

# Skýrsla

Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra  
um utanríkis- og alþjóðamál.

(Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013)

Febrúar 2013



EFNISYFIRLIT:

INNGANGUR.....	7
1. BORGARAÞJÓNUSTA.....	11
2. NORÐURSLÓÐIR OG NÆRSVÆÐI.....	13
2.1. Norðurskautsráðið.....	13
2.2. Grannríkja- og alþjóðasamstarf um norðurslóðir.....	15
2.3. Samstarf Norðurlanda 2012.....	17
2.4. Samstarf Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna.....	19
3. SAMNINGAVIÐRÆÐUR UM AÐILD ÍSLANDS AÐ EVRÓPUSAMBANDINU.....	21
3.1. Framvinda samningaviðræðna.....	22
3.2. Staða viðræðna.....	23
3.3. Kaflar opnaðir frá apríl til desember 2012.....	24
3.3.1. <i>Frjálsir vöruflutningar: 1. kafli</i> .....	24
3.3.2. <i>Fjármálaþjónusta: 9. kafli</i> .....	24
3.3.3. <i>Flutningastarfsemi: 14. kafli</i> .....	25
3.3.4. <i>Skattamál: 16. kafli</i> .....	25
3.3.5. <i>Efnahags- og peningamál: 17. kafli</i> .....	26
3.3.6. <i>Hagtölur: 18. kafli</i> .....	27
3.3.7. <i>Félags- og atvinnumál: 19. kafli</i> .....	28
3.3.8. <i>Byggðastefna og samræming uppbyggingarsjóða: 22. kafli</i> .....	28
3.3.9. <i>Umhverfismál: 27. kafli</i> .....	30
3.3.10. <i>Tollabandalag: 29. kafli</i> .....	30
3.3.11. <i>Utanríkistengsl: 30. kafli</i> .....	32
3.3.12. <i>Fjárhagslegt eftirlit: 32. kafli</i> .....	33
3.4. Breytt meðferð aðildarviðræðna við ESB fram að kosningum til Alþingis.....	34
3.5. Efnahagsmál og aðildarviðræður.....	36
4. EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐID.....	40
4.1. Hið pólitíska umhverfi EES-samningsins.....	40
4.1.1. <i>Tillögur Evrópusambandsins um tengingu smárikja við EES-samninginn</i> .....	40
4.1.2. <i>Ályktun ráðs Evrópusambandsins um EFTA-rikin og EES-samninginn</i> .....	41
4.1.3. <i>Sviss</i> .....	41
4.1.4. <i>Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB um framkvæmd EES-samningsins</i> .....	42
4.1.5. <i>Hvítbók Noregs um EES-samninginn</i> .....	42
4.2. Stjórnskipuleg álitamál tengd aðild Íslands að EES.....	43
4.2.1. <i>Reglur um fjármálaeftirlit í Evrópu</i> .....	43
4.2.2. <i>Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda</i> .....	45
4.2.3. <i>Barnalyf og sektarvald til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)</i> .....	45
4.3. Mál ofarlega á baugi í EES-samstarfinu.....	46
4.3.1. <i>Stækkun EES-svæðisins með aðild Króatíu að Evrópusambandinu</i> .....	46
4.3.2. <i>Erfiðleikar að fá viðurkennda sérstöðu Íslands í ýmsum málum</i> .....	46
4.3.3. <i>Fjármagnshöft</i> .....	47

4.3.4.	<i>Reglur Evrópusambandsins um erfðabreytt matvæli og fóður</i> .....	47
4.3.5.	<i>Tilskipun um varðveislu gagna</i> .....	47
4.3.6.	<i>Póstþjónustutilskipunin</i> .....	48
4.3.7.	<i>Tillögur um nýjar áætlanir ESB á sviðum vísinda-, nýsköpunar-, mennta-, menningar- og íþróttar- og æskulýðsmála</i> .....	48
4.3.8.	<i>SOLVIT</i> .....	48
4.4.	Mál ofarlega á baugi hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) .....	49
4.4.1.	<i>Samningsbrotamál – sein innleiðing</i> .....	49
4.4.2.	<i>Matvælaöggjöf</i> .....	50
4.4.3.	<i>Gengistrygging lána</i> .....	50
4.4.4.	<i>Mál á sviði ríkisaðstoðar</i> .....	50
4.5.	EFTA-dómstóllinn .....	52
4.5.1.	<i>Dómar í íslenskum málum sem hafa fallið að undanfögnu varðandi beiðni um ráðgefandi álit</i> .....	52
4.5.2.	<i>Dómur í Icesave-málinu</i> .....	54
4.5.3.	<i>Málarekstur Íslands til að fá ógilta ákvörðun á sviði ríkisaðstoðar (Kadeco-málið)</i> .....	57
4.6.	Innleiðing EES-gerða .....	57
4.7.	Þingleg meðferð EES-mála .....	57
4.8.	Þróunarsjóður EFTA .....	58
4.9.	Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi .....	59
5.	ALÞJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL .....	61
5.1.	Mannréttindamál .....	61
5.1.1.	<i>Mannréttindastarf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna</i> .....	62
5.1.2.	<i>Mannréttindi hjá Evrópuráðinu</i> .....	65
5.1.3.	<i>Samstarf við félagasamtök</i> .....	66
5.1.4.	<i>Jafnrétti kynjanna</i> .....	66
5.1.5.	<i>Réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transfólks</i> .....	67
5.1.6.	<i>Aðgerðir gegn mansali</i> .....	67
5.1.7.	<i>Málefni flóttafólks</i> .....	68
5.2.	Umhverfis- og auðlindamál .....	68
5.2.1.	<i>Orkumál og jarðhitasamstarf</i> .....	68
5.2.2.	<i>Ríó+20 ráðstefna Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun</i> .....	71
5.2.3.	<i>Loftslagsmál</i> .....	72
5.2.4.	<i>Málefni hafsins</i> .....	72
5.2.5.	<i>Makríldeilan</i> .....	73
5.2.6.	<i>Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP</i> .....	76
5.3.	Öryggis- og varnarmál .....	77
5.3.1.	<i>Þjóðaröryggisstefna Íslands</i> .....	78
5.3.2.	<i>Samstarf í öryggis- og varnarmálum í norðri</i> .....	78
5.3.3.	<i>Varnarsamstarfið við Bandaríkin</i> .....	79
5.3.4.	<i>Loftrýmisgæsla</i> .....	80

5.3.5.	<i>Leiðtogafundur Atlantshafsbandalagsins</i> .....	80
5.3.6.	<i>Öryggis- og Samvinnustofnun Evrópu</i> .....	82
5.3.7.	<i>Afvpunarmál</i> .....	82
5.3.8.	<i>Þátttaka í þvingunaraðgerðum og skyld mál</i> .....	84
5.4.	Almenn utanríkismál .....	85
5.4.1.	<i>Mið-Austurlönd og Norður-Afríka</i> .....	85
5.4.2.	<i>Samstarf við ESB um utanríkis-, öryggis- og varnarmál</i> .....	88
5.4.3.	<i>Samskipti við einstök ríki um utanríkismál</i> .....	89
5.5.	Þjóðréttarmál .....	91
5.5.1.	<i>Samningar Íslands við erlend ríki</i> .....	91
5.5.2.	<i>Hafréttarmál</i> .....	92
6.	ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA .....	94
6.1.	Framlög til þróunarsamvinnu .....	94
6.2.	Framkvæmd áætlunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands .....	96
6.2.1.	<i>Fjölþjóðleg þróunarsamvinna</i> .....	97
6.2.2.	<i>Tvíhliða þróunarsamvinna á vegum ÞSSÍ</i> .....	100
6.2.3.	<i>Starf í þágu friðar</i> .....	102
6.2.4.	<i>Neyðar- og mannúðaraðstoð</i> .....	102
6.3.	Endurskoðun á þróunarsamvinnuáætlun .....	103
7.	ALÞJÓÐLEGT VIÐSKIPTASAMSTARF .....	104
7.1.	Fríverslunarsamtök Evrópu .....	104
7.2.	Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO) .....	105
7.2.1.	<i>Doha-lotan</i> .....	105
7.2.2.	<i>Selamálið</i> .....	105
7.3.	Efnahags- og framfarastofnun Evrópu .....	106
7.4.	Samstarf við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn .....	106
7.5.	Tvíhliða viðskiptasamningar .....	107
7.5.1.	<i>Aðrir fríverslunarsamningar en á vegum EFTA</i> .....	107
7.5.2.	<i>Lofiferðasamningar</i> .....	108
7.5.3.	<i>Fjárfestingasamningar</i> .....	109
7.5.4.	<i>Tvísköttunarsamningar og upplýsingaskiptasamningar á sviði skattamála</i> .....	109
7.6.	Viðskiptasamráð .....	109
7.7.	Aðstoð við atvinnulífið á erlendri grundu – Íslandsstofa, Iceland Naturally og EXPO .....	110
8.	UPPLÝSINGASTARF OG MENNINGARMÁL .....	114
8.1.	Upplýsingastarf utanríkisþjónustunnar .....	114
8.2.	Helstu verkefni á sviði menningarmála .....	115
9.	REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR .....	117



## INNGANGUR

Skýrsla mín sem ég legg nú fyrir þingið er hin fimmta um utanríkismál síðan ég tók við embætti í febrúar 2009 eftir miklar pólitískar róstur. Að jafnaði höfðu skýrslugjafir utanríkisráðherra verið annaðhvert ár, en ég ákvað árla að gera þinginu grein fyrir störfum mínum að utanríkismálum ár hvert. Bar þar margt til. Flókin og vandmeðfarin umsókn um aðild að Evrópusambandinu kallaði á ítarlegri skýrslugjöf en endranær. Ég setti nýtt mikilvægt en rúmfrekt forgangsmál á dagskrá, norðurslóðir, sem ég taldi kalla á mikla þátttöku af þingsins hálfu. Kannski réði mestu það viðhorf mitt að framkvæmdavaldinu bæri að sýna löggjafanum þá virðingu að upplýsa hann reglulega um hvernig málsefnum Íslands er hagað gagnvart erlendum þjóðum. Það gildir ekki síst á vorum tímum, þegar utanríkismálin eru mikilvægari en nokkru sinni, hugsanlega að frátöldum tíma lýðveldisbaráttunnar og þorskastríðanna.

Fyrir þann sem stendur í stríðu fyrir Ísland í fjörrum löndum er gott að eiga styrkan bakhjarl í því þrýðilega fólki sem þjóðin hefur kosið fulltrúa sína. Ég hef jafnan kappkostað að eiga gott samstarf við þingið. Ég hef upplýst það um flóknar og erfiðar stöður sem upp koma í samskiptum við aðrar þjóðir. Gildir þá einu hvort spurt er um makríl, Icesave, Palestínu eða Evrópusambandið. Ég hef beinlínis leitað álits þess með beinum hætti yfir ræðupúlt Alþingis í flóknum málum með litlum fyrirvara eins og um Líbíu á sínum tíma, og farið eftir þeirri niðurstöðu.

Rökræður við þingið, ekki síst utanríkismálanefnd, hafa stundum breytt sýn minni. Líklega yrðu fulltrúar þeirrar ágætu nefndar hissa vissu þeir hversu oft fundir með þeim hafa skákað til ákvörðunum og breytt nálgun minni og efnistöku sem utanríkisráðherra í glímu við flókin verk erlendis. Minnst ég kaldsams fundar um skriflega greinargerð Íslands til framkvæmdastjórnar ESB árla í ferlinu. Að honum loknum henti ég þeirri greinargerð og skrifaði nýja í anda samræðna við utanríkismálanefnd. Þjuggum við lengi að þeirri römmu smíð.

Virðing mín fyrir Alþingi er einlæg. Ég virði skoðanir þess og reyni að fara að þeim, að svo miklu leyti sem hægt er að kristalla þær fram, stundum eftir langdregnar umræður sem geta verið lausar í hendi eins og nýfallin mjöll. Kannski er ekki tiltökumál að ráðherra sé jafnan reiðubúinn til funda við utanríkismálanefnd, jafnvel um síma ef hann er óináandisk á mikilvægum fundum í öðru landi. Sá sem lengi hefur lifað við pólitískan háska telur hins vegar ekki eftir sér beint og milliliðalaust samráð við þingnefndir og er mér til efs að á síðari árum, ef ekki í gervallri lýðveldissögunni, hafi nokkur utanríkisráðherra átt jafn marga fundi með utanríkismálanefnd og ég. Margir voru þeir málsbætandi, sumir mannbætandi. Mínu pólitíska lífi gáfu þeir allavega glit og ljóma. Er því vonum seinna að ég færi utanríkismálanefnd og hennar góðu starfsmönnum mínar bestu þakkir fyrir þrýðilegt og málefnalegt samstarf.

Þinginu er ég þakklátur fyrir að mikilvæg stefnumál hafa verið unnin á grundvelli breiðrar samstöðu á Alþingi og á tíðum einróma samþykkis. Það herðir ráðherrann í þungum róðrum á útlönd. Sterkt bakland í snerrum fyrir Ísland, eins og um makrílinn sem fjallað er um hér í skýrslunni, er gulli betra. Er þá ótalið Icesave, þar sem frægur sigur vannst fyrir dómi. Fyrir utan málsefni góð ber þann sigur ekki síst að þakka þeirri gæfu að eftir að málið var stemmt í farveg dómsmáls sneru Íslendingar bókum saman og hættu að karpa. Í þeim anda unnum við í utanríkisráðuneytinu eftir að málið kom á forræði okkar. Þá var það hlutverk mitt að splæsa saman teymi til málsvarnar. Það gerði ég á þeirri forsendu að engum skoðunum var úthýst og allar prófaðar. Eftir yfirlegu og skoðun á úrvali reyndra lögmannna var það niðurstaða mín að ráða að lokum Tim Ward sem aðalmálflytjenda. Happahrókur reyndist hann okkur, hógvær og látlaus, en afrenndur að rökvisi. Þess saúst bestir staðir í því að röksemdir hans og þess vaska liðs sem að baki honum stóð voru allar teknar upp í forsendur dómansins.

Í þessu ferli gættum við þess jafnan líka, ríkir að reynslu úr fyrri lotum Icesave, að hafa reglulega samráð á vettvangi utanríkismálanefndar um hvaðeina sem málsefnið varðaði.

Sömuleiðis var sótt í smiðju InDefence og úr ábendingum og gögnum þeirra soðnir hamrar sem með öðru brutu niður varnarmúra andskota okkar fyrir dómnum. Þannig tókst að gera helsta deilumál seinni tíðar á Íslandi að máli sem einkenndist af samstöðu. Ógleymanlegt var svo augnablikið þegar fréttin um niðurstöðu dómsins í þessum erfiðasta eftirleik bankahrunsins barst okkur á hráslagalegum morgni.

Icesave-málið var öðrum þræði merkileg tilraun um stjórnarskrá. Jón Grunnvíkingur dró saman allar Íslendingasögur í þrjú orð: Bændur flugust á. Mátti vel nota þau um hin heiftarlegu átök sem urðu um hvort semja skyldi, eða fara að dæmi Dario Fó sem bjó til heilt leikrit með titlinum: Við borgum ekki. En stjórnarskráin var svo haganlega gerð að valdþættir samfélagsins völduðu hver annan, hún virkaði, og bjó yfir því gagnmerka stjórnskipulega tæki, málskotsréttinum, sem tókst að stemma gerólíka strauma saman í einn farveg. Fyrir hans tilstilli varð niðurstaðan það besta sem báðir hinna andstæðu vængja höfðu barist fyrir. Þetta var galdur stjórnarskrárinnar.

