, gas og olíu. Óvenjumiklar sveiflur í veðurkerfum heimsins hafa afhjúpað viðkvæmni þéttbýlla borgarsvæða og víða gætir vaxandi skorts á drykkjarvatni þrátt fyrir alþjóðaátak á því sviði.

Þá hafa neikvæð áhrif losunar gróðurhúsalofttegunda og hækkandi olíuverð opnað augu alþjóðasamfélagsins fyrir mikilvægi endurnýjanlegra orkugjafa fyrir orkubúskap heimsins, sem og hnattræn öryggismál. Í því samhengi má nefna að í nýrri úttekt, sem kynnt var á síðasta leiðtogafundi Evrópusambandsins, er fjallað um hvernig orku- og matvæskortur getur leitt til samfélagshruns í þróunarlöndum með tilheyrandi flóttamannastraumi sem kallar á breytingar á öryggisviðbúnaði í ríkjum Sambandsins. Þessi og fleiri hliðar loftslagsvandans eru að koma glögglega í ljós og kalla á beinar aðgerðir.

Ísland er aðildarríki loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna og Kýótóbókunarinnar við hann. Sú bókun tók gildi í upphafi þessa árs og nær til ársloka 2012. Á liðnu ári samþykkti Alþingi að viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda yrði hluti af EES-samningnum. Það mun hafa í för með sér að frá árinu 2012 þarf atvinnuflugrekstur innan EES að hafa yfir losunarheimildum að ráða og viðskipti með slíkar heimildir geta farið fram.

Á þingi loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna á Balí í Indónesíu í desember 2007 náðist mikilvægt samkomulag þjóða heims um að stefna að nýju alþjóðasamkomulagi um aðgerðir gegn loftslagsvandinum sem unnt verði að undirrita á leiðtogafundi samningsins í Kaupmannahöfn í desember 2009. Það samningaferli, sem nú er hafið og gjarnan nefnt „Balí-vegvisirinn“, gengur út frá því að gripid verði til aðgerða sem komi í veg fyrir frekari hlýnun andrúmsloftsins af völdum „gróðurhúsaáhrifa“ uppsafnaðra kolefna í gufuhvolfinu.

Meginandstaða við samkomulag á Balí var tvíþætt. Annars vegar töldu þróunarríki sig ekki bera nema litla ábyrgð á þeirri losun sem átt hefur sér stað. Hins vegar voru ýmis iðnríki, með Bandaríkin í broddi fylkingar, ekki reiðubúin að taka þátt í alþjóðasamkomulagi

nema öll ríki heims undirgengjust skuldbindingar þótt með mismunandi hætti væri. Samkomulag náðist þó á lokadegi þingsins.

Þróunarríkin gengu til þessa samkomulags með þeim skilningi að hin tæknivæddu iðnríki heiti því að veita þeim mjög aukna aðstoð við að iðnvæðast, án þess að það auki á loftslagsvandann, með miðlun á loftslagsvænni orkutækni. Í undirbúningi er stofnun sjóða til þess að kosta umfangsmikil verkefni við að hrinda hinni hreinu orkuvæðingu í framkvæmd í þróunarríkjum.

Væntanlegt Kaupmannahafnarsamkomulag mun í meginatriðum snúast um þrennt:

- Að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefna.
- Að nota mun hærra hlutfall hreinnar og endurnýjanlegrar orku.
- Að gera þróunarríkjum kleift að efla iðnþróun með loftslagsvænum hætti.

Ekki verður hjá því komist að þetta kosti hin iðnþróðu ríki háar fjárhæðir þar sem þróunaraðstoð tengd loftslagsmálum má ekki verða á kostnað þeirra fyrirheita sem þegar hafa verið gefin um að ná þúsaldarmarkmiðum SP um að útrýma fátækt, hungri og sjúkdómum. Hér reynir í senn á ábyrgð Íslendinga gagnvart umheiminum og vörslu íslenskra hagsmuna á alþjóðavettvangi. Sem eitt af best settu ríkjum heims, hvað lífskjör varðar, ber Íslendingum að bera hlutfallslegan skerf af þeim kostnaði sem hlýst af slíkri aðstoð. En um leið skapar það íslenskum þekkingarfyrirtækjum á sviði endurnýjanlegra orkulinda margvísleg tækifæri til þátttöku í verkefnum víða um heim. Þau búa yfir sérþekkingu og eru t.a.m. í fararbroddi þeirra sem hafa hagnýtt hina hreinu og endurnýjanlegu jarðvarmaorku.

Íslensk stjórnvöld taka virkan þátt í Balí-samningaferlinu. Samstarfsnefnd ráðuneyta undir forystu umhverfissráðuneytis hefur um langt skeið tekið þátt í þingstörfum loftslagsáætlunar Sameinuðu þjóðanna og sérfræðinganefndir sinna gagnaöflun. Nefnd fjögurra ráðherra vinnur að mótun samningsmarkmiða Íslands að fengnum gögnum frá þessum nefndum þar sem saman munu fara hagsmunir Íslands og ábyrgð á alþjóðavettvangi.

Íslendingar skipa sér í hóp þeirra ríkja sem setja sér hvað metnaðarfullst markmið í þessum efnunum. Löngu fyrir upphaf gildistíma Kýmótóbókunarinnar hafði Ísland þegar náð meiri árangri en aðrar þjóðir í nýtingu hreinna og endurnýjanlegra orkulinda, einkum við húshitun og í iðnaði. Með því að beina sjónum okkar sömuleiðis að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum á sjó og landi ættum við að geta náð enn frekari árangri.

Tækninýjungar, viðskipti með losunarheimildir og miðlun íslenskrar sérþekkingar á sviði endurnýjanlegrar orku skapa íslensku atvinnulífi margvísleg sóknarfæri. Skoða verður vel þá valkosti sem Íslandi kunna að standa til boða í komandi samningaviðræðum í ljósi þess að með nýtingu endurnýjanlegrar orku hér á landi má draga úr losun annars staðar, enda er andrúmsloft jarðar aðeins eitt og sameiginlegt öllu mannkyni.

Markmið með Kýmótóbókuninni, sem gildir til ársloka 2012, er að takmarka og draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Til þess er beitt ýmsum verkfærum, s.s. viðskiptum með heimildir, útgáfu heimilda í skiptum fyrir loftslagsvæna tækni og þróunaraðstoð og bindingu og varðveislu, s.s. með ræktun og endurheimt votlendis. Einkafyrirtæki, sem fjárfesta í slíkum verkefnum, geta aflað sér losunarheimilda vegna þeirra. Í slíku eru sóknarfæri fyrir fyrirtæki með sérþekkingu í orkuiðnaði.

#### *Fjölþjóðlegt jarðhitasamstarf*

Unnið er að þátttöku Íslands í þeim alþjóðasjóðum og -stofnunum sem fyrir eru eða stofnuð verða til að standa fyrir fjárfestingum í loftslagsvænni orkutækni, einkum vatnsafls-

og jarðhitatækni. Samstarf við Alþjóðabankann og stofnanir hans á sviði þróunar með hreinum og endurnýjanlegum orkulindum verður eftt og í skoðun er stofnun sérstaks samstarfsvettvangs Íslands, Bandaríkjanna og nokkurra annarra leiðandi ríkja á sviði jarðhita. Þá auðlind er að finna í nær eitt hundrað ríkjum heims. Nýting jarðhita getur orðið eitt helsta framlag Íslendinga til að hrinda af stað efnahagslegri þróun í löndum, þar sem nú ríkir skortur og örbirgð, og jafnframt veigamikið framlag til að bregðast við loftslagsbreytingum.

#### *Alþjóðlegt jarðbótastarf*

Heillar aldar árangursríkt starf að landgræðslu á Íslandi nýtist einnig í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Að breyta þurrum sandmelum í frjóa gróðurmold er brýnt viðfangsefni í stórum heimshlutum. Slíkt bindur kolefni úr andrúmsloftinu og veitir nýtt ræktarland. Hafinn er rekstur alþjóðlegs landgræðsluskóla hér á landi og stefnt að því að hann verði deild í Háskóla SÞ á næsta ári. Þannig miðla Íslendingar þróunarríkjum af reynslu sinni og þekkingu með sama hætti og gert hefur verið í Jarðhitaskóla og Sjávarútvegsskóla SÞ á Íslandi og fylgja þeirri grundvallarstefnu að menntun er eitt besta framlagið til þróunarsamvinnu.

#### **4.4. Sjálfbær nýting sjávarauðlinda**

Sjávarútvegsfél skipa eftir sem áður mikilvægan sess í utanríkisstefnunni enda á Ísland mikið undir skynsamlegri nýtingu sjávarauðlinda. Alþjóðleg samstaða er um mikilvægi verndunar líffræðilegs fjölbreytileika hafsins og ráðstafanir til draga úr sjávarmengun. Ísland hefur stutt þessi sjónarmið en ekki er þó með öllu samstaða um leiðir að þessu marki. Hafa ber í huga að jafnvel landlukt ríki langt frá sjó hafa sterkar skoðanir á því hvernig auðlindir hafsins skuli nýttar. Áherslur þessara ríkja eru oft töluvert frábrugðnar stefnu strandríkja. Íslensk stjórnvöld hafa talið varhugavert að fela alþjóðastofnunum ákvörðunarvald um sjávarútvegsfél nema um sé að ræða samtök eða stofnanir sem beinlínis hafa hlutverki að gegna á því sviði, s.s. Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO).