Á stund hins mikla sigurs flaug mér af tungu bókmenntalegt seinni tíma minni frá Silvíu Nótt: Til hamingju Ísland! Sömu orð tóku þeir sér í munn sem stóðu með okkur að tillögu á allsherjarþinginu um að veita Palestínu áheyrnaraðild að Sameinuðu þjóðunum í haust. Þar nutum við líka samstöðu Alþingis og fylgdum andanum af samþykkt þess á viðurkenningu á sjálfstæði Palestínu í nóvember 2011. Þar reis Alþingi hæst um langt skeið.

Í minni utanríkisráðherratið hefur Palestínumálið verið tákn um mannréttindabaráttu okkar Íslendinga, samstöðuna sem við sýnum bræðrum og systur í nauð, sem þrá það eitt að fá að ráða örlögum sínum sjálf. Ég veit það gleður þingheim að í skýrslunni er upplýst um nýja aðgerðaráætlun Íslands um málefni Palestínu. Hún nær til næstu fjögurra ára og tryggir íslensk framlög til alþjóðlegra stofnana og frjálsra félagasamtaka – íslenskra og palestínskra.

Þriðja málið sem hátt hefur borið á tímabilinu og góð sátt ríkt um á þinginu er útfærsla á málefnum norðurslóða. Þar er byggt á þeirri ítarlegu stefnu sem þingið samþykkti samhljóða vorið 2011 eftir að ég hafði kynnt Alþingi þá þætti sem ég taldi að fyrsta norðurslóðastefna Íslands þyrfti að hafa í farteskinu. Áður hafði ég greint allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í fyrstu ræðu minni á þeim vettvangi frá því að norðurslóðir væru nýtt forgangsmál í utanríkis-málum Íslands. Í anda þeirrar góðu sáttar sem varð á Alþingi um það mál hef ég síðan sleitulaust unnið.

Tvíhliða samskipti við hin norðurslóðaríkin hafa eflst til muna, vísindastarf á norðurslóðum í samvinnu við þjóðir, nær og fjær, hefur stórauðist, Frakkland, Rússland, Þýskaland, Kína, Noreg og Bandaríkin, svo fáein séu nefnd sem unnið hefur verið þétt með á nýliðnu ári. Af feikimörgu öðru er að taka, eins og rækilega er rakið í skýrslunni. Nýjast af nálíni er stofnun Norðurslóðanets á Akureyri, ráðning fyrsta Nansen-prófessorsins sem varð til með samningi mínum og Jónasar Gahr Støre kringum deilur um staðsetningu nýrrar skrifstofu Norðurskautsráðsins, og loks ákvörðun mín um að opna íslenska sendiskrifstofu í Nuuk á Grænlandi síðsumars á þessu ári.

Norðurskautsráðið er orðið sterkari vettvangur til ákvarðana um norðurslóðamál og fastaskrifstofa ráðsins hefur tekið til starfa í Tromsø. Nú hefur verið samið á vettvangi Norðurskautsráðsins um leit og björgun á norðurhöfum og um samstarf um mengunarvarnir gegn olíuvá – og það var táknrænt að í báðum tilfellum lauk samningaviðræðum í Reykjavík. Það er svo til marks um vaxandi styrk Íslands í samstarfi um málefni norðurslóða, að fyrsti framkvæmdastjóri nýrrar skrifstofu Norðurskautsráðsins í Tromsø er Íslendingur, Magnús Jóhannesson, fyrrverandi ráðuneytisstjóri.

Um öryggi þjóðarinnar hefur einnig náðst tímamótasamstaða í þinginu. Nú er nefnd skipuð þingmönnum frá öllum þingflokkum að störfum við að móta nýja þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Sú vinnur eftir tillögu sem ég lagði fram fyrir rúmu ári. Samstaða af þessu tagi hefði verið óhugsandi fyrir fáeinum misserum og ég bíð nú, bjartsýnn að vanda, eftir niðurstöðum hennar sem vænta má innan tíðar. Samstarf Norðurlanda í öryggismálum er nú klappað í stein



með sögulegri samstöðuþfirlýsingu, og í því tilliti er táknrænt að Svíar og Finnar hyggjast taka þátt í loftrýmisefirliti á Íslandi. Þá hefur varnarsamstarfið við Bandaríkin verið útfært nánar og eftir átt að nýjum hættum, þar með talið þeim sem snúa að norðurslóðum.

Í þróunarmálunum náðist einnig einróma samstaða um stefnu Íslands og þingið sýndi vilja sinn í verki með því að samþykkja ríflega milljarðs króna hækkun á fjárframlögum til þróunarsamvinnu á fjárlögum þessa árs. Þannig getum við fyrir náð takmarkinu um 0,7 prósentu framlögin en eftir því óskaði Alþingi sérstaklega. Var ég sæll þann dag, og þinginu innilega þakklátur. Færustu sérfræðingar þróunarsamvinnunefndar OECD hafa nú farið yfir stefnu Íslands í þróunarmálum. Niðurstaðan var að hún hlaut bestu einkunn þeirra.

Nú skriður einnig vel fram stærsta verkefni á sviði þróunarsamvinnu sem Ísland hefur nokkru sinni ráðist í. Ísland, sem útnefnt var sérstaklega sem aðalsamstarfsþjóð og ráðgjafi Alþjóðabankans á sviði jarðhita, hefur sett í gang verkefni um jarðhitavæðingu í þrettán Afríkuríkjum, sem nánar er lýst í skýrslunni. Verkefnið sýnir hvernig Ísland getur með hyggjuvitið að vopni, og snjöllum fjárfestingum í þekkingu samstarfsstofnana, dregið saman þræði og leikendur til að hrinda í framkvæmd stórum verkefnum. Norræni þróunarsjóðurinn var kvaddur til leiks og reiddi fram í heimanmund 800 milljónir króna. Þá hyggt Alþjóðabankinn stofna allt að 65 milljarða sjóð til stuðnings jarðhitánýtingu. Þetta mun í senn gjörbreyta umhverfi orkufátækra landa A-Afríku og verður efalítið einnig lyftistöng fyrir íslensk jarðhitafyrirtæki.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir þróun EES-samningsins. Á hverju þingi kem ég með fjölda tillagna til samþykktar á grundvelli EES-samstarfsins. Þarna eru reglur sem Ísland er samkvæmt samningnum skuldbundið til að taka upp, án þess að hafa nokkuð um setningu þeirra eða samningu að segja. Ég hef haldið því fram að þetta sé fullveldisframsal sem teygi þanmörk stjórnarskrárinnar til hins ítrasta. Mun hreinlegra sé út frá fullveldi þjóðarinnar að fá sæti við þau borð sem ákvarðanirnar séu teknar, fremur en að fá löggjöf á faxtækinu frá Brussel. Þar til þeim áfanga verður náð, hef ég talið þörf á því að breyta stjórnarskránni til að hægt sé að reka áfram þennan langmikilvægasta milliríkjasamning Íslands.

Pungvægasta verkefni utanríkisráðuneytisins hefur þetta árið verið umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu. Þar hefur samstarfið við þingið einnig verið afbragðsgott enda hefur leiðsögn þingsins, leiðarvísinum frá 2009, verið vandlega fylgt. Á einu og hálfu ári hefur samningaliðið mætt með 29 samningsafstöður til samráðs í utanríkismálanefnd þingsins sem hefur á tíðum hert og bætt afstöðurnar áður en þær hafa verið sendar til Brussel. Vissulega er það að lokum ég, sem utanríkisráðherra, sem ber ábyrgðina á verkinu, en ég get ekki látið hjá líða að þakka þinginu, sérstaklega utanríkismálanefnd, fyrir þeirra framlag, sem ofllega hefur leitt til þess að samningsafstöðurnar hafa orðið markvissari og þéttari.

Skýrslan gerir mjög ítarlega grein fyrir gangi viðræðnanna en í smíðum er umfangsmeiri greinargerð sem kynnt verður á næstu vikum um stöðu viðræðnanna við lok kjörtímabilsins. Fjarri sé það mér að líta á Evrópuleiðina sem töfralexír sem leysir öll vandamál. Hún er hins vegar að mínu mati besta leiðin í átt að stöðugleika í efnahagsmálum og betri lífskjörum á Íslandi. Hún er valkostur, sem ég tel trúverðugastan til að lækka vexti, lækka verðbólgu, lækka verðlag og útrýma verðtryggingunni. Hún er jafnframt leið til að koma Íslandi út úr gjaldeyrishöftum og losa okkur við veikleika krónunnar sem Seðlabankinn segir að sé í senn uppspretta sveiflna og sveiflumagnari en ekki – jafnari. Því aðeins er hægt að bera saman, og velja með upplýstum hætti milli krónunnar og evrunnar að fyrir liggi fullgerður samningur. Þá fyrst er þjóðin í færum til að kjósa sér framtíð innan eða utan Evrópusambandsins.

Okkar verkefni er því að ná sem bestum samningi fyrir hagsmuni Íslands. Þá verður það á endanum þjóðin sjálf sem ræður hvort hún kys aðild Íslands að Evrópusambandinu. Það er hennar heilagi lýðræðislegi réttur. Í því felst kjarni hins nýja Íslands. Þeir tilheyra gamla Íslandi, sem féll með hruninu, sem vilja svipta þjóðina þessum rétti. Þeir hafa þær ástæður einar að óttast – eðlilega – að endanlegur samningur verði það góður að þjóðin muni gjalda

honum jáyrði sitt. Slík vinnubrögð eru ekki lýðræði. Þau minna frekar á myrkraverk skugga-  
baldra gömlu klíknanna og patriarkaveldanna sem réðu málum til lykta í reykfylltum bak-  
herbergjum flokksmaskína fremur en að lúta lýðræðinu og fela þau í hendur hins upplýsta  
vilja fólksins.

Íhaldsmaðurinn David Cameron, forsætisráðherra Breta, og framsóknarmaðurinn Nick  
Clegg, varaforsetisráðherra, hafa loftað út úr sams konar sortukimum í sínum flokkum í  
Bretlandi, og lagt til að Bretar kjósi ekki um framhald aðildar að ESB fyrr en búið er að semja  
upp á nýtt, og fullgerður samningur liggur á borðinu. Þá fyrst, segja Cameron og Clegg, vita  
menn um hvað þeir eru að kjósa.

Sama gildir að sjálfsögðu hér á Íslandi. Þjóðin á að fá að velja um samning, en ekki óljósar  
útlínur.

Reykjavík, 10. febrúar.

Össur Skarphéðinsson, utanríkisráðherra

## 1. BORGARAÞJÓNUSTA

Einn mikilvægasti þáttur í starfsemi utanríkisþjónustunnar er að veita Íslendingum aðstoð og fyrirgreiðslu í samskiptum þeirra við erlend stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga. Á hverju ári koma starfsmenn utanríkisráðuneytisins og tuttugu og einnar sendiskrifstofu erlendis, ásamt um 250 ólaunuðum kjöræðismönnum, að yfir þúsund málum er varða réttindi, velferð og hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis. Mál þessi eru eins fjölbreytileg og þau eru mörg.

Þar sem sleppir neti sendiráða okkar og ræðismanna, aðstoðar starfsfólk norrænna sendiráða Íslendinga á grundvelli Helsingfors-samningsins, samstarfssamnings Norðurlandanna frá 1962. Umfang borgaraþjónustunnar hefur aukist töluvert á undanförunum árum enda hefur fjölgað mjög þeim Íslendingum, sem búa eða dvelja erlendis í lengri eða skemmri tíma.

Flest verkefni borgaraþjónustunnar varða persónuleg málefni einstaklinga og er því aðeins unnt að fjalla um þau með almennum hætti. Nokkur mál rata raunar árlega í fjölmiðla en stærstur hluti starfsins fer hljótt. Meðal helstu verkefna af þessu tagi eru neyðarástoð vegna veikinda eða slysa Íslendinga erlendis, aðstoð við íslensk fórnarlömb afbrota erlendis, sem og aðstoð við Íslendinga sem komist hafa í kast við lög erlendis, aðstoð varðandi einkaréttarleg málefni, t.d. varðandi forræði eða brottmál barna, aðstoð við að hafa uppi á týndum einstaklingum erlendis og loks heimflutningur látinna, veikra eða vegalausra ríkisborgara.

### *Aðstoð við íslenska fanga erlendis*

Á árinu 2012 urðu töluverðar breytingar á þeim hópi Íslendinga sem afplána fangelsisvist erlendis og losnuðu nokkrir íslenskir ríkisborgarar úr haldi í fjarlægum ríkjum, m.a. í Taílandi, Argentínu og Perú. Í árslok var ráðuneytinu kunnugt um rúmlega tuttugu íslenska fanga erlendis, flesta á Norðurlöndunum en einnig í Bandaríkjunum, Brasilíu, Tékklandi og á Spáni. Utanríkisráðuneytið gætir hagsmuna íslenskra fanga gagnvart þeim ríkjum sem í hlut eiga en samkvæmt alþjóðasamningi um ræðissamband er það réttur hvers manns í samskiptum við erlend yfirvöld að fá samband við fulltrúa lands síns. Ráðuneytið fylgist með því að fangar fái lögfræðilega aðstoð og reynt er eftir fremsta megni að heimsækja þá þegar aðstæður leyfa. Þá getur borgaraþjónustan haft milligöngu í samskiptum fanga við aðstandendur, aðstoðað við millifærslu peninga og jafnvel komið bréfum eða fregnum áleiðis.

### *Æfing á aðgerðaáætlun í neyðartilfellum*

Í nóvember sl. var haldin æfing á aðgerðaáætlun utanríkisþjónustunnar í neyðartilfellum. Líkt var eftir neyðarástandi í miðborg Kaupmannahafnar þar sem hætta steðjaði að fjölda Íslendinga. Að æfingunni komu rúmlega 30 manns, starfsfólk ráðuneytisins, sendiráðsins í Kaupmannahöfn og fulltrúi frá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Áhersla var lögð á að æfa viðbrögð yfirstjórnar ráðuneytisins, ákvarðanatöku, greiningu upplýsinga, virkjun viðbragðslista, uppsetningu og virkni símkerfa og gagnagrunns, samskipti við fjölmiðla og þjónustu við þá sem eru í hættu og aðstandendur þeirra. Æfingin var afar gagnleg, í ljós komu nokkur atriði sem betur máttu fara og nú er unnið að því að færa þau í betra horf. Stefnt er að því að æfingar af þessum toga verði haldnar reglulega í framtíðinni.

### *Útgáfa vegabréfa*

Í sjö sendiráðum Íslands er aðstaða til að taka við umsóknum um vegabréf, í Kaupmannahöfn, London, Berlín, Osló, Peking, Stokkhólmi og Washington. Mikil fjölgun hefur orðið á þessum umsóknum að undanförunu, tekið var á móti um 3.000 umsóknum á árinu 2012 samanborið við tæplega 1.700 árið 2010. Utanríkisráðuneytið hefur ítrekað óskað eftir því við dómsmálaráðuneytið/innanríkisráðuneytið og Þjóðskrár að komið verði upp vegabréfaumsóknarkerfum í fleiri sendiráðum. Vegna efnahagsástands undanfarinna ára hefur þetta þó ekki enn

fengist samþykkt. Ljóst er að um verulegt hagsmunamál er að ræða fyrir Íslendinga sem búsettir eru erlendis og leita verður leiða til að auka þessa þjónustu.

#### *Útgáfa vegabréfsáritana*

Frá því að Ísland gerðist aðili að Schengen-samkomulaginu hafa vegabréfsáritanir fyrir þá sem ferðast hingað til lands að mestu verið gefnar út fyrir Íslands hönd af sendiráðum annarra ríkja sem taka þátt í samstarfinu. Á árinu 2012 var lokið við samninga um fyrirvar á 18 stöðum í heiminum, m.a. við Norðmenn og Frakka.

Vegabréfsáritanir eru nú gefnar út í einu íslensku sendiráði, þ.e. í sendiráðinu í Peking. Á árinu 2012 sóttu 1.145 einstaklingar um vegabréfsáritun hjá sendiráðinu samanborið við 650 árið 2011. Þetta er 76% aukning á milli ára og tengist fjölgun kínverskra ferðamanna á Íslandi, en frá henni er sagt í kafla 7.7. Í Rússlandi hafa Danir annast útgáfu vegabréfsáritana fyrir Rússa sem vilja ferðast til Íslands. Þar sem nú hefur verið tilkynnt að beinar flugsamgöngur muni hefjast á milli Íslands og tveggja borga í Rússlandi í sumar er stefnt að því að hefja útgáfu vegabréfsáritana við sendiráðið í Moskvu með vorinu.

#### *Atkvæðagreiðslur utan kjörfundar*

Á því tímabili sem skýrslan tekur til skipulagði borgaraþjónustan utankjörfundaratkvæðagreiðslur fyrir tvennar kosningar, forsetakosningar 30. júní 2012 og þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs 20. október sl. Atkvæðagreiðslurnar fóru fram í öllum sendiráðum Íslands erlendis og aðalræðisskrifstofum í New York, Winnipeg og Þórshöfn í Færeyjum. Einnig var unnt að kjósa utan kjörfundar hjá ræðismönnum Íslands erlendis á um 250 stöðum í 80 ríkjum.

Á kjörskrárstofni við forsetakosningarnar voru 12.257 kjósendur með lögheimili erlendis, eða 5,2% þeirra sem höfðu kosningarétt. Var sambærilegt hlutfall 4% við forsetakjör 2004.

#### *Staðfesting skjala*

Þegar nota á íslensk skjöl erlendis gera viðtakendurnir oft kröfu um að skjölin séu vottuð og staðfest af utanríkisráðuneytinu. Mikil aukning hefur verið á þess háttar kröfum á undanförunum árum og á síðasta ári staðfesti utanríkisráðuneytið rúmlega 3.000 skjöl.

## 2. NORÐURSLÓÐIR OG NÆRSVÆÐI

Samstarf og samráð við hin Norðurlöndin eru sem fyrr grundvallarstoð utanríkisstefnunnar. Þar kemur til bæði það að Norðurlöndin hafa sömu gildi í heiðri og að hagsmunir þeirra fara oftast en ekki saman. Ísland hefur margt fram að færa í þessu samstarfi en nýtur jafnframt góðs af því, enda er íslensk utanríkisþjónusta lítil og mikils virði að geta leitað í reynslubanka granna okkar þegar Ísland hefur minni tök á að beita sér.

Sambandi og samskiptum Norðurlandanna er við haldið á öllum póstum utanríkisþjónustunnar, heima og heiman, á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, sem og annarra alþjóðastofnana. Jafnframt eiga þau í miklu samstarfi við Eystrasaltsríkin Þrjú, Eistland, Lettland og Litháen með NB8-samráðinu svonefnda og enn einn vettvangurinn hefur orðið til í tengslum við málefni norðurslóða.

Þetta síðarnefnda, þ.e. grannríkjasamstarf við Norðurlöndin fjögur, vestnorrænu nágrenna löndin og hin norðurskautsríkin, Bandaríkin, Kanada og Rússland, hefur styrkst umtalsvert á síðustu árum vegna vaxandi mikilvægis norðurslóða. Norðrið er ekki lengur á jaðri stjórnmálanna heldur veigamikill hluti af alþjóðlegri umræðu um loftslagsbreytingar, auðlindanýtingu, umhverfisvernd og siglingar. Flest bendir til þess að breytingar á náttúrufari og efnahagssumsvifum verði hraðari en áður hefur verið gert ráð fyrir. Ís- og snjóþekja norðurheimskautssvæðisins náði á síðasta ári áður óþekktu lágmarki. Siglingar um Norður-Íshafið jukust enn á síðasta ári, 46 skip sigldu milli Asíu og Evrópu eftir svokallaðri norðausturleið er liggur meðfram norðurströnd Rússlands og umfang flutninga hefur stórukaust.

Breytingar á norðurslóðum kalla á öfluga alþjóðasamvinnu milli norðurskautsríkjanna og annarra hagsmunaaðila til að hægt sé að mæta áskorunum og þeim tækifærum sem breytingarnar hafa í för með sér. Utanríkisráðherra hefur skilgreint norðurslóðamál sem lykiláherslumál í utanríkisstefnu Íslands og var þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða samþykkt á Alþingi 28. mars 2011. Stefnan miðar að því að tryggja hagsmuni Íslands með tilliti til áhrifa loftslagsbreytinga, umhverfis- og auðlindamála, siglinga og samfélagsþróunar, auk þess að efla tengsl og samstarf við önnur ríki og hagsmunaaðila um málefni svæðisins. Búið er að efla mjög starfsemi ráðuneytisins í norðurslóðamálum og sendiskrifstofur Íslands hafa gert gangskör að því að kynna hagsmunamál Íslands á norðurslóðum og tekið þátt í að efla samstarf um vísindi, viðskipti og stjórnmál með tilliti til norðurheimskautsmála. Starfsmenn utanríkisþjónustunnar hafa tekið virkan þátt í umræðum um norðurslóðamál og sótt heim stofnanir og hugveitur er sinna norðurslóðum til að kynna sjónarmið Íslands í útlöndum. Því fer nærri að málefni norðurslóða séu á dagskrá á flestum fundum ráðherra með fulltrúum annarra ríkja hvort heldur um er að ræða nágrennaríkin eða ríki á fjarlægari slóðum.

### 2.1. Norðurskautsráðið

Norðurskautsráðinu hefur vaxið fiskur um hrygg vegna vitundarvakningar meðal íbúa svæðisins og aukins alþjóðlegs áhuga á norðurslóðum, m.a. vegna loftslagsbreytinga, auðlindanýtingar og hugsanlegra norðursiglinga. Ísland hefur unnið markvisst að því að tryggja að Norðurskautsráðið verði lykilvettvangur alþjóðlegs samráðs, ákvarðanatöku og aðgerða í málefnum norðurskautssvæðisins. Óhætt er að segja að starfsemi ráðsins hafi tekið stakskiptum á síðustu þremur árum, frá því að vera vettvangur fyrir óformlegt samstarf um umhverfismál og vísindi yfir í formlegra alþjóðasamstarf sem beitir sér fyrir hagnýtum aðgerðum og samningagerð. Varnar- og öryggismál tengjast þessu samstarfi einnig en um það er fjallað sérstaklega í kafla 5.3.2.

Í vor eru liðin 17 ár frá stofnun ráðsins árið 1996 og hafa þá öll átta aðildarríkin, Ísland, Bandaríkin, Danmörk, Finnland, Kanada, Noregur, Rússland og Svíþjóð gegnt formennsku í ráðinu. Af því tilefni verður gefin út sérstök ráðherraýfirlýsing sem vísar til árangurs ráðsins og hvernig eigi að þróa starfsemi þess til framtíðar. Svíar tóku við formennsku í ráðinu 2011

og lýkur formennsku þeirra í maí 2013 þegar Kanadamenn taka við. Kanada ætlar að leggja sérstaka áherslu á samfélagsmál og sjálfbæra efnahagsþróun í sinni formennskutið og halda áfram að renna styrkari stöðum undir starfsemi ráðsins.

Norðurskautsráðinu er að vaxa ásmegin með stofnun fastaskrifstofu, skýrari starfsreglum fyrir áheyrnaraðila og auknu hagnýtu samstarfi um borgaralegt öryggi og umhverfismál. Fastaskrifstofa ráðsins í Tromsø verður opnuð formlega í maí nk. Það er mikil viðurkenning á starfi Íslands að málefnum norðurslóða að Magnús Jóhannesson, ráðuneytisstjóri í umhverfisráðuneytinu, skyldi valinn úr hópi 36 umsækjenda frá sjö af átta aðildarríkjum Norðurskautsráðsins, sem fyrsti framkvæmdastjóri skrifstofunnar, en ákvörðun þar að lútandi var tekin í nóvember sl. Skrifstofunni er ætlað að bæta samhæfingu og þjónustu við vísindalega starfshópa og verkefni á vegum ráðsins ásamt því að miðla upplýsingum um málefni Norðurheimskautsins. Samhliða opnun fastaskrifstofunnar hefur starfsemi tveggja skrifstofa starfshópa ráðsins, annars vegar um verndun lífríkis á norðurslóðum (CAFF) og hins vegar um verndun umhverfis (PAME), verið fest í sessi á Akureyri. Virk þátttaka í starfi ráðsins skiptir Ísland miklu máli enda Norðurskautsráðið eini formlegi vettvangurinn fyrir samstarf norðurskautsríkjanna. Ísland beitir sér fyrir áframhaldandi styrkingu ráðsins m.a. með því að styrkja lagalega stöðu þess, gerð alþjóðasamninga, föstu verkefnafé og hagnýtu samstarfi um öryggismál og viðskipti.

Fjölmörg ríki og samtök hafa sótt um áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu sem undirstrikar hvort tveggja aukið vægi ráðsins og mikilvægi norðurslóða.<sup>1</sup> Ísland hefur stutt að umsækjendur sem geta styrkt vísindastarfsemi ráðsins og virða starfsreglur og sjónarmið norðurskautsríkjanna, hljóti áheyrnaraðild á þeirri forsendu að þátttaka þeirra muni auka alþjóðlegt lögmæti ráðsins sem aðalvettvangs ákvarðanatöku og stefnumótunar um málefni svæðisins. Mörg af brýnustu viðfangsefnum ráðsins kalla á náð alþjóðasamstarf, s.s. aðgerðir gegn loftslagsbreytingum, um mengunarmál og alþjóðlegar siglingareglur. Unnið er að því innan ráðsins að skilgreina betur þátttöku áheyrnaraðila í störfum ráðsins á grundvelli viðmiðunarreglna sem samþykktar voru á ráðherrafundinum í Nuuk 2011. Nú liggja fyrir umsóknir frá Ítalíu, Japan, Kína, Suður-Kóreu, Evrópusambandinu, Singapúr og Indlandi auk fimm félagasamtaka og standa vonir til að hægt verði að afgreiða umsóknirnar á ráðherrafundinum í Kiruna í maí á þessu ári.

Fyrsta hagnýta björgunaræfingin á grundvelli samningsins um leit og björgun, sem gengið var frá í Nuuk 2011, fór fram í september sl. við Austur-Grænland og tóku íslenskir viðbragðsaðilar, þ.á m. Landhelgisgæslan, Alþjóðabjörgunarsveit Landsbjargar og almannavarnadeild embættis ríkislögreglustjóra virkan þátt í æfingunni. Æfingin undirstrikaði mikilvægi Íslands í tengslum við þjónustu og viðbrögð vegna leitar og björgunarstarfs við Austur-Grænland og á hafsvæðinu norður af landinu. Innan utanríkisráðuneytisins er nú unnið að því að skoða hvernig hægt sé að þróa samstarf við önnur ríki um uppbyggingu á björgunar- og viðbragðsmiðstöð á Íslandi með það að augnamiði að efla öryggissamvinnu í næsta nágrenni Íslands.

Á fundi aðildarríkja Norðurskautsráðsins, sem haldinn var í Reykjavík 9.–11. október sl., lauk samningaviðræðum um samstarf vegna olíumengunar í hafi á norðurslóðum. Samkomulagið felur í sér gagnkvæmar skuldbindingar um að veita aðstoð vegna olíumengunar á hafi og aukið samstarf, æfingar og upplýsingamiðlun milli viðbragðsaðila á svæðinu. Ríkin búa yfir margvíslegri sérþekkingu og búnaði til að bregðast við olíumengun á fjarlægum, köldum eða ísilögðum hafsvæðum. Samningurinn og þátttaka íslenskra viðbragðsaðila í þessu samstarfi er mikið hagsmunamál fyrir Ísland bæði vegna vaxandi umferðar olíuskipa í nágrenni Íslands og í ljósi ááætlana um olíuleit og hugsanlegrar vinnslu við Austur-Grænland, á Drekasvæðinu og við Jan Mayen.

<sup>1</sup> Frakkland, Pólland, Þýskalend, Bretland, Spánn og Holland eru nú þegar áheymarríki hjá Norðurskautsráðinu.

Ísland hefur innan Norðurskautsráðsins lagt áherslu á verkefni sem renna styrkari stoðum undir hagnýtt samstarf norðurskautsríkjanna, m.a. úttekt á mannfélagsþróun og efnahagsmálum, kortlagningu samgönguinnviða, samantekt um málefni hafsvæða á norðurslóðum, samstarf landmælingastofnana norðurskautsríkjanna, samstarf um borgaralegt öryggi, auk þess að kalla eftir nánara viðskiptasamstarfi og ábyrgri þátttöku alþjóðafyrirtækja í umræðunni um norðurslóðir, svo fátt eitt sé nefnt.

### *Barentsráðið*

Á vettvangi Barentsráðsins, sem er samstarfsvettvangur Evrópusambandsins, Rússlands, Noregs og Íslands um málefni Barentsvæðisins, hefur verið lögð áhersla á að styrkja samstarf á sviði umhverfismála, liðka fyrir samskiptum þvert á landamæri og ýmiss konar viðskiptasamvinnu. Unnið hefur verið að undirbúningi hátíðarfundar og stjórnmalayfirlýsingar í tilefni 20 ára afmælis ráðsins sem halda á í Kirkenes í Noregi í júní að viðstöddum forsætisráðherrum ríkjanna. Finnland tekur við formennsku ráðsins af Noregi á utanríkisráðherrafundi sem fram fer í október nk.

## **2.2. Grannríkja- og alþjóðasamstarf um norðurslóðir**

Samskipti Íslands við norðurskautsríkin hafa eflst en m.a. hafa sendiskrifstofur Íslands í ríkjunum á undanförunum misserum hugað sérstaklega að samskiptum er tengjast hagsmunum Íslands á norðurslóðum. Hefur sérstök áhersla verið lögð á að efla tengslin við Grænland og Færeyjar í ljósi aukins forræðis þeirra yfir málaflokkum þar sem hagsmunirnir liggja hvað þéttast saman við hagsmuni Íslands s.s. í viðskiptum, samgöngum, öryggismálum, orku- og auðlindamálum

Samskiptin við Grænland um utanríkismál, viðskipti og þjónustu hafa verið stórefld og hefur pólitísk samvinna landanna aukist mjög í kjölfar samþykktar nýrra sjálfstjórnarlaga sem gengu í gildi 2009. Lögin kveða á um aukna sjálfstjórn Grænlandinga í utanríkismálum er snúa að beinum hagsmunum Grænlands, m.a. umhverfis- og auðlindamálum.

Utanríkisráðherra hefur á síðustu árum átt nokkra tvíhliða fundi með formanni grænlenku landstjórnarinnar um viðskipti, orkumál og málefni norðurslóða og kom hann í opinbera heimsókn til Íslands árið 2011. Unnið er að því að treysta samstarf landanna með tilliti til auðlindanýtingar á svæðinu milli Íslands og Austur-Grænlands og hugsanlegra samlegðaráhrifa sem kunna að skapast. Gengið var frá nýjum loftferðasamningi við Grænland sem greiðir fyrir bættum flugsamgöngum milli landanna en góðar flugsamgöngur eru lykilatriði þegar kemur að því að efla viðskipti, ferðapjónustu og önnur samskipti.

Haldnir hafa verið opnir fundir fyrir atvinnulífið um viðskiptatækifæri á Grænlandi í samvinnu við grænlenk stjórnvöld og fulltrúa úr grænlenku atvinnulífi. Íslensk-grænlenk viðskiptaráð var stofnað í október á síðasta ári að frumkvæði Viðskiptaráðs Íslands, sem er fyrsta millilandaviðskiptaráðið sem Grænlandingar eiga aðild að, með þátttöku yfir 60 grænlenkra og íslenskra fyrirtækja og einstaklinga. Íslandsstofa hefur staðið fyrir tveimur velheppnuðum kaupstefnum í Nuuk. Þá er samstarf íslenskra og grænlenkra vísindamanna að styrkjast og var haldið sameiginlegt málþing um norðurslóðarannsóknir landanna í Nuuk sl. haust.