Sjávarútvegsstefna Íslands byggist á meginreglu sjálfbærrar nýtingar lifandi sjávarauðlinda og að nýta skuli þá stofna sem það þola. Íslensk stjórnvöld hafa sömuleiðis verið talsmenn þess að stofnar séu ekki ofveiddir og kvótar taki mið af veiðiþoli. Tekist hefur að ná því markmiði fyrir flesta fiskistofna á Norður-Atlantshafi, að undanteknum kolmunna og karfa, þótt vissulega hafi náðst nokkur árangur varðandi stjórn á þeim stofnum.

Mikilvægt er að styrkja hlutverk svæðastofnana í fiskveiðistjórn á borð við Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndina, NEAFC. Svæðastofnanir gegna lykilhlutverki í baráttunni gegn svokölluðum sjóræningjaveiðum og með samstilltu átaki hefur tekist að draga verulega úr þeim á Norður-Atlantshafi. Þannig hafa flest hentifánaskipin, sem stunduðu karfaveiðar á því svæði, verið tekin í brotajárn eftir að höfnum hafði verið lokað fyrir þjónustu við þau. Áfram er unnið í nánú samstarfi nokkurra ráðuneyta að nauðsynlegum lagabreytingum til að ráðast gegn frekari veiðum og taka þátt í samstarfsaðgerðum á alþjóðavettvangi.

Aukin alþjóðleg meðvitund um málefni hafsins endurspeglast í fjölgun alþjóðlegra ferla og stofnana þar sem fjallað er um ýmsa þætti sjávarmytja og verndun hafsvæða. Þannig er t.a.m. unnið á vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunarinnar (FAO) að gerð alþjóðlegra leiðbeiningarreglna um djúpsjávarveiðar á úthafinu sem ætlað er að auðvelda ríkjum og svæðastofnunum að skilgreina og bera kennsl á viðkvæm vistkerfi, meta hugsanleg skaðleg áhrif fiskveiða á þau og grípa til viðeigandi aðgerða. Þessi vinna er í framhaldi af samkomulagi allsherjarþings SÞ haustið 2006.

Utanríkisráðuneytið tekur virkan þátt í þessu og öðru alþjóðasamstarfi í samvinnu við ráðuneyti sjávarútvegs- og umhverfismála með það fyrir augum að tryggja sjálfbæra þróun og hagsmuni íslensks sjávarútvegs til langs tíma litið. Unnið er að því að kynna reynslu Íslendinga af því að viðhalda fiskistofnum umhverfis landið með ábyrgri fiskveiðistjórn á sama tíma og ofveiðar ógna fiskimiðum víða annars staðar.

#### 4.5. Hafréttarmál

Utanríkisráðuneytið gætir hagsmuna Íslands í hafréttarmálum, bæði í hnattrænni umfjöllun, einkum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, og gagnvart nágrennaríkjunum.

##### 4.5.1. Hafréttarmál á vettvangi Sameinuðu þjóðanna

Ísland tekur virkan þátt í starfi Sameinuðu þjóðanna í hafréttarmálum, enda koma reglulega upp mál á þessum vettvangi sem haft geta bein áhrif á þjóðarhagsmuni. Með frumkvæði, sérþekkingu og öflugum málflutningi höfum við Íslendingar áunnið okkur virðingu á þessu sviði á vettvangi SP sem er grunnurinn að virkri hagsmunagæslu.

##### *Hafréttarsamningur og úthafsveiðisamningur SP*

Íslensk stjórnvöld hafa lagt áhersla á að vinna beri á grundvelli hafréttarsamningsins og samningum tengdum honum, að mikilvægt sé að þeir séu fullgiltir og ákvæðum þeirra framfylgt af ríkjum heims. Aðildarríkjum hafréttarsamningsins fjölgar stöðugt og voru 1. mars 2008 alls 155 talsins.

Ísland hefur enn fremur verið málsvari úthafsveiðisamningsins sem kveður á um framkvæmd og útfærslu ákvæða hafréttarsamningsins um fiskistofna sem finnast bæði innan efnahagslögsögu strandríkja og á úthafinu. Markmið hans er að tryggja langtímaverndun og sjálfbæra nýtingu umræddra fiskistofna. Aðildarríki samningsins eru 68 talsins og á meðal nýlegra aðildarríkja eru Japan og Kórea.

##### *Áherslur Íslands á vettvangi allsherjarþings SP*

Óformlegum samráðsvettvangi SP um málefni hafsins og hafréttarmál (UNICPOLOS) er ætlað að undirbúa umfjöllun allsherjarþingsins sjálfs um málefni hafsins og hafréttarmál. Ísland hefur tekið virkan þátt í störfum UNICPOLOS og í samningaviðræðum um almenna hafréttarályktun og fiskveiðiályktun allsherjarþingsins.

Ísland hefur jafnframt verið í fararbroddi í baráttunni gegn ólöglegum fiskveiðum og hefur beitt sér fyrir því að styrkja og þróa þjóðréttarlegan grundvöll fyrir beinum aðgerðum gegn skipum sem stunda slíkar veiðar á úthafinu.

##### 4.5.2. Landgrunnsmál

Samkvæmt hafréttarsamningi SP eiga strandríki sjálfkrafa landgrunn að 200 sjómílum sem eru jafnframt ytri mörk efnahagslögsögunnar. Mörg ríki, þ. á m. Ísland, eiga hins vegar viðáttumeiri hafsbotnsréttindi samkvæmt ákvæðum hafréttarsamningsins. Viðkomandi ríki skulu senda landgrunnsnefnd SP ítarlega greinargerð um mörk landgrunnsins utan 200 sjómílna. Nefndin yfirfer greinargerðina og gerir tillögur um ytri mörk landgrunnsins. Á grundvelli tillagnanna getur strandríkið ákveðið á endanlegan og bindandi hátt mörk landgrunnsins gagnvart alþjóðlega hafsbotnssvæðinu sem liggur þar fyrir utan.

Unnið er að greinargerð til landgrunnsnefndar þjóðanna um mörk landgrunns Íslands utan 200 sjómílna. Lokið er mælingum á landgrunns svæðum sem samsvara þrettánföldu



landsvæði Íslands. Utanríkisráðuneytið ber ábyrgð á umræddri greinargerð og vinnur starfshópur undir forystu þess að gerð hennar. Frestur til að skila henni er til 13. maí 2009. Gert er ráð fyrir því að ytri mörk landgrunns verði til lykta leidd í eitt skipti fyrir öll á næstu árum samkvæmt ákvæðum hafréttarsamningsins. Áhersla er lögð á að Íslendingar öðlist yfirráð yfir sem víðáttumestum landgrunnssvæðum en gera má ráð fyrir því að réttindi yfir landgrunninu fái aukna þýðingu í framtíðinni.

Af Íslands hálfu er annars vegar gert tilkall til landgrunns utan 200 sjómílna í suðri, þ.e. á Hatton-Rockall-svæðinu og á Reykjaneshrygg, og var það afmarkað með reglugerð árið 1985. Á Hatton-Rockall-svæðinu hafa, auk Íslands, Bretland, Írland og Danmörk fyrir hönd Færeyja sett fram kröfur um landgrunnaréttindi. Aðeins Ísland gerir kröfu um landgrunnaréttindi á Reykjaneshrygg en austurhluti svæðisins skarast við vesturhluta Hatton-Rockall-svæðisins.

Hins vegar gerir Ísland tilkall til landgrunns utan 200 sjómílna í norðaustri, í suðurhluta Síldarsmugunnar. Noregur gerir þar einnig kröfu og Danmörk fyrir hönd Færeyja. Haustið 2006 náðist samkomulag milli Íslands, Danmerkur/Færeyja og Noregs um skiptingu landgrunnsins á þessu svæði sem markaði tímamót í landgrunnsmálum á Norðaustur-Atlantshafi. Samkomulagið felur m.a. í sér viðurkenningu á landgrunnaréttindum Íslands yfir 29.000 km<sup>2</sup> svæði vestast í Síldarsmugunni í beinu framhaldi af íslensku efnahagslögsögunni. Skipting landgrunnsins er með fyrirvara um að aðilum takist hverjum fyrir sig með greinargerð til landgrunnarnefndarinnar að sýna fram á tilkall sitt til jafnstórs hafsbótssvæðis og samkomulagið kveður á um að þeir skuli fá í sinn hlut.

Þessi niðurstaða er talin hagstæð fyrir Ísland. Má þar nefna í fyrsta lagi að hlutur Íslands í landgrunninu í suðurhluta Síldarsmugunnar er vel viðunandi. Í annan stað er niðurstaðan til þess fallin að auka almennan trúverðugleika Íslands sem ríkis er gerir tilkall til landgrunnaréttinda utan 200 sjómílna á þessu og öðrum hafsvæðum. Síðast en ekki síst getur samkomulag Íslands, Danmerkur/Færeyja og Noregs um skiptingu landgrunnsins á áðurnefndu svæði, áður en það kemur til umfjöllunar landgrunnarnefndarinnar, haft mikilvægt fordæmisgildi fyrir Hatton-Rockall-málið, en hafa ber í huga að tveir fyrstnefndu aðilarnir eru jafnframt aðilar að því máli.

Að öllu óbreyttu er gert ráð fyrir því að greinargerð Íslands til landgrunnarnefndarinnar verði svonefnd hlutagreinargerð sem muni einskorðast við suðurhluta Síldarsmugunnar og ekki ná til hins umdeilda Hatton-Rockall-svæðis né Reykjaneshryggjar sem skarast við það svæði. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að áðurnefndur tímafrestur gildir ekki um umdeild hafsvæði sem fleiri en eitt ríki gera tilkall til og er nefndin ekki bær til að fjalla um ytri mörk slíkra svæða nema með samþykki allra deiluaðila.

#### *Hatton-Rockall-málið*

Til að lausn náist um afmörkun landgrunns á umdeildum svæðum á borð við Hatton-Rockall-svæðið og raunhæft sé að nýta auðlindir þess þarf tvennt að koma til: Annars vegar þurfa hlutaðeigandi ríki að komast að samkomulagi um skiptingu landgrunnsins sín á milli eða um að það verði sameiginlegt nýtingarsvæði. Hins vegar þarf að nást niðurstaða um afmörkun ytri marka landgrunnsins á grundvelli tillagna landgrunnarnefndarinnar.

Ísland hefur lagt áherslu á að hlutaðeigandi ríki, Ísland, Bretland, Írland og Danmörk fyrir hönd Færeyja, freisti þess fyrst að ná samkomulagi um skiptingu Hatton Rockall-svæðisins og leggi í framhaldi af því sameiginlega greinargerð fyrir landgrunnarnefndina. Í ljósi þessa verður að teljast jákvætt að á síðustu viðræðufundum um málið hafa aðilar lagt áherslu á að ræða um ýmsar leiðir til skiptingar svæðisins. Fundir er tíðari en áður og næsti fundur verður haldinn síðari hluta apríl nk.

### 4.5.3. Framkvæmd Jan Mayen-samningsins

Fyrirhugað útboð sérleyfa til leitar, rannsókna og vinnslu á olíu og gasi á Drekasvæðinu við Jan Mayen-hrygg innan íslensku lögsögunnar hefur kallað á viðræður við norsk stjórnvöld um túlkun og útfærslu Jan Mayen-samningsins frá 1981. Samningurinn felur m.a. í sér afmörkun eins konar sameiginlegs nýtingarsvæðis beggja vegna landgrunnsmarkanna milli Íslands og Jan Mayen. Á Ísland rétt á 25% þátttöku í olíustarfsemi á norska hluta svæðisins og Noregur rétt á 25% þátttöku á íslenska hluta svæðisins. Stefnt er að því að ganga fljótlega frá samkomulagi við Noreg á grundvelli Jan Mayen-samningsins um meginreglur svonefndrar einingarnýtingar auðlinda á olíusvæðum sem liggja beggja vegna markalína.

### 4.5.4. Réttarstaðan á Norður-Íshafi

Ný tækifæri til auðlindanýtingar og siglinga, sem skapast við breyttar aðstæður á Norður-Íshafi vegna loftslagsbreytinga, bráðunar íss og hlýnunar sjávar, kalla á svör við ýmsum álitamálum um réttarstöðuna á þessu hafsvæði. Ljóst er að hafréttarsamningurinn gildir um Norður-Íshafið eins og önnur hafsvæði að svo miklu leyti sem ekki hafa verið gerðir sérstakir samningar um einstaka hluta þess, sbr. samninginn um Svalbarða. Þegar fjallað er um réttarstöðu Norður-Íshafsins verður að gera greinarmun á hinum ýmsu notum hafsins og hinum ýmsu hlutum þessa hafsvæðis, t.d. landgrunni og nýtingu auðlinda þess, fiskveiðum og siglingum.

Strandríkin fimm við Norður-Íshaf, Bandaríkin, Kanada, Danmörk, Noregur og Rússland, hafa átt fund um lagaleg álitamál varðandi Norður-Íshafið og eru sammála um að leysa beri úr þeim á grundvelli gildandi alþjóðasamninga og að óþarft sé að gera sérstakan samning um svæðið. Ísland deilir þessari skoðun og hefur komið henni á framfæri við áður nefnd ríki en einnig lagt á það áherslu að lagalegt samráð eigi ekki að einskorðast við ríkin fimm, heldur eigi önnur aðildarríki Norðurskautsráðsins, Ísland, Finnland og Svíþjóð, rétt á þátttöku í því.

Hafa ber í huga að staða Noregs sem strandríkis við Norður-Íshaf byggist á Svalbarðasamningnum frá 1920 sem felur Noregi fullveldisréttindi á Svalbarða. Sem kunnugt er geta Norðmenn þó ekki einir gert tilkall til auðlinda á hafsvæðum við Svalbarða, þ.m.t. landgrunn hans, enda takmarkast fullveldisréttindi þeirra af jafnræðisreglu Svalbarðasamningsins sem kveður á um jafnan rétt aðildarríkja samningsins til auðlindanýtingar þar. Utanríkisráðuneytið mun áfram leggja áherslu á að gæta hagsmuna Íslands sem aðildarríkis Svalbarðasamningsins.

### 4.6. Svæðisbundin samvinna

Ísland er virkur þátttakandi í ýmissi svæðisamvinnu við nágrannaríki beggja vegna Atlantshafs og í norðri. Markmið þessa samstarfs er að tryggja stöðugleika á svæðinu og efla samvinnu um sameiginleg viðfangsefni á norðurslóðum, ekki síst í umhverfis- og auðlindamálum. Stækkun Evrópusambandsins til austurs og innganga Eystrasaltsríkjanna í ESB hefur haft veruleg áhrif á eðli svæðisamstarfsins í Eystrasaltsráðinu og Norðlægu víddinni sem nú snýst að verulegu leyti um samvinnu og samstarf Norður-Evrópuríkja við Rússland. Á sama tíma hefur svæðisamstarfið til norðurs í Norðurskautsráðinu og Barentsráðinu fengið aukið hlutverk í tengslum við auðlindanýtingu á norðurslóðum og opnun nýrra siglingaleiða til norðurs.

### *Norðurlandasamstarfið og NB8*

Þróun norræns samstarfs um áratuga skeið hefur leitt til málefnalegrar samstöðu í þjóðfélags- og menningarmálum og mikilvægustu málaflökkum á alþjóðavettvangi. Þessi grunnur er traustur og hefur eflst enn frekar við dýpra samstarf Norðurlandanna í öryggis- og varnarmálum og við Eystrasaltsríkin og innan svæðastofnananna á norðurslóðum, Eystrasaltsráðsins, Barentsráðsins og Norðurskautsráðsins. Norðurlöndin eru þekkt „vörumerki“ á alþjóðavettvangi og sameiginleg rödd þeirra hefur vægi í alþjóðasamskiptum.

Á hverju ári eru haldnir á fimmta tug samráðsfunda á vegum utanríkisráðuneytanna á sviði öryggis- og varnarmála, þjóðréttarmála, þróunarsamvinnu, friðargæslu og umhverfis- og auðlindamála, að ótöldum reglulegum samráðsfundum hjá fjölbjóðlegum stofnunum þar sem í mörgum tilvikum er mótuð sameiginleg afstaða til mikilvægra alþjóðamála. Misjöfn aðild landanna að lykilstofnunum eins og ESB og NATO hefur ekki hamlað norrænu samstarfi heldur þvert á móti leitt til eflingar og aukið breidd þess.

Samstarf Norðurlandanna og Eystrasaltsríkja (NB8) hefur farið stigvaxandi og eru fundir utanríkisráðherra NB8-samstarfsins fastur liður. Eystrasaltríkin taka aukinn þátt í fundum embættismanna og óformlegum fundum hjá alþjóðastofnunum og hjá sendiskrifstofum erlendis þar sem löndin telja samráð gagnlegt og nauðsynlegt. Þetta samstarf hefur reynst virðisauki fyrir norrænt samstarf án þess að það breyti kjarnasamstarfi Norðurlandanna. Í ljósi breyttrar stöðu Íslands í öryggismálum og nýrrar áherslu á norðurslóðir mun aukinn þungi færast í samstarf Íslands við önnur norræn ríki á næstu árum.

### *Eystrasaltsráðið*

Ísland er aðili að Eystrasaltsráðinu ásamt hinum norrænu ríkjunum, Eystrasaltsríkjunum, Póllandi, Rússlandi, Þýskalandi og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Á utanríkisráðherrafundi ráðsins í júní 2007 var ákveðið að endurskoða alla starfsemi þess og starfshætti með það að markmiði að ná fram skilvirkara starfi sem væri meira í takt við nútímann. Aðildarríkin hafa lagt fram greinargerðir um æskilegar breytingar og nýjar áherslur og hafa þær verið ræddar ítarlega á nokkrum fundum. Telja má líklegt að samkomulag náist og verði lagt fyrir forsætisráðherrafund Eystrasaltsráðsins í Riga í júní nk.