Ástæða er til að vekja athygli á því að í fjárlögum ársins 2013 er lagt til að stofnuð verði aðalræðiskrifstofa í Nuuk, höfuðstað Grænlands, með svipuðum hætti og gert hefur verið í Þórshöfn í Færeyjum, með það að meginmarkmiði að styrkja stjórnmatengslin við Grænland og efla viðskiptasamvinnu landanna enn frekar. Með tillögunni er fylgt eftir þingsályktun Alþingis frá 10. maí 2010 um að löndin skiptist á útsendum sendifulltrúum til að tryggja skilvirk og bein samskipti við grænlenk stjórnvöld í ljósi vaxandi sjálfstæðis, beinna viðskiptahagsmuna og aukins vægis norðurslóða.

Færeysk-íslensku viðskiptaráði hefur nú jafnframt verið komið á fót og var stofnfundur haldinn í nóvember sl. í Þórshöfn í Færeyjum. Um 40 fyrirtæki gerðust stofnaðilar. Vonir eru bundnar við að ráðið geti orðið til þess að stuðla að því að styrkja enn frekar samskipti þjóðanna á sviði verslunar og viðskipta, vera vettvangur til að stofna til nýrra kynna og tækifæra, sem og almennra skoðanaskipta.

Innan Norðurskautsráðsins hefur samráðið við Færeyjar og Grænland verið styrkt og leggur Ísland áherslu á að löndin hafi tækifæri til fullrar þátttöku í störfum ráðsins. Fulltrúum frá grænenskum og færeyskum stjórnvöldum var boðið á sumarnámskeið í smárikjafræðum í samstarfi við Háskóla Íslands þar sem fjallað var um smáriki á norðurslóðum og skipulagðir fundir og kynningar í nokkrum ráðuneytum um ýmis málefni er snerta hagsmuni landanna samhliða námskeiðinu. Færeyingar eru að þróa sérstaka stefnu í málefnum norðurslóða og hafa þeir fundað sérstaklega með íslenskum fulltrúum af því tilefni. Þá var fulltrúi frá skrifstofu Lögmanns Færeyja við störf í utanríkisráðuneytinu á árinu á grundvelli samstarfs-samnings utanríkisráðuneytisins og færeyskra stjórnvalda, sem gerður var árið 2010.

Samstarf milli Íslands og Noregs um norðurslóðavísindi var fest í sessi með þriggja ára samningi um norðurslóðavísindi og menntun í september 2011. Ráðið hefur verið í prófessorsstöðu í norðurslóðafræðum sem kennd er við norska landkönnuðinn Friðþjóf Nansen við Háskólann á Akureyri sem kostuð er sameiginlega af Íslandi og Noregi. Búið er að veita marga styrki til stúdentaskipta og til fræðimanna og stofnana sem hafa áhuga á að stofna til samstarfs milli landanna um norðurslóðavísindi. Loks var haldið málþing um norðurslóðarannsóknir landanna á Akureyri sl. haust og tóku fjölmargir íslenskir og norskir vísindamenn þar þátt.

Málefni norðurskautssvæðisins, ekki síst loftslagsmál, rannsóknir og efnahagsþróun á norðurslóðum, hafa fengið aukið vægi í stefnumótun Evrópusambandsins. Unnið hefur verið að því að kynna sjónarmið og hagsmuni Íslands fyrir aðildarríkjum og framkvæmdastjórn ESB og þá sérstaklega gagnvart EEAS, utanríkisþjónustu ESB, en um EEAS er fjallað sérstaklega í kafla 5.4.2. EEAS og skrifstofa framkvæmdastjórnar ESB birtu á síðasta ári skýrslu um þróun og framkvæmd norðurslóðastefnu ESB. Í skýrslunni er m.a. vísað til mikilvægis samstarfs ESB og Íslands í því að mæta tækifærum og áskorunum á norðurslóðum. Í tengslum við aðildarviðræður Íslands við Evrópusambandið var í desember sl. í samvinnu við ESB haldin vinnusmiðja á Íslandi fyrir innlenda sérfræðinga um aðkomu sambandsins að málefnum norðurslóða.

Samstarf Íslands og Bandaríkjanna um norðurslóðir, sérstaklega við Alaska-ríki, hefur styrkst bæði tvíhliða og í verkefnum á vegum Norðurskautsráðsins. Þróun mála á norðurskautssvæðinu hefur fengið aukinn sess í samráði um öryggis- og varnarmál. Ráðherra fundaði með öldungadeildarþingkonunni Lisu Murkowski um norðurslóðir og í nóvember kom til landsins stór sendinefnd frá Alaska til að kynna sér starf Íslands að norðurslóðamálum og ýmis tækifæri tengd orku- og efnahagsmálum. Lokið hefur verið við frumúttekt á samgönguinnviðum á norðurslóðum innan Norðurskautsráðsins og er stefnt að því að þróa það verkefni frekar. Þá er í undirbúningi alþjóðleg ráðstefna um orkumál á norðurslóðum í samstarfi við rannsóknarstofnun í Alaska sem haldin verður á Akureyri í október nk.

Utanríkisráðherrar Íslands og Rússlands gengu frá sameiginlegri yfirlýsingu um aukið samstarf um viðskipti, siglingar og vísindarannsóknir á norðurslóðum síðla árs 2011 og er nú verið að þróa samstarf milli rússneskra og íslenskra háskólastofnana á grundvelli samkomulagsins.

Síðastliðið vor var gengið frá rammasamningi við Kína um rannsóknir og vísindasamstarf á norðurslóðum og hafa íslenskar stofnanir og háskólar notið góðs af því samstarfi og aukið samvinnu við systurstofnanir í Kína, m.a. um norðurljósarannsóknir, siglingar og loftslagsmál. Kínverski ísbrjóturinn Snædrekin heimsótti Ísland í ágúst sl. og var af því tilefni efnt til málþinga íslenskra og kínverskra vísindamanna um norðurslóðarannsóknir í Reykjavík og á



Akureyri. Heimsóknin var um margt söguleg, m.a. fyrir það að vera fyrsta sigling kínversks ísbrjóts yfir Norður-Íshafið. Tveir íslenskir vísindamenn tóku þátt í leiðangri skipsins. Í undirbúningi er kínverskt-norrænt málþing um norðurslóðarannsóknir og alþjóðamál sem haldið verður í Sjanghæ næsta sumar.

Á fundi utanríkisráðherra Frakklands og Íslands í mars 2012 var ákveðið að koma á fót formlegu samstarfi milli íslenskra og franskra háskólastofnana um norðurslóðarannsóknir og hefur Háskólinn á Akureyri nú gengið frá samstarfssamningi við Université Pierre et Marie Curie í París.

#### *Innlent samstarf*

Fjölmarginir aðilar koma að norðurslóðamálum á Íslandi og hefur utanríkisráðuneytið leitast við að styðja við og efla samstarf við önnur ráðuneyti, stofnanir og félagasamtök. Stofnaður hefur verið þekkingar- og samstarfsskasi um málefni norðurslóða – Norðurslóðanetið svokallaða – með aðsetur á Akureyri en að því standa stofnanir, fyrirtæki og háskólar um allt land. Markmiðið með verkefninu er að efla upplýsingagjöf og samstarf íslenskra aðila um málefni norðurslóða innanlands í alþjóðasamskiptum. Verkefnið er styrkt af sóknaráætlun landshluta með stuðningi utanríkisráðuneytisins og annarra ráðuneyta. Þá hefur Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands uppi áform um að leggja ríkari áherslu á umfjöllun um alþjóðapólitískt samhengi norðurslóðamála og styður utanríkisráðuneytið þann ásetning stofnunarinnar í gegnum fyrirliggjandi samstarfssamning.

Fjölmarginar alþjóðlegar ráðstefnur, samningafundir og málþing um norðurslóðir hafa verið haldnar á Íslandi fyrir áeggjan utanríkisráðuneytisins og annarra ráðuneyta og stofnana sem styrkir innlenda þekkingu og stöðu Íslands sem miðstöð umræðu um Norðurheimskautið. Fjölmarginar ráðstefnur eru í undirbúningi sem haldnar verða á næstu mánuðum og má þar nefna alþjóðlega ráðstefnu um orkumál á norðurskautssvæðinu í samstarfi við Alaskamenn, og ráðstefnu um alþjóðastjórnsmál á norðurslóðum með þátttöku utanríkisráðherra Svíþjóðar. Enn fremur hefur verið gerð gangskör að því að kynna málefni norðurslóða betur fyrir almenningi og fjölmiðlum.

### **2.3. Samstarf Norðurlanda 2012**

Samskipti utanríkisráðherra Norðurlandanna voru með hefðbundnum hætti á árinu og einkenndust af markvissu framhaldi á þeirri vinnu sem hófst í tengslum við tillögur Thorvalds Stoltenberg frá árinu 2009 um dýpra samstarf ríkjanna í utanríkis- og öryggismálum á næstu áratugum. Hefur þetta starf verið meginþema á öllum fundum utanríkisráðherranna frá því að tillögur Stoltenberg voru lagðar fram og mikilvægum áföngum á þeirri braut hefur verið náð. Norðurlöndin eru staðráðin í því að mæta sameiginlega áskorunum nýrra tíma og í náinni samvinnu, hvort heldur sem er á vettvangi Sameinuðu þjóðanna eða annarra alþjóðastofnana. Stundum er jafnframt efnt til samvinnu við önnur ríki í Evrópu við úrlausn brýnna verkefna.

Samstöðuyfirlýsing ríkjanna frá 2011 var stór áfangi á þessari braut en þar skuldbinda Norðurlöndin sig til þess að koma hvert öðru til aðstoðar á sviði utanríkis- og öryggismála verði eitthvert þeirra fyrir áföllum af náttúru og manna völdum. Á árinu 2012 var unnið að auknu stjórnáætlunarsamstarfi norrænu utanríkisráðuneytanna í rekstri sendiráða, norrænu loft-rýmiseftirliti á Íslandi og samstarfi um varnir gegn netárásum. Þrjú síðastnefndu verkefni hafa verið sett í forgang í samstarfi ríkjanna.

Norrænu utanríkisráðherrarnir funda reglulega a.m.k. fjórum sinnum á ári en þ.á m. er einn fundur með utanríkisráðherrum Eystrasaltsríkjanna og einn fundur í tengslum við setningu allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna í september ár hvert. Noregur var í forsæti ráðherra-fundanna árið 2012 en nú hefur Svíþjóð tekið við.

Segja má að eftir höfðinu dansi síðan limirnir en víðtækt samráð á sér stað milli sérfræðinga í utanríkisráðuneytum ríkjanna fimm og nær það til nánast allra sviða utanríkis- og

alþjóðamála, s.s. jafnréttismála, þróunarmála, mála Sameinuðu þjóðanna, málefna Mið-Austurlanda, o.s.frv. Fer þetta samráð fram með reglubundnum beinum fundum en jafnframt þess á milli í samræmi við þarfir hverju sinni.

Á fundi utanríkisráðherranna í Stavanger í maímánuði 2012 var ályktað að samstarf um varnir gegn netárásum verði komið á fót eins fljótt og auðið er með samvinnu milli þeirra fagráðuneyta og stofnana sem að málinu koma og þegar öllum lagalegum skilyrðum hefur verið fullnægt. Noregi var áfram falið að samhæfa þá vinnu. Á fundi ráðherranna í Helsinki í október bar það síðan til tíðinda að Svíþjóð og Finnland staðfestu vilja sinn til þess að taka þátt í loftrýmiseftirliti á Íslandi á árinu 2014. Í yfirlýsingu utanríkisráðherra landanna frá fundinum kemur fram að í þessari ákvörðun felist staðfesting á norrænni samstöðu, jafnframt því sem hún sé rökrétt framhald á því nána samstarfi á sviði æfinga sem Svíþjóð, Noregur og Finnland hafa átt með sér í norðri.

Endanleg ákvörðun um loftrýmiseftirlit verður tekin eftir þinglega meðferð í Finnlandi og Svíþjóð. Er hér um sögulega ákvörðun að ræða í norrænu samstarfi en nánar er fjallað um hana í kaflanum um öryggis- og varnarmál, kafla 5.3.2.

Í byrjun september sl. sótti ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins fund utanríkis- og varnarmálaráðherra Norðurlandanna í Bodö í Noregi en fundarmenn heimsóttu höfuðstöðvar norska hersins og björgunarmiðstöðina þar. Þar var fjallað um stöðuna á norðurslóðum, björgunarviðbrögð og loftrýmiseftirlit á umsjónarsvæði Noregs og Íslands.

Í fyrri skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis hefur verið fjallað um umfangsmikið samráð til að efla enn frekar samstarf norrænna sendiráða til að ná fram sparnaði og hagræðingu og til að efla sameiginlega ímynd Norðurlanda í þriðju ríkjum. Sá árangur hefur náðst að tvö eða fleiri Norðurlönd hafa á undanförunum árum komið sér fyrir í sameiginlegu húsnæði fyrir sendiráð sín erlendis en sameiginlegar byggingar norrænu sendiráðanna í Berlín eru sjálfsagt þekktasta dæmið. Á ráðherrafundinum í Helsinki í október sl. var lögð fram áætlun um sameiginlega aðstöðu sendiráðanna í fjarlægum löndum, til að byrja með í Búrma, Pakistan, Víetnam og Banglades. Til lengri tíma verður einnig hugað að samstarfi í Genf og Ottawa. Ísland deilir nú þegar sendiráðshúsnæði með Danmörku í London og með Svíþjóð í Washington. Þá íhuga Norðurlönd að koma sér fyrir í sameiginlegu húsnæði í fleiri evrópskum höfuðborgum og viðræður standa m.a. yfir um sameiginlega aðstöðu hinna Norðurlandanna á einum stað í Reykjavík.

Varðandi norræn framboð til helstu stofnana SP ber að nefna að Finnland sóttist eftir sæti í öryggisráði SP sl. haust en hafði ekki erindi sem erfiði, tapaði fyrir Ástralíu og Lúxemborg sem bæði náðu kjöri. Sama er að segja um Svía sem boðið höfðu sig fram til setu í mannréttindaráði SP í stað Norðmanna, sem fóru út úr ráðinu. Þrjú sæti Vestur-Evrópuþjóða og annarra (WEOG-ríkjahópsins) voru laus og þau munu Bandaríkin, Þýskaland og Írland fylla en Svíþjóð og Grikkland lutu í lægra haldi.

Á dagskrá funda utanríkisráðherranna eru jafnan ýmis önnur mál, bæði sem tengjast alþjóðamálum almennt og brýn hagsmunamál í okkar heimshluta. Fundirnir gefa ráðherrunum mikilvæg tækifæri til að stilla saman strengi í mikilvægustu álitafnum samtímans. Það gera þeir einnig á tvíhliða fundum sem reglulega eiga sér stað milli formlegra funda allra ráðherranna fimm. Í september sl. heimsótti Villy Sövdal, utanríkisráðherra Danmerkur, t.a.m. Ísland og átti hann fund með utanríkisráðherra og utanríkismálanefnd Alþingis. Utanríkisráðherrarnir fjölluðu á fundi sínum um samstarf Íslands og Danmerkur, Norðurlandasamstarfið, norðurslóðamál, stöðuna innan Evrópusambandsins, aðildarumsókn Íslands og makrildeluna. Ráðherrarnir fjölluðu einnig um mikilvægi leitar- og björgunaræfinga á hafsvæðinu milli Íslands og Austur-Grænlands. Ástæða er til að geta þess einnig í þessu samhengi að Helle Thorning-Schmidt, forsætisráðherra Danmerkur, kom í opinbera heimsókn til Íslands í ágúst 2012 í boði forsætisráðherra.