Í nýjum hugmyndum er gert ráð fyrir að ný forgangsverkefni verði umhverfismál og sjálfbær þróun, orkumál, menntun og mannauður, efnahagsþróun og nýsköpun, og loks ýmis atriði er varða öryggi borgaranna. Hætt verður við ýmsa starfsemi en öll ný starfsemi verður tímabundin og vel skilgreind og fjallað um hvern málaflökk í sérfræðinganefnd.

### *Norðurskautsráðið*

Mikilvægi Norðurskautsráðsins sem vettvangs fyrir samstarf á norðurslóðum fer vaxandi samfara auknu mikilvægi norðurskautssvæðisins sjálfs. Ráðið er eini vettvangurinn þar sem öll átta ríki norðurskautssvæðisins sitja við sama borð, þ. á m. Bandaríkin og Rússland. Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að styrkja ráðið enn frekar og að það fái aukið hlutverk til að takast á við þær breytingar sem eiga sér stað á norðurslóðum vegna loftslagsbreytinga og aukinnar sóknar í auðlindir svæðisins.

Noregur tók við formennsku í Norðurskautsráðinu af Rússlandi haustið 2006 og Danmörk og Svíþjóð munu síðan taka við í kjölfarið þannig að norræn ríki hafa formennskuna samfellt á hendi tímabilið 2006–2012. Skrifstofa Norðurskautsráðsins í Tromsø verður starfrækt allt þetta tímabil á kostnað Norðmanna sem vonast til að ráðið fallist á áframhaldandi staðsetningu hennar þar að því loknu. Áherslur norsku formennskunnar snúa að loftslagsbreytingum, áhrifum þeirra á hafis, sífrera og jökla og úttekt á sjávarnyrtjastefnu norðurskautsríkjanna.

„Norðurslóðir eru nýtt kjarnamál í íslenskri utanríkisstefnu. Málið hefur verið sett í forgang í ráðuneytinu og heildstæð stefna varðandi norðurslóðir er nú í vinnslu. Á norðurslóðum eru miklir hagsmunir í húfi eins og við vitum öll og öryggi á Norður-Atlantshafinu er tvímælalaust eitt mest áriðandi öryggismál Íslands. Ísland hefur um árabil gegnt mikilvægu hlutverki við mótun alþjóðlegra leikreglna um hafið og nýtingu þess og þeirra auðlinda sem þar er að finna og Ísland hafði forystu í Norðurskautsráðinu frá 2002 til 2004. Við munum á grunni þessarar reynslu beita okkur fyrir mótun nauðsynlegra leikreglna á Norðurslóðum. Þar verða alþjóðalög að veða þyngra en hnefaréttur, og hagsmunir mannkyns í heild að veða þyngra en þröngir hagsmunir einstakra ríkja.”

*Úr ræðu utanríkisráðherra um utanríkismál á Alþingi 5. nóvember 2007.*

Ísland hefur tekið forystu við uppbyggingu vefvettvangs fyrir norðurslóðir (arcticportal.org) í samvinnu við Norðurskautsráðið, samtök frumbyggja á norðurslóðum, Háskóla norðursins, Samtök byggðarlaga á norðurslóðum, pólarvísindamenn og aðra sem starfa að málefnum norðurslóða. Norðurslóðagáttin hefur verið byggð upp með stuðningi utanríkisráðuneytisins, Norrænu ráðherranefndarinnar og fleiri aðila. Hún var opnuð í nóvember 2006 og hefur þegar öðlast viðurkenningu sem helsti vettvangur sjálfbærrar þróunar á norðurslóðum á alnetinu. Þar hafa nú verið sett upp vefsetur norðurslóðasamtaka og hópa, auk þess sem boðið er upp á aðgang að vinnusvæðum heimskautaársverkefna, gagnabönkum, gagnvirkum kortum yfir veðurbelti, sífrera, gróðurfar, beitarlönd, lífríki norðurslóða og fleira.

#### *Barentsráðið*

Meginmarkmið Barentsráðsins er að efla samstarf um sameiginleg hagsmunamál þeirra svæða sem liggja að Barentshafinu, þ.e. norðurhluta Noregs, Svíþjóðar, Finnlands og norðvesturhluta Rússlands. Talsverður hluti íbúa svæðanna eru Samar og eru þeir mjög virkir í samstarfinu. Aðildarríkin eru Norðurlöndin og Rússland. Rússar tóku við formennsku í ráðinu í nóvember sl. og gegna henni í tvö ár. Um sl. áramót tók skrifstofa ráðsins til starfa í Kirkenes í Norður-Noregi og er tilgangurinn að efla starfsemi ráðsins á öllum sviðum.

#### *Norðlæga víddin*

Ísland hefur um nokkurt árabil tekið þátt í hinni svonefndu Norðlægu vídd sem er samvinnuvettvangur Evrópusambandsins og aðildarríkja þess ásamt Rússlandi, Íslandi og Noregi. Á leiðtogafundi ríkjanna í nóvember 2006 var ákveðið að gera starfsemina varanlega í stað þess að samþykka tímabundnar samstarfsáætlanir. Tilgangur samstarfsins er að stuðla að sjálfbærri þróun, stöðugleika, velsæld og öryggi í Norður-Evrópu. Nokkrum verkefnum er lokið, s.s. á sviði umhverfismála og lýðheilsamála. Næsti málaflökkur verður líklega samgöngur og flutningar á norðurslóðum, en um það mun utanríkisráðherrafundur seinna á árinu fjalla.

## 5. VIÐSKIPTI OG OPNUN MARKAÐA

Utanríkisþjónustan styður við íslenskt atvinnulíf í alþjóðavæddu efnahagskerfi og tekur þátt í markvissu starfi til að efla ímynd Íslands á grundvelli styrkleika lands og þjóðar. Utanríkisþjónustan á frumkvæði að gerð viðskiptasamninga við önnur ríki og ríkjabandalög sem skjóta styrkari stoðum undir útrás íslenskra fyrirtækja og greiða þeim leið að nýjum mörkuðum. Í samningaviðræðum beitir utanríkisráðuneytið sér fyrir því að sjónarmið og hagsmunir Íslendinga nái fram að ganga. Sendiherrar og net viðskiptafulltrúa liðsinna fyrirtækjum í sókn þeirra á erlenda markaði.

Viðskiptalíf Íslands hefur tekið virkan þátt í alþjóðavæðingunni á undanförmum árum sem felur í senn í sér tækifæri og áskoranir. Íslendingar hafa á síðustu áratugum náð markverðum árangri í þróun frá fátækt til velferðar og sjást þess skýr merki í alþjóðlegum samanburði milli ríkja. Í harðri keppni þjóða á 21. öldinni skiptir samkeppnishæfni sköpum.

Því er það keppikefli utanríkisþjónustunnar að halda fram málstað Íslendinga og starfa af metnaði að því að Ísland standi sem best þegar kemur að samanburði við önnur ríki. Það á við um atvinnulíf en einnig um menningu og menntun sem er sá grunnur sem íslenskt samfélag byggist á. Með áframhaldandi virkum samskiptum við önnur ríki má tryggja að Ísland standi öðrum þjóðum ekki að baki og jafnvel feti framar. Aðeins þannig fær sá mannaúður sem býr í Íslendingum notið sín hér á landi.

### 5.1. Evrópumál

Vísað er í skýrslu utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu sem lögð var fram og rædd á Alþingi 31. janúar 2008.

### 5.2. Fjölþjóðlegt viðskiptasamstarf

Ísland tekur virkan þátt í viðskiptasamstarfi innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) og hefur slíkt samstarf átt mikinn þátt í að efla samkeppnisstöðu Íslands á hinum ýmsu sviðum viðskipta. Fríverslunarsamtök Evrópu hafa þegar gert sextán fríverslunarsamninga og bættust Egyptaland og Kanada í hópinn á sl. ári. Vonir eru bundnar við jákvætt framhald viðræðna í Doha-samningalotunni innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar á þessu ári og innan Efnahags- og framfarastofnunarinnar ber fjölgun aðildarríkja og breytingar á greiðsluhlutföllum hæst um þessar mundir.

#### 5.2.1. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)

Alþjóðaviðskiptastofnunin myndar lagalegan og stofnanalegan ramma utan um hið alþjóðlega viðskiptakerfi. Grundvallarmarkmið stofnunarinnar er að auka frjálsræði og tryggja réttaröryggi í heimsviðskiptum og stuðla þar með að hagvexti og efnahagslegri þróun. Aðildarríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar heldur áfram að fjölga og eru þau nú orðin 151 að tölu. Ísland tekur þátt í aðildarviðræðum verðandi aðildarríkja og hefur í tengslum við þær náð mikilvægum tvíhliða samningum um viðskiptakjör við ný aðildarríki. Aðildarviðræðum Úkraínu er lokið og verður Úkraína væntanlega aðili um mitt þetta ár. Aðildarviðræður við Rússland eru komnar vel á veg en enn er óvíst hvenær þeim líkur.

### *Doha-samningalotan*

Doha-samningalotan innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hófst árið 2001. Hún fjallar líkt og fyrri samningalotur um aukið fjálsræði og stöðugleika í heimsviðskiptum sem stuðlar að bættri velferð almennings og afkomu fyrirtækja í aðildarríkjum stofnunarinnar, ekki síst hjá þróunarríkjum. Vonast hefur verið til þess að farsæl lok Doha-viðræðnanna geti unnið gegn versnandi stöðu á heimsmörkuðum og erfiðleikum á alþjóðafjármálamörkuðum.

Erfiðlega hefur gengið að ná niðurstöðu í Doha-viðræðunum. Þær sigldu í strand í júlí 2006 en ákveðið var að taka þráðinn upp að nýju í febrúar 2007. Stíft var fundað í kjölfarið og formenn samninganefndanna um landbúnað og markaðsaðgang fyrir iðnaðarvörur gáfu út drög að samningstextum í júlí sl. og jafnframt endurskoðaða texta í janúar. Nokkuð vel hefur miðað í viðræðunum um landbúnaðarmál þó að enn eigi eftir að ná niðurstöðu um mikilvæga þætti þeirra, eins og aukinn sveigjanleika fyrir þróunarríkin og meðferð hitabeltisvara og bómullarvara. Hins vegar er niðurstaðan háð árangri í öðrum þáttum viðræðnanna, einkum hvað varðar markaðsaðgang fyrir iðnaðarvörur og þjónustu. Þar ber enn langt á milli samningsaðila og þá einkum þróaðra ríkja og þróunarríkja. Á þetta ekki síst við um kröfur þróaðra ríkja um aukinn markaðsaðgang hjá þeim þróunarríkjum sem lengra eru komin (t.d. Brasilíu, Indlandi og Kína), sem þau hafa ekki ljáð máls á hingað til. Stíft fundarhöld verða á næstu vikum til að reyna að ná niðurstöðu en vegna forsetakosninganna í Bandaríkjunum í nóvember nk. er óvíst hvort takist að ljúka viðræðunum á þessu ári en gert er ráð fyrir því að þeim verði fram haldið á næsta ári.

Ísland tekur virkan þátt í Doha-viðræðunum, bæði í landbúnaðarhluta viðræðnanna og viðræðum um iðnaðarvörur, þ.m.t. um sjávarafurðir, þjónustuviðskipti og viðskiptareglur, einkum reglur um ríkisstyrki í sjávarútvegi. Ísland á samleið og samvinnu í viðræðunum við ýmis önnur ríki og þá mismunandi eftir efnissviðum. Þannig hefur Ísland náði samstarf við hin EFTA-ríkin og nokkur önnur ríki í svokölluðum G10-hópi um landbúnaðarvörur. Í viðræðunum um aðrar vörur eiga Ísland og önnur EFTA-ríki náði samstarf við Bandaríkin, Evrópusambandið, Japan, Kanada og fleiri ríki. Í viðræðunum um viðskiptareglur á Ísland samstarf við Nýja-Sjáland og Ástralíu auk þróunarríkja sem vilja draga úr ríkisstyrkjum í sjávarútvegi.

Óvissan í Doha-viðræðunum hefur haft þau áhrif að mörg aðildarríkja hafa lýst yfir auknum áhuga á gerð tvíhliða fríverslunarsamninga. Ýmis stærri og mikilvægari aðildarríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, s.s. Bandaríkin, Kanada, Indland og Kína, sem áður fyrr höfðu efasemdir um gerð slíkra samninga, hafa að undanförunni verið í viðræðum við ýmis ríki. Ísland hefur ásamt samstarfsríkjum sínum í EFTA verið þeirrar skoðunar að fríverslunarsamningar séu til fyllingar WTO-samningunum og séu af hinu góða þar sem þeir leiði til enn frekara viðskiptafrelsis.

### **5.2.2. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD)**

Ríkjum, sem eiga aðild að Efnahags- og framfarastofnuninni, hefur verið lýst sem félagsskap umbótasinnnaðra ríkja sem byggja á markaðsbúskap og lýðræðislegu stjórnarfrari. Markmið Efnahags- og framfarastofnunarinnar eru að tryggja sem mestan sjálfbæran hagvöxt og sem hæst atvinnustig í aðildarríkjunum samhliða fjárhagslegum stöðugleika, að stuðla að skynsamlegri efnahagsþróun jafnt í aðildarríkjunum sem utan þeirra og að leggja sitt af mörkum til vaxtar heimsviðskipta án mismununar. Aðildarlönd Efnahags- og framfarastofnunarinnar eru nú 30 talsins. Hjá stofnuninni starfa alls um 2.500 manns og nema heildarfjárlög stofnunarinnar 343 milljónum evra.

Efnahags- og framfarastofnunin er fremst á sviði efnahagsrannsókna í heiminum, t.a.m. á áhrifum skipulagsbreytinga á hagvöxt, og veitir ráðgjöf á öllum sviðum opinberrar

stjórnsýslu, að undanskildum menningarmálum og varnarmálum. Á vettvangi stofnunarinnar eru aðildarríkin borin saman með tilliti til markmiða og leiða í stjórnsýslu, skoðanaskipta um þær aðferðir, sem stuðla að því að bestur árangur náist við lausn sameiginlegra viðfangsefna, og samræmingar aðgerða í efnahags- og félagsmálum. Stofnunin starfar með sérfræðingum og skiptist á skoðunum við fulltrúa yfir 100 annarra landa, allt frá rísandi hagkerfum Rússlands, Kína og Brasilíu til vanþróuðustu ríkja Afríku. Árlega gefur stofnunin út um 250 rit um hin ýmsu rannsóknarsvið sín.

Öll ráðuneyti og margar undirstofnanir taka þátt í starfi Efnahags- og framfarastofnunarinnar. Að jafnaði sækja árlega nær átta tugir íslenskra sérfræðinga fundi stofnunarinnar.

### *Fjölgun aðildarríkja og breytingar á greiðsluhlutföllum*

Í maí 2007 samþykktu aðildarríki Efnahags- og framfarastofnunarinnar að bjóða Chile, Eistlandi, Ísrael, Rússlandi og Slóveníu að ganga til aðildarviðræðna við stofnunina og voru leiðarvísar, sem marka upphaf viðræðnanna, samþykktir í desember sl. Jafnframt hefur Brasilíu, Indlandi, Indónesíu, Kína og Suður-Afríku verið boðið að taka ríkari þátt í samstarfi við stofnunina.

Fjölgun aðildarríkja getur haft umtalsverð áhrif á starfsemi Efnahags- og framfarastofnunarinnar og hagsmuni Íslands. Það er markmið Íslands að þjónustustig verði hið sama eftir stækkun og því er nauðsynlegt að huga að fjárhagslegum hliðum stækkunar. Þar sem fjárlög stofnunarinnar hafa ekki aukist að raungildi frá 1996 þá er einsýnt, ef halda á núverandi þjónustustigi, að auka verður fjárframlög til stofnunarinnar. Ekki hefur verið útkljáð hvernig skipta beri kostnaði við stækkun en ljóst er að stærstu ríkin vilja ekki taka á sig frekari kostnað.

### **5.2.3. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)**

EFTA-ríkin hafa nú lokið gerð sextán fríverslunarsamninga við ríki víða um heim.<sup>3</sup> Markmiðið er að tryggja fyrirtækjum frá EFTA-ríkjunum bestu viðskiptakjör hvar sem þau kjósa að eiga viðskipti.

Í janúar sl. var undirritaður fríverslunarsamningur EFTA-ríkjanna og Kanada. Aðildarríkin vinna nú að fullgildingu samningsins og er ætlunin að leggja hann fyrir Alþingi á yfirstandandi þingi. Kanada er eina ríki helstu iðnríkja heims sem Fríverslunarsamtök Evrópu hafa gert slíkan samning við og er samningurinn sá fyrsti sem Kanada gerir við Evrópuríki. Samningurinn er því einn sá mikilvægasti sem EFTA-ríkin hafa gert og mun án efa liðka fyrir enn frekari útrás íslenskra fyrirtækja á Kanadamarkað. Samningurinn nær til vöruviðskipta og samkvæmt honum verður full fríverslun með íslenskar iðnaðarvörur frá gildistöku. Í samningnum eru jafnframt ákvæði um að taka upp viðræður um þjónustuviðskipti innan þriggja ára. Á vettvangi Fríverslunarsamtakanna standa enn fremur yfir fríverslunarviðræður við Kólumbíu, Perú, Alsír og Flóaráðið<sup>4</sup>. Búast má við því að fríverslunarviðræður hefjist fljótlega við Úkraínu og Albaníu.