Samhliða allsherjarþingi SP í september sl. áttu norrænu utanríkisráðherrarnir og ráðherrar Benelux-landanna – Hollands, Belgíu og Lúxemborg – samráðsfund þar sem málefni norður-slóða voru í forgrunni. Þá sótti sviðsstjóri alþjóða- og öryggissviðs utanríkisráðuneytisins reglubundinn fund utanríkisráðherra Norðurlandanna með tíu Afríkuríkjum í Benín í júní 2012 þar sem þróun mála í Norður-Afríku og átökin í Malí voru efst á baugi.

#### *Norræna ráðherranefndin*

Formlegt ríkisstjórnasamstarf Norðurlanda hefur nú staðið í rúm fjörutíu ár, en Norræna ráðherranefndin tók til starfa 1971. Norrænt samstarf hefur ávallt hvílt á þeim sameiginlega skilningi að hagkvæmara sé fyrir ríkin fimm að takast á við bæði innri og ytri áskoranir í sameiningu en hvert fyrir sig. Í dag er norrænt samstarf umfangsmeira og rótgrónara en annað svæðasamstarf á Vesturlöndum en markmið þess er ekki hvað síst að styrkja stöðu Norðurlanda í sterkri Evrópu.

Svíar tóku við formennsku í Norrænu ráðherranefndinni af Norðmönnum í byrjun árs 2013. Þeir kynntu formennskuáætlun sína á þingi Norðurlandaráðs í Helsinki í október sl. en yfirskrift áætlunarinnar er „Norræn samfélagsgerð á nýjum tímum“. Á formennskuárinu beina Svíar kastljósinu að norrænu samfélagsgerðinni á umbrotatímum. Til að tryggja hagvöxt, velferð og samheldni þurfa Norðurlönd að finna lausnir á áskorunum sem ógna sjálfbærni og framförum til lengri tíma litið. Svíar nefna þar atvinnuleysi, einkum ungs fólks, og félagslega einangrun af þeim sökum; einnig hækkandi meðalaldur fólks og sjálfbærni velferðarkerfisins, harðnandi alþjóðasamkeppni og nauðsyn þess að styrkja markaðssvæði Norðurlanda í þeirri samkeppni. Þá er einnig í formennskuáætlun Svía lögð áhersla á norrænt samstarf um aðgerðir gegn áhrifum loftslagsbreytinga og sjálfbæra þróun.

Ísland mun taka við leiðtogahlutverki í Norrænu ráðherranefndinni af Svíum í ársbyrjun 2014 og er undirbúningur þegar hafinn. Formennskuáætlun Íslands verður unnin á árinu 2013 í samvinnu allra ráðuneyta, en forsætisráðherra mun kynna hana á þingi Norðurlandaráðs í Osló í lok október 2013.

Ítarlegri upplýsingar um formlegt samstarf norrænu ríkisstjórnanna er að finna í skýrslu samstarfsráðherra Norðurlanda um störf Norrænu ráðherranefndarinnar 2012 sem lögð verður fram á yfirstandandi þingi.

#### **2.4. Samstarf Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna**

Norðurlöndin eiga í sameiginlegu samstarfi við Eystrasaltsríkin Þrjú, Eistland, Lettland og Litháen. Á árinu 2012 var Litháen í formennsku fyrir þetta samstarf og héldu utanríkisráðherrar ríkjanna árlegan fund sinn í Vilníus 3–4. september. NB8-samstarfið, sem svo er kallað, stendur á traustum grunni og er mikilvægur vettvangur við hlið Norðurlanda-samstarfsins.

Samstarf NB8-ríkjanna hefur að frumkvæði utanríkisráðuneytanna nú náð til margra annarra sviða og stofnana stjórnsýslu landanna. Sem dæmi má nefna að á árinu 2012 fór fram samstarf á fjölda ólíkra sviða, s.s. um orkumál, fjármál og viðskipti, netöryggi, almannavarnir, kjarnorkuöryggi, jafnrétti kynja og lýðræðisþróun.

Í Birkavs/Gade-tillögunum svokölluðu, sem settar voru fram 2010 og frá er sagt í síðustu skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál, er m.a. lögð áhersla á samstöðu ríkjanna á alþjóðavettvangi, innan ESB, NATO og hjá Sameinuðu þjóðunum og að ríkin tali einni röddu þar sem því er við komið. Þetta hefur m.a. gengið eftir á undanfögnu ári með sameiginlegum yfirlýsingum NB8-ríkjanna á sérstökum fundum óformlega ríkjahópsins „Vinir Sýrlands“ sem efnt var til á árinu 2012. Fjallað er um ástandið í Sýrlandi í kafla 5.4.1.

Þá er í gildi rammasamkomulag milli NB8-ríkjanna um gagnkvæma aðstöðu í sendiskrifstofum erlendis. Forysturikið Litháen lagði áherslu á að stuðla að auknum sýnileika NB8-samstarfsins meðal almennings ríkjanna og tók að sér að byggja upp gagnvirka netsíðu með

aðgengilegum upplýsingum og tilvísun til upplýsingavefja ríkjanna átta. Skoðanaskipti hafa átt sér stað milli NB8-ríkjanna og annarra aðila, m.a. fer fram reglulegt samráð milli NB8-ríkjanna og Bandaríkjanna um pólitísk málefni.

Í desember sl. kom Urmas Paet, utanríkisráðherra Eistlands, í opinbera heimsókn til Íslands og á fundi hans með utanríkisráðherra ræddu ráðherrarnir m.a. tvíhliða samstarf Íslands og Eistlands, samvinnu á vettvangi alþjóðastofnana, stöðu aðildarumsóknar Íslands að Evrópu-sambandinu, þróun efnahagsmála á evrusvæðinu og málefni Atlantshafsbandalagsins.

### 3. SAMNINGAVIÐRÆÐUR UM AÐILD ÍSLANDS AÐ EVRÓPUSAMBANDINU

Aðildarviðræðurnar við Evrópusambandið eru eitt stærsta utanríkispolítíska viðfangsefni sem Ísland hefur ráðist í. Fast hefur verið haldið á hagsmunamálum Íslands í viðræðunum. Sterkast dæmi þess er vitaskuld sú viðurkenning sem náðist um sjálft ferlið, þannig að Ísland getur hagað málum þannig að aðlögun reglna, laga eða stofnana verður ekki fyrir en þjóðin hefur galdið jáyrði í þjóðaratkvæði. Sömuleiðis hefur náðst sterkur skilningur á sérstöðu Íslands vegna fámennis, einangrunar og strjálbýlis. Þessi skilningur hefur verið af forystu ESB bréfaður í opnun bæði byggða- og landbúnaðarkafla. Sífelld vinna er í gangi til að ná upp sama skilningi varðandi sjávarútvegsmálin, þar sem enn er ólokið að opna viðkomandi kafla.

Eitt meginmarkmið aðildar er að tryggja efnahagslegan stöðugleika með lágum vöxtum, lágri verðbólgu og lágu verðlagi, og skapa íslensku atvinnulífi og heimilum þannig trausta umgjörð. Vill Ísland vera áfram litla snjallríkið sem rær eitt á báti, ekur seglum eftir vindum og telur sig klárara en flestar aðrar þjóðir? Viss reynsla af þeirri leið fékkst með hörmulegum afleiðingum 2008. Hinn valkosturinn, sem Evrópuleiðin býður upp á, er að Ísland verði partur af stærri og sterkari efnahagslegi heild, og öðlist þannig stöðugleika, með þeim ávinningum sem honum tengjast: lægri vöxtum, lægri verðbólgu, lægra verðlagi, og að lokum afnámi verðtryggingar.

Aðild að ESB snýst líka öðrum þræði um fullveldi Íslands og öryggi – hvort Íslandi farnist betur eitt á báti í ólgusjó þjóðanna eða vilji styrkja fullveldi sitt með því að deila því með öðrum þjóðum, einsog við höfum gert á öðrum sviðum. Þátttaka í Evrópusambandinu gæfi Íslendingum sæti við borðið þar sem ákvarðanir eru teknar, og reynsla smáríkja sýnir að þau læsa klóm saman til að verja hagsmuni hvers annars. Fyrir vikið er geta þeirra til að hafa áhrif að jafnaði langt ofan við þann þyngdarflokk sem stærð smáþjóða gefur ella til kynna. Athyglisvert er að smáþjóðir á Norðurlöndum, í Eystrasalti og í Mið-Evrópu eru samdóma um að reynslan sýni að þessi leið hafi styrkt fullveldi þeirra.

Samningaviðræðurnar hafa gengið vel. Sérhvert skref hefur verið stigið af vandvirkni og í samræmi við vegvísi Alþingis. Frá því að efnislegar viðræður hófust sumarið 2011 eru viðræður hafnar um 4/5 hluta allra samningskafla, eða 27 kafla af þeim 33 sem semja þarf um. Ísland hefur að auki afhent samningsafstöðu sína í 2 köflum. Einungis er eftir að ljúka gerð samningsafstöðu Íslands í 4 köflum; landbúnaði, þar sem vinnan er komin vel á veg, og í og sjávarútvegi og tveimur köflum sem honum tengjast. Þar hefur mikilvæg grunnvinna verið innt af hendi.

Samningum er þegar lokið um 11 málaflokka. Þar er einkum um EES mál að ræða, en einnig utanríkis- og öryggismál þar sem sá mikilvægi árangur náðist að gefin var út sérstök yfirlýsing þar sem herleysi Íslands er tryggt með skýrum hætti komi til aðildar. Í desember síðastliðnum hófust samningar um mikilvæga málaflokka á borð við efnahags- og peningamál, umhverfismál og byggðamál sem standa utan EES. Framundan er að hefja viðræður um matvælaöryggi, dóms- og innanríkismál, landbúnað og sjávarútveg, auk tveggja EES-kafla sem tengjast frelsi til fjárfestinga.

Nú sér til lands í aðildarviðræðunum. Segja má að aðeins sé lokaáfanginn eftir. Þar verður útkljáð hvernig sérstaða Íslands verður metin í sjávarútvegi og landbúnaði, og hver verða efnahagsleg áhrif aðildar fyrir íslensk heimili og fyrirtæki þegar íslenska krónan kemst í skjól innan ERM II, og stefnan verður tekin á upptöku evru. Þegar aðildarsamningur liggur fyrir munu Íslendingar sjálfir fá að taka afstöðu til efnislegrar niðurstöðu í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál sem lögð var fyrir Alþingi fyrir tæpu ári síðan, sem og fyrri skýrslum hans, er ítarlega fjallað um undirbúning og skipulag samningaviðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu, álit ESB á umsókn Íslands, rýnivinnu og mótun samningsafstöðu. Einnig er greint frá IPA-stuðningi, upplýsingamálum og samráði við Alþingi. Þá er fjallað um framvindu aðildarviðræðanna fram í apríl á

síðastliðnu ári. Hér er því aðallega fjallað um það sem hefur gerst í aðildarviðræðunum frá apríl sl. og stöðu viðræðnanna nú.

### 3.1. Framvinda samningaviðræðna

Samningaferlið hefur gengið vel en alls hafa 27 samningskaflar af 33 verið opnaðir og 11 þeirra þegar lokað. Þá hefur samningsafstaða verið afhent í tveimur köflum til viðbótar. Allt frá því að sótt var um aðild hafa aðstæður um margt hins vegar verið sérstakar og ýmsir ófyrirsjáanlegir áhrifavaldar komið til. Nægir þar að nefna utanaðkomandi þætti eins og Icesave og makríldeiluna sem óneitanlega hafa litað afstöðu sumra aðildarríkja ESB til framgangs viðræðna. Um Icesave-málið er fjallað í kafla 4.5.2. og makríldeiluna í kafla 5.2.5. Ekki verður heldur horft framhjá þeim efnahagslegu erfiðleikum sem mörg ríki ESB hafa átt við að etja og sett hafa svip sinn á umræður innanlands um aðildarumsóknina en ekki síður um þróun sambandsins og regluverks þess, einkum á sviði efnahags-, peninga- og fjármála o.fl.

Ísland lagði áherslu á frá upphafi að hefja sem fyrst í ferlinu viðræður um þá kafla sem fyrirfram var vitað að yrðu erfiðastir, sér í lagi landbúnað og sjávarútveg. Viðmið sem ESB setti fyrir opnun kaflans um landbúnað og dreifbýlisþróun af vel kunnum ástæðum setti einnig strik í reikninginn. Samsvarandi opunarviðmið var sett varðandi kaflann um byggðastefnu og uppbyggingarsjóði. Reynsla annarra þjóða er að jafnvel einföldustu opunarviðmið geta tafið lokasamninga um kaflann um fast að heilu ári, ekki síst vegna þess að öll aðildarlöndin 27 þurfa að fjalla um hvort opunarviðmið eru uppfyllt. Í ofanálag leiddu opunarviðmið til þess að beina þurfti takmörkuðum mannafla í að þróa þær áætlanir sem tengdust viðmiðunum áður en unnt var að hefja vinnu við samningsafstöðuna sjálfa og opna kaflann.



#### *Einstakir kaflar*

Hvað varðar sjávarútvegskafinn hefur Evrópusambandið ekki enn lokið afgreiðslu á rýniskýrslu sinni, en það er forsenda þess að kaflinn verði opnaður. Óvíst er hvenær af því getur orðið. Slá verður föstu að viðhorf sumra aðildarríkja sambandsins til makríldeilunnar hafi þar áhrif þó að ekki sé hægt að benda á handtæk rök því til staðfestu. Þrátt fyrir það er mikil vinna að baki við undirbúning samningsafstöðu Íslands á grundvelli þeirra markmiða sem er að finna í álitni meirihluta utanríkismálanefndar og gagna sem unnin voru í tengslum við rýniferlið.

Hvað varðar aðra mikilvæga efnisþætti þá er ljóst að það mun flækja samningaviðræðurnar að hér á landi eru enn við lýði gjaldeyrishöft, enda frjálst flæði fjármagns einn af grundvallarþáttum regluverks Evrópusambandsins og EES-samningsins. Gildandi skuldbindingar Íslands gagnvart ESB í EES-samningnum gera ráð fyrir fullu frelsi í fjármagnsflutningum. Stefna stjórnvalda er að aflétta þessum hömlum um leið og aðstæður leyfa. Það hefur þó gengið á hraða snigilsins, og gjaldeyrishöftin eru í dag í fullri virkni þó liðin séu fast að fimm ár frá setningu þeirra. Stjórnvöld eru eigi að síður skuldbundin til að losa um höftin bæði í samhengi EES-samningsins og aðildarviðræðna við ESB, og frekari áætlanir

í þessu efni kunna að reynast óhjákvæmilegar, þótt fá merki séu um að það takist öðruvísi en í samstarfi sem tengist aðildarumsókninni. Í því sambandi er afar mikilvæg sú vinna sem fer fram innan vinnuhóps Íslands, framkvæmdastjórnar ESB, Seðlabanka Evrópu og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS). Hópnun, sem tók til starfa í september 2012, er ætlað að meta stöðu afnámsáætlunarinnar og möguleg næstu skref í ljósi áætlunar stjórnvalda þar um.

Í öðrum köflum þar sem er að finna eiginleg samningsatriði liggur samningsafstaða fyrir að mestu leyti og í flestum tilvikum hafa kaflarnir verið opnaðir nú þegar. Má hér nefna orkumál, flutningastarfsemi, umhverfismál, efnahags- og peningamál, byggðastefnu og uppbyggingarsjóði, tollabandalag, o. fl.