Vestræn ríki hafa í æ ríkari mæli beint sjónum sínum að Asíumarkaði og á það einnig við um EFTA-ríkin. EFTA-ríkin hafa nú þegar gert fríverslunarsamning við Suður-Kóreu og Singapúr og ákveðið hefur verið að hefja fríverslunarviðræður milli EFTA-ríkjanna og Indlands. Indverska efnahagsundrið og aukin einkaneysla þar í landi hefur vakið

<sup>3</sup> EFTA hefur gert fríverslunarsamninga við eftirtalin ríki: Chile, Egyptaland, Ísrael, Jórdaníu, Kanada, Króatíu, Líbanon, Makedóníu, Marokkó, Mexíkó, Palestínu (sem tollsvæði undir heimastjórn), Singapúr, Suður-Kóreu, Tollabandalag Suður-Afríku (SACU sem í eru Botsvana, Lesótó, Namibía, Suður-Afríka og Svasíland), Túnís og Tyrkland. Sjá: <http://www.utn.stjr.is/samningar/friverslunarsamningar/Undir/nr/365>.

<sup>4</sup> Gulf Cooperation Council, GCC - Sáði Arabía, Sameinuðu arabísku furstadæmin, Barein, Katar, Kúveit og Óman.

heimsathygli. Indverjar hafa undanfarin ár aukið frjálsræði í viðskiptum með lækkun tolla en einnig dregið úr öðrum viðskiptahindrunum. Aukin einkaneysla og meira frelsi hefur haft í för með sér að mörg ríki beina nú sjónum sínum að þessum ört stækkandi markaði. Fríverslunarviðræðum EFTA-ríkjanna við Taíland var frestað árið 2006 þegar herforingjastjórnin tók völdin. Í kjölfar lýðræðislegra kosninga, sem fram fóru í nóvember sl., standa vonir til þess að hægt verði að halda áfram viðræðum við Taíland á næstunni. Þá vonast EFTA-ríkin til þess að geta hafið fríverslunarviðræður við Indónesíu fljótlega sem og að auka samskipti sín á sviði viðskipta við Malasíu. Ísland á jafnframt í tvíhliða viðræðum við Kína og Sviss við Japan, en vonir eru bundnar við að hægt verði að sannfæra þessi ríki um að ganga til fríverslunarviðræðna við hin EFTA-ríkin á komandi misserum.

EFTA-ríkin og Rússland stofnuðu nefnd í lok síðasta árs til að kanna möguleikann á auknu viðskiptastarfi ríkjanna. EFTA-ríkin vonast til að þessi samvinna leiði að lokum til að gerður verði fríverslunarsamningur en samkomulag er í gildi milli EFTA-ríkjanna og Rússlands að slíkum viðræðum verði ekki hægt að ljúka fyrir en Rússland er orðið aðili að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO).

Til viðbótar framangreindum ríkjum hafa EFTA-ríkin gert samstarfsyfirlýsingar við nokkur ríki en þær eru oft undanfari fríverslunarviðræðna.<sup>5</sup>

### 5.3. Tvíhliða viðskiptasamningar og -samskipti

Auk fjölpjódlegra viðskiptasamninga treysta tvíhliða viðskiptasamningar, t.d. loftferðasamningar, fjárfestingasamningar og tvísköttunarsamningar, grunn að viðskiptum Íslands við önnur ríki og skipta því miklu máli fyrir íslenskt atvinnulíf.

Viðskiptasamningar fjalla um núverandi viðskipti en þó fyrst og fremst um tækifæri framtíðarinnar. Meginmarkmið samningamanna Íslands er að gæta hagsmuna íslensks atvinnu- og viðskiptalífs og því er mikilvægt að þeir hafi alltaf fyllstu upplýsingar frá fyrirtækjum og einstaklingum um viðskiptahagsmuni þeirra. Utanríkisráðuneytið hefur lagt ríka áherslu á náð samráð við íslenskt atvinnulíf og hvatt til þess að þessi upplýsingagjöf sé eins og best verður á kosið.

Þegar unnið er að eflingu og vernd alþjóðlegra mannréttinda á tímum hnattvæðingar verður þáttur atvinnulífsins ekki undanskilinn. Æskilegt er að fyrirtæki axli ábyrgð á mannréttindavernd en það er á ábyrgð stjórnvalda hvers ríkis að finna leiðir til slíks í samstarfi við fyrirtækin. Utanríkisráðuneytið birtir nú á heimasíðu sinni samantekt um hvar unnt er að nálgast upplýsingar um mannréttindi og vinnumál í þeim ríkjum sem íslensk stjórnvöld hafa gert fríverslunarsamning við eða eiga í fríverslunarviðræðum við. Jafnframt er þar að finna upplýsingar um ábyrgð fyrirtækja hvað varðar mannréttindavernd.

Ísland á reglubundna fundi háttsettra embættismanna um viðskiptamál við Bandaríkin, Færeyjar, Indland, Japan, Kína, Rússland og Þýskaland. Á þessum fundum eru tekin fyrir þau mál sem hæst ber í viðskiptum ríkjanna, farið yfir viðskiptatækifæri, ýtt á samninga þar sem það á við og reynt að leysa úr vandamálum sem einstök fyrirtæki hafa lent í. Hafa þessir fundir myndað og treyst tengsl utanríkisþjónustunnar við mikilvæga aðila í stjórnkerfi viðkomandi ríkja og reynst bæði stjórnvöldum og fyrirtækjum happadryg í gegnum tíðina.

<sup>5</sup> Samstarfsyfirlýsingar hafa verið gerðar við Albaníu, Kólumbíu, Mercosur (Argentínu, Brasilíu, Paragvæ og Úrúgvæ), Mongólíu Perú, Serbíu og Úkraínu. Sjá: <http://www.utn.stjr.is/samningar/friverslunarsamningar/Undir/nr/365>.



### *Lofthæðasamningar*

Sífelld vaxandi umsvif íslenskra flugrekstraraðila hafa kallað á aukna áherslu á gerð tvíhliða loftferðasamninga við sem flest ríki. Þessir samningar tryggja rétt flugfélaga, sem skráð eru á Íslandi, til að fljúga um lofthelgi og til og frá þeim ríkjum sem samningarnir ná til. Samningagerð er í höndum fulltrúa utanríkisráðuneytisins og samgönguráðuneytisins og gengið er til hennar í nánú samráði við og samkvæmt óskum hagsmunaaðila. Í dag eru tuttugu slíkir samningar í gildi og um tugur til viðbótar biður annaðhvort undirritunar eða fullgildingar.

Frá síðustu skýrslu utanríkisráðherra hefur verið samið um loftferðasamning við Kanada og Malasíu. Samningurinn við Kanada, sem þegar er kominn til framkvæmda, veitir íslenskum flugrekendum víðtæk réttindi. Enn fremur tókust samningar við Danmörku, Noreg og Svíþjóð um endurbættan loftferðasamning með víðtækum réttindum. Þá hafa íslensk stjórnvöld óskað eftir aðild að loftferðasamningi ESB og Bandaríkjanna en sá samningur veitir einnig víðtæk réttindi. Stefnt er að lokum samningaviðræðna um loftferðasamninga við Indland, Mexíkó, Egyptaland, Chile og Suður-Kóreu á þessu ári og að hafnar verði viðræður um loftferðasamninga við nokkur ríki í Mið- og Suður-Ameríku sem flugrekendur hafa þrýst á um að verði gerðir, s.s. Kúbu og Kólumbíu.

### *Fjárfestingasamningar*

Ákvæði EES-samningsins tryggja rétt íslenskra fjárfesta til fjárfestinga á EES-svæðinu. Með auknum umsvifum íslenskra fyrirtækja utan hefðbundinna markaðssvæða verður sífelld þýðingarmeira að gera tvíhliða samninga um vernd fjárfestinga við fleiri ríki. Þessir samningar veita erlendum fjárfestum rétt til stofnfjárfestinga, sem og fjárfestingarvernd, og njóta þeir þannig lögbundinna réttinda í því ríki sem fjárfest er í.

Nýlokið er gerð fjárfestingasamnings við Egyptaland og Indland og hefur Ísland þá gert tvíhliða fjárfestingasamninga við níu ríki.<sup>6</sup> Þá hefur verið hafinn undirbúningur að gerð slíkra samninga við fleiri ríki, þ.m.t. við Bandaríkin og Úkraínu. Í flestum fríverslunarsamningum EFTA, sem gerðir hafa verið á þessum áratug, eru einnig ákvæði um gagnkvæmar fjárfestingar samningsaðila. Með þessum tvíhliða samningum er einkum tryggt fjárfestingavernd og tekið til annarra sérstakra aðstæðna samningsríkja.

### *Tvísköttunarsamningar*

Á undanförunum árum hefur verið unnið ötullega að fjölgun og endurnýjun tvísköttunarsamninga Íslands við önnur ríki. Samhliða aukinni starfsemi og sókn íslenskra fyrirtækja á erlenda markaði hefur Ísland nú gert tvísköttunarsamninga við tuttugu og sjö ríki, síðast við Mexíkó í marsmánuði á þessu ári. Tvísköttunarsamningar eru forsenda þess að hægt sé að færa hagnað milli landa með eðlilegum hætti og komið í veg fyrir tvísköttun. Enn fremur hamla þeir undanskotum frá skatti. Samkvæmt þessum samningum eru tekjur, sem eru upprunnar í öðru samningsríki, undanþegnar skattlagningu í hinu. Í sumum tilvikum er að finna ákvæði þar sem skattgreiðslur í einu ríki koma til frádráttar þegar greiddir eru skattar af sama tekjustofni í öðru ríki.