### 3.2. Staða viðræðna

Góður gangur hefur verið í aðildarviðræðunum á því tímabili sem þessi skýrsla nær til en þrjár ríkjaráðstefnur voru haldnar frá því að síðasta skýrsla utanríkisráðherra var lögð fyrir Alþingi. Á þeim tíma voru 12 kaflar opnaðir og einum kafla lokað sem telst vera met í sögu síðari tíma stækkunar Evrópusambandsins eftir að ferlinu var breytt, m.a. með upptöku tafsamrar rýnivinnu, og þjóðum sambandsins fjölgaði úr 12 á tímum EFTA-inngöngunnar upp í 27.

Á ríkjaráðstefnunni sem haldin var 22. júní 2012 voru þrír kaflar opnaðir; 14. kafli um flutningastarfsemi, 19. kafli um félags- og vinnumál og 32. kafli um fjárhagslegt eftirlit.

Á ríkjaráðstefnunni sem var haldin 24. október 2012 voru opnaðir þrír kaflar til viðbótar; 9. kafli um fjármálaþjónustu, 18. kafli um hagtölur og 29. kafli um tollabandalag.

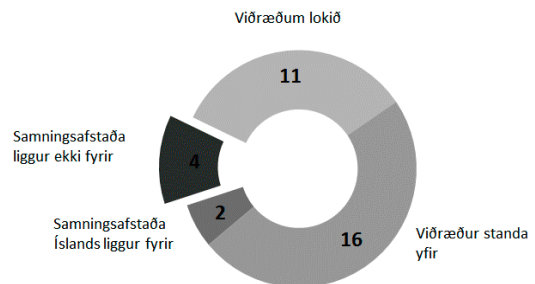
Á ríkjaráðstefnunni sem var haldin 18. desember 2012 voru sex kaflar opnaðir; 1. kafli um frjálsta vöruflutninga, 16. kafli um skattamál, 17. kafli um efnahags- og peningamál, 22. kafli um byggðastefnu og samræmingu uppbyggingarsjóða, 27. kafli um umhverfismál og 30. kafli um utanríkistengsl. Þá var 8. kafli um samkeppnismál lokað en hann var opnaður á ríkjaráðstefnu 30. mars 2012.

Í dag er staðan þannig að af þeim 33 köflum sem um þarf að semja hefur samningsafstaða í 29 köflum verið kynnt ESB, viðræður um 27 kafla hafnar og 11 þeirra lokið.

#### Opnunarviðmið uppfyllt

Í júní 2012 staðfesti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að íslensk stjórnvöld hefðu uppfyllt opnunarviðmið sem sett var fyrir kaflann um byggðamál. Framkvæmdastjórnin óskaði á sínum tíma eftir því að Ísland legði fram ítarlega og tímasetta aðgerðaáætlun sem lýsti markmiðum varðandi framkvæmd byggðastefnunnar og stjórnsýsluframkvæmd vegna aðildar. Lokið var við gerð áætlunarinnar í mars 2012 og hún í framhaldinu afhent framkvæmdastjórn ESB til umfjöllunar. Niðurstaða hennar var sú að opnunarviðmiðið væri uppfyllt. Ísland mótaði í kjölfarið endanlega samningsafstöðu fyrir kaflann sem var opnaður á ríkjaráðstefnu 18. desember sl.

Þá var í október 2012 staðfest að opnunarviðmið sem sett var fyrir kaflann um landbúnaðarmál í aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins hefði verið uppfyllt af hálfu íslenskra stjórnvalda. Tildrög viðmiðsins voru þau að ríkisstjórn Íslands samþykkti umboð til samningahóps í landbúnaði um að bjóða að tímasettar áætlanir yrðu gerðar um innleiðingu breytinga frá samþykki samnings í þjóðaratkvæðagreiðslu, gegn því að þurfa ekki að ráðast í aðlaganir á lögum, reglum og stofnunum. ESB féllst á þetta verklag, en Ísland beiddi upp sökum fyrirstöðu hjá þeim hluta framkvæmdavalds sem fór með landbúnaðarmál. Í



þeirri stöðu sá ESB sér þann kost vænstan að setja opunarskilyrði gagnvart landbúnaðarkaflanum, sem fól í sér þá skiljanlegu kröfu að Íslendingar stæðu við yfirlýsingar sínar, og legðu fram ítarlega og tímasetta aðgerðaáætlun um hvernig undirbúningi á sviði landbúnaðar- og dreifbýlisþróunar yrði háttáð. Áætluninni var lokið í júlí 2012 og afhent framkvæmdastjórninni til umfjöllunar.

### **3.3. Kaflar opnaðir frá apríl til desember 2012**

#### **3.3.1. Frjálsir vöruflutningar: 1. kafli**

##### *Málefnasvið*

1. kafli um frjálsa vöruflutninga heyrir undir EES-samninginn. Efnissvið kaflans spannar reglur um samræmdar lágmarkskröfur sem gera þarf til vöru sem markaðssetja skal á innri markaðnum og eftirlit með henni. Í því felst að vörur eigi að geta flætt frjálst milli ríkja á innri markaðnum. Til að slíkur markaður geti virkað þurfa að vera sameiginlegar reglur um öryggi og eiginleika vöru og stofnanarammi til að beita slíkum reglum með samræmdum hætti. Í þeim tilgangi er náið samstarf milli íslenskra eftirlitsstofnana og systurstofnana þeirra á EES-svæðinu á sviði markaðseftirlits þar sem sameiginleg viðbragðskerfi tryggja að stjórnvöld á innri markaðnum séu upplýst ef hættuleg vara kemst í umferð í einhverju aðildarríkjanna.

##### *Samningsafstaða Íslands*

Í samræmi við álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis er í samningsafstöðu farið fram á að viðhalda þeim undanþágum, aðlögunum og sérlausnum sem Ísland hefur fengið í gegnum EES-samstarfið. Þannig er farið fram á að viðhalda strangari hámarksgildum fyrir kadmíum í fosfóraburði. Að auki er farið fram á að Íslandi verði gert kleift að koma á fót samstarfi við aðildarríki Evrópusambandsins um markaðssetningu á lyfjum sem notuð eru í litlum mæli. Evrópusambandið fellst á að Ísland viðhaldi strangari hámarksgildum fyrir kadmíum í fosfóraburði. Farið er fram á að Ísland leggi fram frekari upplýsingar varðandi kröfuna um samstarf við aðildarríki Evrópusambandsins um markaðssetningu á lyfjum sem notuð eru í litlum mæli sem getið er um að framan.

##### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 18. desember 2012 og viðræður standa yfir.

#### **3.3.2. Fjármálaþjónusta: 9. kafli**

##### *Málefnasvið*

Kaflinn um fjármálaþjónustu er hluti af innri markaðnum og fellur undir EES-samninginn. Undir kaflann falla reglur um veitingu starfsleyfa, rekstur og eftirlit með starfsemi fjármálastofnana á sviði bankaþjónustu, trygginga, viðbótarlífeyrissparnaðar, fjárfestingarþjónustu og verðbréfamarkaða. Með þessum kafla eru reglur um fjármálastofnanir samræmdar og hindrunum rutt úr vegi til að stunda viðskipti í innri markaði ESB. Fjármálafyrirtæki sem eru löglega skráð í aðildarríki mega starfa hvar sem er á innri markaðnum samkvæmt grunnreglunni um eftirlit heimalandsins.

Í kjölfar efnahagshrunsins hafa almennt verið gerðar miklar umbætur á regluverki og eftirlitsrammanum og hér á landi var það til að mynda gert með því að efla Fjármálaeftirlitið og verður þeirri uppbyggingu haldið áfram. Umbótunum er ætlað að koma í veg fyrir að þeir starfshættir sem m.a. urðu bönkunum hér á landi að falli eða leiddu til erfiðleika í einstökum aðildarríkjum ESB geti endurtekið sig. Áform eru um frekari betrubætur, einkum til að tryggja að farið verði eftir endurskoðuðum kjarnareglum Baselnefndarinnar (Basel III) um árangursríkt bankaeftirlit.



### *Samningsafstaða Íslands*

Í samræmi við álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis var vakin athygli á því á rýnifundum með framkvæmdastjórninni að Ísland færi fram á að viðhalda aðlögun við tilskipun um Gjaldþolsáætlun II sem fengist hefur í gegnum EES-samninginn og snýr að stofnun og rekstri fyrirtækja á sviði váttrygginga og endurtrygginga. Í samningsafstöðu Íslands er því farið fram á að Viðlagatrygging Íslands verði skráð á lista yfir stofnanir sem undanþegnar eru tilskipun um stofnun og rekstur fyrirtækja á sviði váttrygginga og endurtrygginga. Í samningsafstöðunni er einnig gerð grein fyrir umbótum sem gerðar hafa verið á lagaramma og eftirliti með fjármálageiranum frá árinu 2008.

### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 24. október 2012 og viðræður standa yfir.

#### **3.3.3. Flutningastarfsemi: 14. kafli**

##### *Málefnasvið*

Bættar samgöngur eru eitt af áhersluatriðum Evrópusambandsins og er markmiðið að auka viðskipti og samskipti fólks milli aðildarríkjanna. Kaflinn fjallar um flutningastarfsemi á sjó, á vegum, í flugi, með járnbrautarlestum og á skipgengum vatnaleiðum. Gerðir kaflans fjalla meðal annars um tengingu mismunandi samgöngumáta, svokallaðra fjölþættra flutninga, og er ætlað að stuðla að sjálfbærri, öruggri, hagkvæmri, umhverfis- og notendavænni þjónustu í samgöngum. Regluverk Evrópusambandsins á þessu sviði hefur nánast undantekningarlaust verið tekið upp í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins.

Umfangsmesta vinnan á vettvangi samgöngumála Evrópusambandsins felst í mótun löggjafar og reglna um þjónustustarfsemi í samgöngum, auk þess sem unnið hefur verið að stórum þróunarverkefnum og samningum við þriðju ríki. Talsverður hluti af reglum ESB um samgöngur á uppruna sinn í samningum, reglum og samþykktum alþjóðastofnana, svo sem Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO), Alþjóða flugmálastofnunarinnar (ICAO) og Efnahagsnefndar Sameinuðu þjóðanna fyrir Evrópu (UNECE) að því er varðar umferð á vegum.

### *Samningsafstaða Íslands*

Í samræmi við álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis var í greinargerðum fyrir rýnifundi sem og í samningsafstöðu vakin athygli á þeim aðlögunum og sérlausnum sem Ísland hefur þegar fengið í gegnum EES-samstarfið. Í samningsafstöðu Íslands var farið fram á að halda þeim. Jafnframt er farið fram á aðlaganir og sérlausnir vegna gerða um flugmál, þar á meðal vegna fjármögnunarsamningsins, um flugumferðarþjónustu á Norður-Atlantshafi, gerða um flutninga á vegum, þar með talið um hvíldartíma ökumanna og tilskipun um sumartíma.

### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 22. júní 2012 og viðræður standa yfir.

#### **3.3.4. Skattamál: 16. kafli**

##### *Málefnasvið*

16. kafli um skattamál heyrir ekki undir EES-samninginn. Evrópusambandið hefur takmarkaðar heimildir til þess að setja reglur á skattasviðinu og eru þær háðar einróma samþykki aðildarríkjanna. Samræming skatta hefur náð einna lengst á sviði óbeinna skatta, þ.e. virðisaukaskatts og vörugjalda á áfengi, tóbak og orkugjafa. Á sviði beinna skatta, hafa verið settar reglur er varða fyrirtækjaskatta og skattlagningu sparnaðar einstaklinga. Meginmarkmið regluverks Evrópusambandsins í skattamálum er að styrkja innri markaðinn og stuðla að einsleitni hans, tryggja fjórfrelsið og koma í veg fyrir skattalega mismunun aðila

innan sambandsins. Mikil áhersla er lögð á upplýsingaskipti sem er mikilvægt tæki í baráttunni gegn skattaundanskotum og skattsvikum. Kaflinn snertir einnig fríhafnarverslun ásamt 29. kafla um tollabandalag enda er frjálst flæði vöru fyrir hendi á innri markaði Evrópusambandsins og því er ekki um eiginlegan inn- og útflutning að ræða. Þrátt fyrir að íslensk skattalöggjöf sé að miklu leyti í samræmi við regluverk Evrópusambandsins, kallar aðild á breytingar, einkum á sviði virðisaukaskatts. Tryggja þarf virk upplýsingaskipti við stjórnvöld aðildarríkja vegna greiðslna vaxtatekna á milli landa og vegna óbeinna skatta. Það mun kalla á upptöku nýrra tölvukerfa. Gagnvart atvinnulífinu er breytingin fyrst og fremst sú að viðskipti við aðildarríki Evrópusambandsins verða nú talin sem innanlandsviðskipti en ekki utanríkisverslun, sem greiðir fyrir viðskiptum. Gróft mat bendir til að áhrif aðildar á ríkissjóð verði minni háttar.

### *Samningsafstaða Íslands*

Í álit meirihluta utanríkismálanefndar er lögð áhersla á að álagning vörugjalda á áfengi, tóbak og eldsneyti haldist óbreytt. Rýnivinna leiddi í ljós að Ísland uppfyllir viðmið um lágmarksálagningu á áfengi og tóbak. Á rýnifundi var rætt um nauðsyn þess að taka upp tæknilegar viðræður til að fara í saumana á gjaldtöku á orkugjöfum, einkum með tilliti til sérstöðu landsins í nýtingu á endurnýjanlegum orkugjöfum (kolefnisgjald og olíugjald fellur undir hugtakið vörugjald). Ljóst er að Ísland uppfyllir viðmið um gjaldtöku á orkugjafa á flestum sviðum og að öllum líkindum getur Ísland beitt undanþáguákvæðum orkutilskipunarinnar fyrir veigamestu svið orkuskiptalagningarinnar á Íslandi, þ.m.t. gjaldtaka á orkugjafa í iðnaði, fyrir fiskiskip og vegna húshitunar.

Í samningsafstöðu Íslands er farið fram á undanþágu á skattlagningu fyrir eftirfarandi atriði: a) fólksflutninga innanlands og utan; b) starfsemi listamanna og rithöfunda og c) útfarar- og prestþjónustu, svo lengi sem slíkar undanþágur eru í gildi í öðrum aðildarríkjum. Þá fer Ísland fram á að beita lægra skattþrepi fyrir vegaskatt.

Starfshópar fjármálaráðuneytisins um endurskoðun laga vegna aðildarviðræðna er varða vörugjöld og virðisaukaskatt munu vinna að tímasettri áætlun um endurskoðun laga. Meðal annars verður lagt mat á áhrif af mögulegum virðisaukaskattsbreytingum á einstakar atvinnugreinar og lagðar fram tillögur að mótvægisáðgerðum, eftir því sem þörf er á.

Eins og fram kemur í samningsafstöðu er löggjöf um beina skatta að miklu leyti í samræmi við regluverk Evrópusambandsins. Lagabreytingar vegna þess sem út af stendur komi til framkvæmda við aðild og því eru ekki settar fram neinar kröfur í samningsafstöðu. Lagabreytingar snerta einkum þætti er varða skattlagningu vaxtatekna einstaklinga, stimpilgjöld og starfsemi fyrirtækja yfir landamæri (arðgreiðslur á milli dóttur- og móðurfélaga, greiðslur söluhagnaðar sem myndast við eignatilfærslu og greiðslur vaxta og þóknana).

Ísland óskar eftir fimm ára aðlögunartíma frá aðildardegi að telja, til að samræma reglur um takmarkanir magnheimilda á áfengi og tóbak til farþega, áhafnar meðlima flugrekenda og skipafélaga sem koma bæði frá aðildarríkjum og frá þriðju ríkjum. Þá er farið fram á viðræður um álitæfni varðandi komu- og brottfararverslun til að hægt verði að tryggja áframhaldandi rekstrargrundvöll flughafnarinnar.

### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður til samningaviðræðna 18. desember 2012 og standa viðræður yfir.

### **3.3.5. Efnahags- og peningamál: 17. kafli**

#### *Málefnasvið*

Ríkjum sem ganga í Evrópusambandið ber að taka mið af sameiginlegri efnahagsstefnu sambandsins, en hún fellur utan EES-samningsins. Aðild að ESB felur í sér upptöku evru með tímanum, nema um annað sé samið. Á meðan aðildarríki er ekki búið að taka upp evru, er það

með stöðu aðildarríkis með undanþágu og skal hefja undirbúning fyrir upptöku evru. Það er gert með því að uppfylla hin svokölluðu Maastricht-skilyrði, en þau lúta að opinberum skuldum og hallarekstri ríkissjóðs auk þess sem aðildarríkjum ber að stefna að því að verðbólga og langtímavextir nálgaðist það sem lægst gerist meðal aðildarríkjanna.

Þá ber nýjum aðildarríkjum að hafa tekið þátt í gengissamstarfi Evrópu, ERM II, í að minnsta kosti tvö ár áður en þau taka upp evru. Þátttökuríki í ERM II binda gjaldmiðil sinn við evru og undirbúa sig þannig fyrir fastgengisumhverfi hennar. Markmið þessa er að viðhalda gengisstöðugleika og njóta ríkin til þess stuðnings Seðlabanka Evrópu. Slíkur gengisstöðugleiki aðstoðar aðildarríki við að ná tökum á verðbólgu og þannig ná niður vöxtum, sem á móti stuðlar að aukinni fjárfestingu og auknum hagvexti sem aðstoðar við að uppfylla skuldaskilyrðin.

Ísland hefur þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til innleiðingar á regluverki sambandsins á þessu sviði, en þó hefur komið fram að nauðsynlegt sé að efla enn sjálfstæði Seðlabanka Íslands.

### *Samningsafstaða Íslands*

Í samningsafstöðunni er tekið fram að Ísland áætli að taka þátt í ERM II um leið og aðstæður leyfa, í því skyni að auka efnahagslegan stöðugleika og í kjölfarið taka upp evru eins skjótt og auðið er. Í samræmi við ályktun meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis var gefið skýrt til kynna á rýnifundum um 17. kafla að vegna þátttöku Íslands í gengissamstarfi Evrópu, ERM II, yrði að semja sérstaklega um vikmörk gengis eftir að Ísland væri orðið aðili að sambandinu. Hugsanlega þyrfti að ræða hversu mikinn stuðning væri hægt að fá til að draga úr gengissveiflum. Þá var skýrt að enda þótt skuldir hins opinbera væru hærri en 60% af landsframleiðslu, sem eru viðmiðunarmörk Maastricht-sáttmálans, þá væri skuldastaða Íslands lakkandi og sjálfbær. Jafnframt var bent á að staða lífeyrisskuldbindinga til framtíðar er betri hér á landi en víðast í aðildarríkjunum. Þá kom fram að ræða þyrfti mögulega aðstoð Evrópusambandsins við að losa gjaldeyrishöftin og greiða úr greiðslujafnaðarvanda hér á landi. Eru þessi atriði öll endurspegluð í samningsafstöðu Íslands.

Mikilvæg tengsl eru milli afnáms hafta á útreymi fjármagns, sem fjallað er um í 4. kafla um fjármagnsflutninga, varfærnisreglna varðandi gengisáhættu, sem fjallað er um í 9. kafla um fjármálaþjónustu, og greiðslujafnaðar og stöðugleika í peningamálum. Undirstrikað er að um þessi atriði þarf að fjalla í samningaferlinu.

### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 18. desember 2012 og viðræður standa yfir.

### **3.3.6. Hagtölur: 18. kafli**

#### *Málefnavið*

Opinberar hagskýrslur eru mikilvægur þáttur í upplýsingakerfi nútíma þjóðfélags. Þær veita stjórnvöldum, efnahagslífi og almenningi upplýsingar um stöðu efnahagsmála, mannfjölda, félags- og umhverfismála, svo eitthvað sé nefnt. Markmið reglna um hagskýrslur er að tryggja almenningi, fyrirtækjum og stjórnvöldum aðgang að óhlutdrægum og vönduðum upplýsingum, sem eru unnar af sjálfstæðum aðilum. Þær upplýsingar sem hagskýrslur byggja á eru sóttar í ýmsar heimildir, s.s. kannanir, opinberar skrár og önnur gögn.

Ísland hefur í gegnum aðild sína að Evrópska efnahagssvæðinu innleitt nær allar gerðir Evrópusambandsins sem varða hagskýrslugerð. Þá er náið samstarf milli Hagstofu Íslands og Hagstofu Evrópusambandsins, Eurostat. Mikilvægasta gerðin sem ekki hefur verið innleidd með EES-samningnum varðar gagnasöfnun vegna inn- og útflutnings milli aðildarríkja ESB. Tollskýrslugerð vegna viðskipta við aðildarríki myndi falla niður við aðild enda litið á viðskipti milli þeirra sem innanlandsviðskipti. Í stað þess yrði tekið upp svokallað Intrastat-

kerfi sem byggist á upplýsingagjöf aðila í stað úrvinnslu úr tollskýrslum. Með upptöku Intrastat-kerfisins yrði ákveðin tilfærsla á verkefnum, til að mynda færi skráning inn- og útflutnings frá Tollstjóra til Hagstofu.

#### *Samningsafstaða Íslands*

Í samræmi við álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis var í greinargerðum fyrir rýnifundi sem og í samningsafstöðu vakin athygli á þeim aðlögunum og sérlausnum sem Ísland hefur þegar fengið í gegnum EES-samstarfið. Í samningsafstöðu Íslands var farið fram á að halda þeim. Meðal annars er farið fram á að þurfa ekki að afhenda hagskýrslur um vöruflutninga á vegum og að framkvæma ekki könnun um starfsmiðaða símenntun. Einnig er farið fram á aðlögunartímabil til að uppfylla EES-skuldbindingar og ná fram fullri samþættingu við hagskýrslugerð Evrópusambandsins.

#### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 24. október 2012 og viðræður standa yfir.

### **3.3.7. Félags- og atvinnumál: 19. kafli**

#### *Málefnasvið*

19. kafli í aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins snýst einkum um vinnulöggjöf, heilbrigði og öryggi á vinnustöðum og vinnumálastefnu. Hann felur í sér reglur sem varða lágmarksviðmið á sviði atvinnuréttar, jafnréttis, heilbrigðis og öryggis á vinnustöðum og bann við mismunun. Félagsmála- og atvinnustefna Evrópusambandsins auðveldar íbúum EES meðal annars atvinnuleit, flutning á milli aðildarríkja vegna atvinnu eða annarra ástæðna, og að bæta við sig sérkunnáttu. Hún lýtur einnig að bættu vinnuumhverfi þar sem Evrópusambandið skilgreinir lágmarks staðla á vinnustaðnum með því að þróa, styðja og nútímavæða samskipti aðila á vinnumarkaði. Félags- og atvinnumál eru hluti af EES-samningnum og hafa flestar gerðir Evrópusambandsins verið innleiddar hér á landi.

#### *Samningsafstaða Íslands*

Ekki var farið fram á aðlögunartímabil eða sérlausnir í samningsafstöðu Íslands fyrir 19. kafla.

#### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 22. júní 2012 og viðræður standa yfir.

### **3.3.8. Byggðastefna og samræming uppbyggingarsjóða: 22. kafli**

#### *Málefnasvið*

Byggðastefna Evrópusambandsins fellur undir kafla sem ekki er hluti af EES-samningnum. Byggðastefnunni verður best lýst sem fjárfestingarstefnu sem er ætlað að efla samkeppnishæfni svæða innan Evrópusambandsins með því að styrkja grundvöll fjölbreyttrar og sjálfbærrar atvinnustarfsemi, auka menntun og færni og stuðla þannig að auknum hagvexti og lífsgæðum innan aðildarríkjanna. Markmiðið er að auka efnahagslegan og félagslegan jöfnuð innan sambandsins.

Byggðastefnunni er enn fremur ætlað að stuðla að samræmingu aðgerða til að ná þeim langtíamarkmiðum sem aðildarríkin hafa sammælt um og sett eru fram í áætluninni Evrópa 2020 og varða menntamál, atvinnumál, nýsköpun, orku- og loftslagsmál og félagslega aðlögun. Aðildarríkin setja sér landsáætlanir um hvernig þau hyggjast ná þessum markmiðum ásamt því að styrkja samkeppnisstöðu sinna byggða með tilliti til sérstakra aðstæðna sem þar geta ríkt og innlendirar stefnumótunar. Í raun má segja að byggðastefnan sé í senn atvinnu-, efnahags- og velferðarstefna í viðum skilningi.

Um 347 milljörðum evra er ráðstafað í þágu byggðastefnunnar á tímabilinu 2007–2013, sem er um þriðjungur af fjárlögum Evrópusambandsins. Byggðastefnunni til stuðnings eru þrír sjóðir, þ.e. Samheldnisjóður, Byggðaðþróunarsjóður Evrópu og Félagsmálasjóður Evrópu. Framkvæmd stefnunnar er þannig háttáð að aðildarríkin gera áætlanir sem fjármagnaðar eru til sjö ára. Auglýst er eftir verkefnum og er fjármunum úthlutað til þeirra á grundvelli áður nefndra áætlana. Þar sem yfirstandandi fjárhagstímabil er senn á enda stendur undirbúningur næsta tímabils nú sem hæst.

Áhrif af þátttöku í byggðastefnu Evrópusambandsins eru fyrst og fremst þau að Ísland tæki upp áætlanagerð til sjö ára um helstu forgangsmál í byggðamálum á fjárhagstímabilinu. Ísland fengi aðgang að fjármagni frá Evrópusambandinu til að hrinda hinni nýju byggðastefnu í framkvæmd. Eins og fram kemur í álitni meirihluta utanríkismálanefndar skapast hér ný tækifæri til endurskipulagningar á byggðastefnu íslenskra stjórnvalda á grunni nýrrar hugmyndafræði og tryggja langtímafjármögnun hennar.

### *Samningsafstaða Íslands*

Á rýnifundum um kaflann var lögð sérstök áhersla á sérstöðu Íslands, s.s. vegna mannfæðar, strjálbýlis, legu landsins og efnahags sem háður sé fáum framleiðsluvörum, og vel klappað að allir þessir þættir hafi mótandi áhrif á efnahag og samfélagsþróun hérlendis. Þá var einnig rætt hvernig núverandi sérlausnir einstakra aðildarríkja og ystu svæða sambandsins geti átt við um Ísland. Mikilvægt er að slík viðmið séu grundvöllur þess hvernig samið er um framkvæmd byggðastefnunnar hérlendis sem og framlaga til Íslands úr uppbyggingarsjóðum. Er þar leikið eftir því stafi sem lagt var í álitni meirihluta utanríkismálanefndar þar sem segir meðal annars: „Full ástæða er til að ætla að unnt verði að skilgreina landið allt sem harðbýlt svæði. Því leggur meirihlutinn áherslu á að byggðamál, styrkjakerfi og skilgreiningar landsvæða verði skoðað heildstætt og skoðunin nái til landsins alls þar sem áhersla verði lögð á landfræðilega sérstöðu Íslands og breytta efnahagslega stöðu þjóðarinnar.“ Þá kemur jafnframt fram í álitni meirihlutans að brýnt sé að gæta hagsmuna landsbyggðarinnar og undirstrikað að sveitarfélögin gegni lykilhlutverki í viðræðum um byggðamál enda verði hagsmunir sveitarfélaga og byggða ekki aðgreindir. Enn fremur var vakin athygli á því á rýnifundi að mikilvægt væri að stjórnsýsla byggðamála yrði með sem einföldustum hætti svo ekki færi óeðlilega hátt hlutfall framlaga í umsýslukostnað, áætlanagerð og stofnanaumgjörð.

Niðurstaða rýnivinnu var sú að sett var viðmið vegna opunar kaflans í október 2011. Þar kom fram að Evrópusambandið teldi að forsenda þess að hefja samningaviðræður um byggðamál væri að íslensk stjórnvöld legðu fram ítarlega og tímasetta aðgerðaáætlun, þar sem fram kæmu skýr markmið að því er varðar framkvæmd byggðastefnunnar og þá stjórnsýslu sem nauðsynleg væri. Áætlunin var send til framkvæmdastjórnarinnar í mars sl. og lauk Evrópusambandið umfjöllun sinni um hana í lok maí.

Við gerð samningsafstöðu Íslands var álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis haft að leiðarljósi. Þar segir meðal annars að bregðast þurfi með viðeigandi hætti við þeim þörfum sem leiða af sérstöðu landsins svo að tryggja megi byggða-, umhverfis-, atvinnu- og nýsköpunarstuðning til hinna dreifðu byggða. Í samningsafstöðunni er lögð áhersla á sérstöðu landsins sem m.a. felst í mannfæð, strjálbýli, erfiðu náttúrufari og legu landsins. Þar segir að Ísland þurfi að geta mætt erfiðri samkeppnisaðstöðu og langvarandi svæðisbundinni fólksfækkun með viðeigandi ráðstöfunum. Á grundvelli slíkra viðmiða fer Ísland fram á að samið verði um sveigjanleika við framkvæmd byggðastefnunnar og við ákvörðun framlaga úr uppbyggingarsjóðum sambandsins. Samningsafstaðan sjálf skiptist í tíu hluta og er þar auk sérstöðu Íslands fjallað um undirbúning vegna áætlanagerðar, stjórnsýslu og stofnana sem þurfa að vera fyrir hendi. Er lögð áhersla á að sú vinna fari fram í viðtæku samráði við önnur ráðuneyti, sveitarfélög, aðila vinnumarkaðarins, samningahópin og aðra hlutaðeigandi aðila.

Einnig kemur fram að Ísland mun hafa lokið nauðsynlegum undirbúningi fyrir framkvæmd bygðastefnunnar fyrir mögulega aðild.

#### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 18. desember 2012 og viðræður standa yfir.

#### **3.3.9. Umhverfismál: 27. kafli**

##### *Málefna svið*

Umhverfisstefna ESB miðar að því að stuðla að sjálfbærri þróun og að vernda umhverfið í þágu núlifandi og komandi kynslóða. Kaflinn heyrir undir EES-samninginn og er stór hluti regluverks Evrópusambandsins á sviði umhverfismála þegar innleiddur hér á landi. Náttúruvernd stendur þó alveg utan EES-samningsins. Regluverk Evrópusambandsins á sviði umhverfismála er umfangsmikið og nær einkum til mengunarvarna, svo sem loftgæða, verndar gegn hávaða, vatnsverndar og vatnsstjórnunar, meðhöndlunar úrgangs, eftirlits með mengandi starfsemi, náttúruverndar og loftslagsmála.

##### *Samningsafstaða Íslands*

Í samræmi við álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis var vakin athygli á þeim aðlögunum og sérlausnum sem Ísland hefur þegar fengið í gegnum EES-samstarfið í greinargerðum fyrir rýnifundi sem og í samningsafstöðu. Í samningsafstöðu Íslands var sett fram beiðni um að halda þeim. Í samningsafstöðunni fer Ísland jafnframt fram á heimildir til veiða og sölu á tilteknum fuglategundum, íslenska refnum og nokkrum hvaltegundum. Einnig er beiðni um aðlögunartímabil vegna innleiðingar á ýmsum EES-gerðum.

#### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 18. desember 2012 og standa viðræður yfir.