### *Tvíhliða viðskiptasamskipti Íslands og Kína*

Viðskipti Íslands og Kína hafa aukist hröðum skrefum undanfarin ár og Kína er nú eitt helsta viðskiptaland Íslands. Á síðustu tíu árum hefur útflutningur til Kína fimmfaldast úr rúmum 500 milljónum í 2.700 milljónir kr. og innflutningur frá Kína tífaldast úr rétt tæpum 2,0 milljörðum í tæpa 20,6 milljarða.

<sup>6</sup> Fjárfestingasamningar hafa verið gerðir við Chile, Egyptaland, Indland, Kína, Lettland, Líbanon, Mexíkó, Singapúr og Víetnam.

Samningaviðræður um tvíhliða fríverslunarsamning Íslands og Kína hófust í apríl 2007 og hafa viðræðurnar til þessa einkum snúist um vörusvið væntanlegs samnings. Eru niðurstöður þess sviðs þegar í sjónmáli. Önnur ákvæði væntanlegs samnings, s.s. á þjónustusviði, verða tekin fyrir í næstu viðræðulotu sem haldin verður í Reykjavík í lok apríl. Þá er einnig stefnt að samstarfsákvæðum, t.d. um vernd hugverkaréttar, opinber innkaup og vinnumál. Vonast er til að hægt verði að ljúka samningaviðræðum fyrir lok þessa árs.

Ljóst þykir að væntanlegur fríverslunarsamningur Íslands og Kína mun auðvelda núverandi viðskipti milli ríkjanna auk þess að opna ný tækifæri fyrir íslenskt viðskiptalíf með því að skapa því jafna samkeppnisstöðu og forskot á Kínamarkaði. Sífellt fleiri íslensk fyrirtæki hafa mikil áform um aukin viðskipti við Kína og myndi samningurinn veita útflytjendum sem innflytjendum mikilsverð tækifæri en árangur mun vissulega velta á vilja viðskiptalífsins til að nýta sér þau til hlítar. Af hálfu íslenskra stjórnvalda var í upphafi lögð áhersla á að æskilegt væri að öll EFTA-ríkin myndu í sameiningu standa að fríverslunarviðræðum við Kína. Á það gátu Kínverjar ekki fallist en þess er vænst að síðar meir geti öll EFTA-ríkin átt aðild að samningnum.

Í öllum viðræðum íslenskra stjórnvalda við Kínverja hefur verið lögð áhersla á mikilvægi þess að efnahagsleg framþróun haldist í hendur við bætt lífskjör og aukin mannréttindi. Utanríkisráðherra tók þessi mál síðast upp í mars sl. á fundi með kínverska sendiherranum í Reykjavík í tilefni af áhyggjum af fréttum af harkalegum viðbrögðum kínverskra stjórnvalda við mótmælum í Tibet. Lýsti ráðherra áhyggjum íslenskra stjórnvalda af ástandinu þar og hvatti til þess að mannréttindi yrðu virt.

#### *Tvíhliða viðskiptasamskipti Íslands og Japan*

Japan er mikilvægt viðskiptaland fyrir Ísland og ber þar hæst langa sögu útflutnings sjávarafurða. Tollar eru nánast engir á japönskum innflutningi til Íslands en hins vegar eru tollar fyrir hendi á helstu útflutningsvörum Íslands í Japan. Íslensk stjórnvöld hafa á vettvangi EFTA þrýst á um gerð fríverslunarsamnings við Japan.

Japönskum ferðamönnum hefur fjölgað á Íslandi en það hamlar óneitanlega frekari sókn á japanskan ferðamarkað að fram til þessa hefur einungis fengist heimild til leiguflegs milli Íslands og Japans. Japönsk stjórnvöld hafa til þessa ekki ljáð máls á því að gerður verði loftferðasamningur milli landanna og telja að lítil eftirspurn eftir flugi frá Japan til Íslands réttlæti ekki gerð sérstaks samnings. Íslensk stjórnvöld hafa hins vegar bent á, eins og í tilfellum annarra viðskiptasamninga, að loftferðasamningur muni ryðja úr vegi mögulegum hindrunum og örva eftirspurn. Enn fremur hefur Ísland sóst eftir því að ríkin geri með sér tvísköttunar- og fjárfestingasamning.

#### *Tvíhliða viðskiptasamskipti Íslands og Rússlands*

Rússland er einnig mikilvægt viðskiptaland fyrir Ísland þó að umfang viðskiptanna sé ekki eins mikið og töluvert annars eðlis en fyrr á árum. Í gildi er bæði tvísköttunar- og loftferðasamningur við Rússland. Sá síðarnefndi var endurbættur á síðasta ári. Áritaður fjárfestingasamningur milli ríkjanna hefur ekki tekið gildi vegna sérkrafna rússneskra stjórnvalda um fjárfestingavernd sem hamlað hafa undirritun samningsins. Aðild Rússlands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni er hins vegar forsenda þess að fríverslunarviðræður geti hafist við Rússland eins og getið er hér að framan.

#### *Tvíhliða viðskiptasamskipti Íslands og Bandaríkjanna*

Á fundum háttsettra fulltrúa Íslands og Bandaríkjanna hefur verið rætt um mikilvægi þess að styrkja viðskiptatengsl ríkjanna og að ryðja viðskiptahindrunum úr vegi. Ákveðið hefur verið að koma á reglubundnum fundum af þessu tagi en slík tenging hefur reynst vel í

samskiptum við aðrar þjóðir. Íslensk stjórnvöld hafa lagt mesta áherslu á gerð fjárfestingasamnings ríkjanna. Sömuleiðis er stefnt að samkomulagi sem myndi hugsanlega ná bæði til afgreiðslu vegabréfsáritana til langs tíma fyrir Íslendinga, sem eiga reglulega viðskiptaerindi til Bandaríkjanna, og einnig fyrir þá sem teljast til lykilstarfsfólks fjárfestis. Þá er lögð áhersla á gerð samnings við Bandaríkin um meðferð upplýsinga um farþega flugfélaga en mikilvægt er að ljúka gerð hans sem fyrst.

Nýr tvísköttunarsamningur Íslands og Bandaríkjanna kemur í stað eldri samnings frá árinu 1975 en nýi samningurinn endurspeglar þær breytingar sem átt hafa sér stað í stefnu og áherslum beggja þjóða á sviði tvísköttunarmála sl. þrjá áratugi.

#### *Tvíhliða viðskiptasamskipti við Færeyjar og Grænland*

Utanríkisráðherra hefur markað þá stefnu að auka samstarf við Færeyjar og Grænland. Nú þegar er farið að gæta áhrifa fríverslunarsamnings við Færeyjar og stendur vilji til að auka samstarf við Grænland á ýmsum sviðum.

Fríverslunarsamningur Íslands og Færeyja (Hoyvíkur-samningurinn) tók gildi hinn 1. nóvember 2006. Samningurinn er umfangsmesti viðskiptasamningur sem bæði Ísland og Færeyjar hafa gert og tekur hann til allra viðskipta milli landanna. Með samningnum er myndaður rammi um samskipti landanna á flestum sviðum, t.d. á sviði menningar og umhverfismála, orkumála og heilbrigðismála. Nú þegar hafa farið fram viðræður um aukið samstarf á sviði heilbrigðismála og sett hefur verið á stofn sérfræðinganefnd til að útfæra samstarfið nánar. Jafnframt er áhugi á því að auka samstarf á sviði menntunar og vísinda, m.a. varðandi nemenda- og kennaraskipti milli landanna.

Ýmsir möguleikar eru fyrir hendi að stofna til og auka samskipti við Grænland. Þar má nefna margháttaðar náms- og kynnisferðir grænleuskra embættismanna og lykilmálsmanna í grænlesku atvinnulífi til Íslands. Jafnframt er fyrirsjáanlegt að siglingar muni aukast til muna á Grænlandshafi vegna olíuleitar og verður þá mikilvægt að efla samvinnu í öryggis- og umhverfismálum. Utanríkisráðherra hefur þegið boð um að heimsækja Grænland næsta sumar til þess m.a. að ræða enn frekar möguleika á samstarfi landanna.

#### **5.4. Viðskiptaþjónusta, menningar og landkynningarmál**

Eftir að utanríkisráðuneytinu var, fyrir rúmu ári síðan, skipt upp í tvö svið, viðskiptasvið annars vegar og alþjóða- og öryggisvið hins vegar, falla bæði Viðskiptaþjónustan (VUR) og skrifstofa menningar- og upplýsingamála undir fyrirnefnda sviðið. Þótti eðlilegt að setja þær undir sama hatt þar sem þær sinna að mörgu leyti eðlislíkum verkefnum og verkefnum, sem undir þær heyra, eru snar þáttur í starfi tvíhliða sendiráða. Sinna skrifstofurnar báðar mikilvægu landkynningarhlutverki og vinna náið með sendiráðunum, öðrum ráðuneytum, stofnunum og fyrirtækjum að ýmiss konar atburðum og kynningum sem tengjast með beinum eða öðrum hætti ímynd Íslands.

Sendiráðin efna til og taka þátt í mörg hundruð stærri og smærri viðburðum á hverju ári. Um er að ræða atburði sem spanna allt frá stórum landkynningarverkefnum og skipulagningu heimsóknar ráðherra, stórra viðskiptasendinefnda og fjárfestingaþinga til tónleikahalds, ljósmyndasýninga, bókakynninga, myndlista- og kvikmyndasýninga sem gjarnan er efit til í samstarfi við erlendar menningarstofnanir. Hið öflugra samskiptanet og sá greiði aðgangur, sem sendiskrifstofur okkar hafa við fjölmiðla í umdæmisríkjum sínum, nýtist vel í þessu samhengi.

Utanríkisráðuneytið hefur viðtækt samráð við önnur ráðuneyti, fyrirtæki og hagsmunaaðila um framkvæmd utanríkisviðskiptastefnunnar og landkynningarmál. Er það lögbundið í formi samstarfssamninga en einnig og ekki síst óformbundið.

Ráðuneytið hefur á undanförunum árum beitt sér fyrir einfaldara og skilvirkara skipulagi aðila sem koma að landkynningarmálum og þjónustu við atvinnu- og menningarlífíð í landinu. Þar ber fyrst að nefna samstarfssamninginn við Útflutningsráð frá 2003 en í kjölfar hans hefur samstarf á milli ráðuneytisins og Útflutningsráðs stóreflst og þjónusta við fyrirtæki aukist til muna. Samstarfið við Fjárfestingastofu er einnig öflugt og beitti ráðuneytið sér fyrir því að starfsemi hennar yrði færð undir Útflutningsráð. Nýlegur samningur ráðuneytisins við menntamálaráðuneytið hefur komið stuðningi við menningartengd verkefni á erlendri grundu í skýrari og skilvirkari farveg. Ráðuneytið rekur landkynningarverkefnið “Iceland Naturally” í Bandaríkjunum í samstarfi við Ferðamálaráð en það samstarf hefur verið til fyrirmyndar. Hefur iðnaðarráðherra lýst yfir auknum áhuga á nánara samstarfi við utanríkisþjónustuna að landkynningarmálum.

Tvisvar sinnum á ári heldur utanríkisráðherra lögbundna samráðsfundi með atvinnulífnum, öðrum ráðuneytum og hagsmunaaðilum um framkvæmd utanríkisviðskiptastefnunar og landkynningarmál. Síðasti fundur, sem haldinn var í desember sl., var tileinkaður ímyndarmálum Íslands. Á fundinum, sem 70 manns sóttu, komu fram svipaðar óskir, þ.e. um skýrara og einfaldara skipulag og að meiri fjármunum sé varið til ímyndaruppbyggingar.

Nefnd um ímyndarmál þjóðarinnar, sem forsætisráðherra skipaði í nóvember sl., kynnti nýlega niðurstöður sínar í ríkisstjórn og er þar lagt til að svæðisskrifstofur Ferðamálaráðs í Frankfurt, Kaupmannahöfn og New York verði lagðar niður í núverandi mynd. Lagt er til að meira fé verði varið til uppbyggingar og utanumhalds ímyndar Íslands. Þá er einnig kallað eftir skýrara og einfaldara skipulagi af hálfu hins opinbera og að kynning á Íslandi verði samstilltari og henni komið í skýrari farveg. Þá er einnig rætt um að myndaður verði vettvangur þar sem aðilar í útflutningi, ferðaþjónustu, fjármálastarfsemi, menningarlífi og þekkingariðnaði eigi samstarf við hið opinbera.

„Ganga samhent, tala einum rómi. Það á við um stjórnkerfið í það heila þegar markaðssetja á Ísland. Verum samkvæm sjálfum okkur.”

„Virkjum sendiherrana og annað starfsfólk sendiráða erlendis í þágu þessarar ímyndar.”

*Ummæli tveggja þátttakenda í hringborðsumræðum um ímynd Íslands.  
Úr skýrslu nefndar um ímynd Íslands sem forsætisráðherra skipaði og kynnt var 7. apríl 2008.*

Utanríkisráðuneytið fagnar tillögum nefndarinnar og vonar að starf hennar flýti nauðsynlegri einföldun stjórnskipulags þessara mála. Óháð því hvernig endanleg útfærsla hugmynda nefndarinnar mun líta út er ljóst að ráðuneyti utanríkisviðskiptamála með sitt margvíslega form- og óformbundna samstarf við önnur ráðuneyti, útrásarfyrirtækin og menningaraðila, mun áfram leika lykilhlutverk í ímyndaruppbyggingu Íslands á erlendum vettvangi.

Utanríkisráðuneytið mun fyrir sitt leyti bregðast við framangreindum óskum um meiri skilvirkni og hyggst á árinu einfalda stjórn þessara mála enn frekar með því að sameina skrifstofu menningar- og upplýsingamála annars vegar og skrifstofu viðskiptaþjónustu og ferðamála (VUR) hins vegar. Þá verður starfssvið viðskiptafulltrúanna, sem eru tíu talsins, skerpt og það látið ná með skýrari hætti til menningar-, landkynningar- og ímyndarmála.

### *Helstu verkefni á sviði menningarmála og landkynningarmála*

Menningartengd starfsemi er mikilvægur vaxtarbroddur viðskiptalífs í Evrópu. Á Íslandi er áætlað að skapandi iðngreinar nemi um 4% af landsframleiðslu sem er hærra hlutfall en í öðrum löndum. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að virkja beri kraftinn í menningarlífi landsmanna því að menningin sé í senn vaxandi atvinnugrein, aflvaki nýsköpunar og mikilvægur hluti af sjálfsmynd þjóðarinnar. Til að tryggja samkeppnishæfni Íslands á 21. öldinni þarf að fara saman öflugt atvinnulíf og fjölbreytt menningarstarf. Þetta tvennt fer óhikað saman því að grundvöllur þróttmikilla fyrirtækja er skapandi hugsun sem sprettur helst upp í þróttmiklum menningarsamfélögum.

Á þessu ári ber hæst landkynningar- og menningarhátíðina “Iceland on the Edge” í hinni þekktu menningar- og listamiðstöð Bozar í Brussel í Belgíu en hún var sett í lok febrúar sl. Sendiráð Íslands í Brussel hafði frumkvæði að verkefninu en það er framkvæmt í samstarfi við fjölmarga aðila innan Íslands og utan, auk þess að hafa verið stutt dyggilega af íslenskum fyrirtækjum. Um er að ræða tugi listviðburða með þátttöku yfir hundrað listamanna og fjölda listastofnana. Hátíðin nær yfir fjögurra mánaða tímabil og hefur nú þegar fengið umtalsverða athygli þarlendra fjölmiðla. Í tengslum við hátíðina er efnt til fjölda annarra viðburða sem hafa að markmiði að kynna Ísland í víðu samhengi.

Í janúar sl. tók ríkisstjórnin ákvörðun um þátttöku í Expo árið 2010 sem haldin verður í Sjanghæ. Um er að ræða stærstu heimssýninguna sem haldin hefur verið til þessa. Fjöldi þátttökuríkja er meiri en nokkru sinni og gert er ráð fyrir því að gestafjöldi verði á bilinu 70 til 80 milljónir manna sem er mun meira en áður hefur þekkt. Áætlaður kostnaður er um 500 milljónir og gert er ráð fyrir því að fyrirtæki, sveitarfélög og aðrir aðilar kosti verkefnið allt að helmingi.

Ríkisstjórnin hefur enn fremur ákveðið að þiggja boð um að Ísland skipi heiðursess á Bókakaupstefnunni í Frankfurt árið 2011 en hún hafði í september sl. ákveðið að sækjast eftir því að Ísland hlyti þennan sess. Ísland verður fyrst Norðurlandanna í heiðursseti en Íslendingar hafa sótt sýninguna allt frá upphafi sjöunda áratugarins. Óhætt er að segja að á Bókakaupstefnunni í Frankfurt árið 2011 opnist einstakt tækifæri til útrásar fyrir íslenskar bókmenntir og menningu.

### *Viðskipti og þróun*

Utanríkisráðuneytið leggur nú aukna áherslu á samstillt átak hins opinbera og einkageirans í þróunaraðstöð. Á næsta lögbundna samráðsfundi utanríkisráðherra um utanríkisviðskiptamál, sem haldinn verður í byrjun maí, mun þróunaráætlun Sameinuðu þjóðanna (UNDP), sem stendur m.a. fyrir verkefninu “Nordic Business Outreach”, verða kynnt. Með þessu verkefni er miðað að því að auka tengsl einkageirans við þróunarríki með því að byggja upp samstarfsverkefni. Verkefnið tengist “Global Compact“-áætlun Sameinuðu þjóðanna og þúsaldarmarkmiðunum sem íslensk stjórnvöld hafa líkt og aðrar þjóðir samþykkt sem viðmiðunaratriði í þróunarsamvinnu næstu árin. Lögð er áhersla á hlutverk einkageirans í baráttunni gegn fátækt og ábyrgð þeirra í uppbyggingu efnahags og atvinnulífs í þróunarlöndum.