#### **3.3.10. Tollabandalag: 29. kafli**

##### *Málefna svið*

Markmið tollabandalagsins er að örva viðskipti á milli aðildarríkja og við þriðju ríki og efla samkeppnisskilyrði og samkeppnishæfni fyrirtækja. 29. kafli um tollabandalagið heyrir ekki undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Hins vegar urðu EFTA-ríkin (nema Sviss) með EES-samningnum aðilar að innri markaði Evrópusamningsins. Reglur EES-samningsins eru frábrugðnar þeim reglum sem gilda innan ESB að því leyti að þær ná ekki til allra vörutegunda þar sem landbúnaðarafurðir eru í stórum dráttum undanþegar og ekki er um að ræða fullkomna fríverslun með sjávarafurðir. Með aðild að tollabandalaginu myndi hins vegar verða full fríverslun með þessar afurðir. Vegna þátttöku í alþjóðasamvinnu á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og Alþjóðatollastofnunarinnar byggir tollalöggjöf Íslands og Evrópusambandsins að mörgu leyti á sama grunni. Evrópusambandinu er uppálagt að hafa að leiðarljósi þarfir aðildarríkja fyrir hráefni og hálfunnar vörur og að sama skapi tryggja að skilyrðum til samkeppni milli aðildarríkja sé ekki raskað hvað fullunnar vörur varðar. Þá ber að forðast alvarlega röskun á efnahagslífi aðildarríkja. Evrópusambandsríkin hafa sameiginlega tollskrá og viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum en tollar á innflutning og útflutning og samsvarandi gjöld eru hins vegar bönnuð á milli aðildarríkjanna, enda fara vörusendingar óhindrað yfir landamæri eins og um innanlandsviðskipti sé að ræða.

Við aðild að Evrópusambandinu og tollabandalagi þess þyrfti Ísland að taka upp hina sameiginlegu tollskrá og tollflokkun sambandsins sem og ýmis hugtök, skilgreiningar og reglur þess um tollframkvæmd. Þar má helst nefna reglur um tollfríðindi, niðurfellingu tolla, öryggisþætti, innri og ytri aðvinnslu og skráningu rekstraraðila. Aðildarríkjum ber jafnframt að tryggja að nauðsynleg rafræn upplýsingaskiptakerfi séu til staðar, en um er að ræða

nokkurn fjölda kerfa og eitt viðamesta stjórnsýsluverkefnið sem Evrópusambandsaðild hefði í för með sér.

Við aðild myndi tollafgreiðsla á innri landamærum falla niður og gerð tollskýrslna og framvísun upprunavottorða yrði að sama skapi óþarfi. Fyrirtæki og almenningur hefði aðgang að mun stærri markaði af tollafgreiddum vörum. Ekki þarf að greiða aftur toll af tollafgreiddum vörum sem keyptar eru í aðildarríkjunum og eru upprunnar í þriðju ríkjum (t.d. í Asíu), eins og fjölmörg dæmi eru um í dag. Þá má færa rök fyrir því að full þátttaka í stefnu Evrópusambandsins og upptaka á regluverki þess muni efla sýn og traust erlendra viðskiptaaðila á íslenskum fyrirtækjum og þar með liðka fyrir viðskiptum og skapa fleiri viðskiptatækifæri.

Fjárhagsleg áhrif aðildar kæmu fram í breyttum tolltöxtum gagnvart þriðju ríkjum. Eins og fram kemur í greinargerð samningahópsins hefur þetta áhrif á verð innflutnings, bæði til hækkunar og lækkunar. Þær atvinnugreinar sem helstu hagsmuna hafa að gæta eru stóriðja, landbúnaður, fiskvinnsla, fiskveiðar og fiskeldi. Þá skal bent á að 75% af innheimtu tolltekna vegna innflutnings frá þriðju ríkjum renna beint í hina sameiginlegu sjóði Evrópusambandsins, sem Ísland fengi aðgang að við aðild.

### *Samningsafstaða Íslands*

Í álit meirihluta utanríkismálanefndar er lögð áhersla á að toll- og löggæsluyfirvöldum verði tryggð áframhaldandi eftirlitsúrræði með innflutningi til landsins, til dæmis heimildir til að skoða og stöðva ólöglegan innflutning fíkniefna. Eftirliti með hættulegum varningi er sinnt óháð stað og stund innan Evrópusambandsins. Áhersla er lögð á samstarf og upplýsingaskipti löggæsluaðila í aðildarríkjum og er því starfi stýrt af Europol sem Ísland hefur þegar hafið samstarf við. Þá hefur Ísland verið aðili að Schengen-samstarfinu eins og áður er lýst. Á Íslandi eru þær sérstöku aðstæður að flutningur vöru til landsins tekur minnst nokkra klukkutíma og mun sá tími eftir sem áður nýtast til áhættugreiningar að því gefnu að allar nauðsynlegar upplýsingar farmflytjenda og flugrekstraraðila til áhættugreiningar á vöru og fólki (vegna vöru) séu til staðar. Samningahópur um fjárhagsmálefni hefur lagt til að tekin verði upp löggjöf að samskiptum fyrirmynd um eftirlit á innri landamærum Evrópusambandsins, sem felur í sér kröfu töllyfirvalda um aðgang að áðurnefndum upplýsingum. Ekki er talið að slík löggjöf gangi gegn regluverki Evrópusambandsins og því er ekki ástæða til að semja sérstaklega um hana. Hins vegar er vakin athygli á þessari fyrirætlan í samningsafstöðu Íslands.

Í greinargerð fyrir rýnifundi var vakin athygli á þeim tölvukerfum sem þarf að hanna og setja upp fyrir aðild. Verkefnið byggist á framkvæmd löggjafar sem er í örri þróun. Það þýðir að tölvukerfin sem kröfurnar lúta að eru einnig að þróast. Krafa Evrópusambandsins er að kerfin þurfi að vera tilbúin og prufukeyrð fyrir aðild.

Í greinargerðinni var einnig vikið að hugsanlegum neikvæðum áhrifum sem breyttir tollar gætu haft á innflutning aðfanga til mikilvægra atvinnuvega, eins og til orkufreks iðnaðar, fiskvinnslu, fiskveiða og fiskeldis. Auk þess er tollur eitt af helstu stjórnþækjum innlendrar landbúnaðarstefnu. Að höfðu samráði við samningahópa allra viðeigandi kafla, var tekin ákvörðun um að þessi atriði verði til umfjöllunar í 30. kafla um utanríkistengsl og 11. kafla um landbúnað, þó ekki sé útilokað að leita þurfi lausna í 29. kafla síðar í ferlinu. Settir eru fyrirvarar vegna þessara atriða í samningsafstöðu 29. kafla í ljósi sérstöðu landsins, meðal annars hversu þjóðarbúskapurinn er háður fáum framleiðsluvörum, og er farið fram á að 29. kafla verði ekki lokað fyrr en niðurstaða vegna þessara atriða liggja fyrir.

Eins og fram kemur í samningsafstöðu mun starfshópur um endurskoðun laga undir forystu fjármálaráðuneytisins semja drög að nýrri löggjöf til samræmingar við regluverk Evrópusambandsins ásamt tíma- og aðgerðaáætlun. Undir þá vinnu munu falla meginsvið tollalöggjafar Evrópusambandsins, s.s. almennar reglur um tolla, tollskrá, upprunareglur,

efnahagsleg áhrif tollmeðferðar (innri og ytri aðvinnsla), öryggisráðstafanir og afnám gjalda fyrir útselda tollþjónustu.

Lagður hefur verið ákveðinn grunnur að gerð stefnumótandi áætlunar um uppsetningu nauðsynlegra tölvukerfa. Vinna við áætlunargerðina stendur enn yfir, en tekin hefur verið ákvörðun um að í fyrsta skrefi verði farið í að undirbúa hönnun á tveimur kerfum. Val á þessum kerfum byggist í fyrsta lagi á því að þau munu nýtast á Íslandi hvort sem af aðild verður eða ekki og í öðru lagi á því að þau munu ekki taka neinum veigamiklum breytingum á næstu árum. IPA-umsókn vegna þessa verkefnis er í samþykktarferli hjá aðildarríkjum (lands-áætlun 2013).

#### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 24. október 2012 og viðræður standa yfir.

### **3.3.11. Utanríkistengsl: 30. kafli**

#### *Málefnasvið*

Sameiginleg viðskiptastefna Evrópusambandsins fjallar m.a. um viðskipti við ríki utan sambandsins og gerð viðskiptasamninga við þriðju ríki. Það er stefna sambandsins að auka viðskiptafrelsi á heimsvísu. Þá hefur ESB unnið markvisst að gerð fríverslunarsamninga til að afla nýrra markaða utan sambandsins og tryggja samkeppnisstöðu evrópskra fyrirtækja. ESB er í viðræðum um gerð fríverslunarsamninga við Kanada, Indland, Malasíu, Singapúr, Úkraínu og Samstarfsríkin við Persaflóa (GCC). Að undanförmu hafa farið fram viðræður á æðsta stigi milli fulltrúa Bandaríkjanna og Evrópusambandsins um að hefja fríverslunarviðræður sem ætlað er að myndu auka viðskipti og auka hagsvöxt beggja vegna Atlantshafsins svo um munar. Fríverslunarsamningur ESB við Bandaríkin er eitt af áherslum írsku formenskunnar í ESB á fyrri hluta þessa árs.

Undir viðskiptastefnu Evrópusambandsins falla ýmsar einhliða ráðstafanir sem varða milliríkjaviðskipti, svo sem mótvægisáðgerðir vegna óréttmætra viðskiptahátta og aukinn markaðsaðgangur hjá ESB fyrir þróunarriki, sérstaklega fyrir fátækustu ríki heims. Reglur á umræddu sviði eiga meðal annars rætur að rekja til fjölbjóðlegra og tvíhliða skuldbindinga ESB á sviði viðskipta.

Viðskiptastefna Evrópusambandsins og Íslands er í grunninn mjög svipuð og byggist á sömu alþjóðlegu viðmiðum. Ísland er því vel í stakk búið til að taka þátt í sameiginlegu viðskiptastefnunni og við aðild yrði Ísland þátttakandi í henni. Þá mun Ísland við aðild þurfa að segja upp fríverslunarsamningum sínum og taka þess í stað upp fríverslunarsamninga ESB. Almennt verður ekki mikil breyting á markaðsaðgangi til ríkja utan ESB þessu samfara, enda eru fríverslunarnet EFTA og ESB afar áþekkt.

Á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar, sem einnig fellur undir þennan kafla, er aðildarríkjunum ætlað að taka fullan þátt í stefnu sambandsins í þróunar- og mannúðarmálum. Þróunarsamvinna er lykilþáttur í stefnu Evrópusambandsins en hún byggist á alþjóðlegum samþykktum og yfirlýsingum. Áherslur og markmið Íslands á sviði þróunarsamvinnu falla að stefnu og markmiðum sambandsins.

#### *Samningsafstaða Íslands*

Við mótun samningsafstöðunnar hefur samningahópurinn greint útflutning íslenskra fyrirtækja eftir svæðum og borið saman viðskiptasamninganet Íslands/EFTA og Evrópu-sambandsins með tilliti til hagsmuna Íslands.

Í samningsafstöðunni er þess farið á leit á sviði utanríkisviðskipta að leitað verði leiða til að innflutningur á aðföngum til orkufreks iðnaðar, hráefnis til fiskvinnslu og aðfanga til fiskveiða og fiskeldis raskist sem minnst við aðild. Enn fremur er farið fram á samstarf við Evrópusambandið um að aðild Íslands hafi sem minnst áhrif á viðskipti við lönd utan þess.



Síðast en ekki síst er lögð áhersla á að varðveita hið nána samband Íslands og Færeyja sem endurspeglast m.a. í Hoyvíkur-samningnum. Í afstöðunni er einnig gerður fyrirvari um tollvernd í landbúnaði. Tollverndin er ein af meginstöðum innlendrar landbúnaðarstefnu. Nauðsynlegt er að fjalla um þetta mál í 11. kafla um landbúnaðarmál og leita leiða til að bæta tollverndina upp með öðrum hætti, til dæmis með beinum stuðningi og má í því sambandi sérstaklega benda á beinan stuðning sem veittur er í Finnlandi). Ísland áskilur sér hins vegar rétt til að víkja aftur að málinu í tengslum við viðræður um 30. kafla ef fullnægjandi leiðir finnast ekki.

Í samningsafstöðu Íslands kemur jafnframt fram að stefna Íslands á sviði þróunarsamvinnu og neyðar- og mannúðaraðstoðar falli vel að stefnu Evrópusambandsins á þeim sviðum, enda byggist stefnan í báðum tilvikum á sömu alþjóðlegu samþykktum og yfirlýsingum. Með samþykkt þingsályktunartillögu um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011–2014 staðfesti Alþingi stuðning íslenskra stjórnvalda við málaflokkinn, en þetta er í fyrsta skipti sem Alþingi hefur samþykkt heildstæða stefnu og aðgerðaáætlun fyrir opinbera þróunarsamvinnu. Þar kemur m.a. fram að Ísland styðji markmið SP um að veita sem nemur 0,7% af þjóðarframleiðslu til opinberrar þróunaraðstoðar og áætlað er að Ísland nái markmiðinu árið 2019.

#### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 18. desember 2012 og viðræður standa yfir.

#### **3.3.12. Fjárhagslegt eftirlit: 32. kafli**

##### *Málefna svið*

Þessi kafli tekur annars vegar til innra fjárhagseftirlits hins opinbera og ytri endurskoðunar (Ríkisendurskoðun) og hins vegar málefna sem varða vernd fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins, meðal annars gegn fjárvikum og vernd evrunnar gegn fölsunum.

Innra fjárhagseftirlit hins opinbera samanstendur af tveimur meginþáttum, þ.e. a) fjárhagsstjórn og eftirliti og b) innri endurskoðun. Jafnframt þarf að vera til staðar miðlæg samhæfingareining þessara þátta. Meginkröfur Evrópusambandsins á þessu sviði byggjast á alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og bestu starfsvenjum og hafa kröfurnar heldur aukist en hitt undanfarinn áratug. Á það einnig við um kröfur til ábyrgðaraðila ytri endurskoðunar sem þarf að búa yfir fjárhagslegu og rekstrarlegu sjálfstæði.

Um vernd fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins gildir sú meginregla að innlend löggjöf taki einnig til þeirra fjármuna sem koma úr sjóðum ESB. Á það bæði við um þá tekjustofna sem framlög aðildarríkja til Evrópusambandsins byggjast á og greiðslur úr sjóðum sambandsins til þeirra. Í því skyni eru nú gerðar þær kröfur til umsóknarríkja að stjórnvöld setji á laggirnar skrifstofu innlands aðila til að annast aðgerðir gegn svikum (AFCOS, Anti-Fraud Coordination Service) sem vinni með Evrópuskrifstofu ESB um aðgerðir gegn fjárvikum (OLAF, European Anti-Fraud Office). Þá þarf að vera til staðar miðlæg skrifstofa sem sér um úrvinnslu upplýsinga um peningafalsanir, þar sem Genfarsamningurinn um varnir gegn peningafölsunum er meginlöggjöfin.

#### *Samningsafstaða Íslands*

Álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis fjallar ekki sérstaklega um þau málefni sem falla undir kaflann. Helstu álitamál sem komu upp í rýniferlinu varðandi kaflann snerta smæð stjórnsýslunnar. Í samningsafstöðu Íslands er farið fram á að Ísland geti beitt sérstökum ráðstöfunum vegna þessa. Þar er sérstaklega verið að vísa í þá almennu kröfu Evrópusambandsins að í hverri stofnun sé sérstök innri endurskoðunareining. Ísland horfir hins vegar til þess að starfsemin verði sameiginleg fyrir smærri stofnanir.

Þrátt fyrir að 32. kafli sé ekki hluti af EES-samningnum er innra fjárhagseftirlit hins opinbera á Íslandi í meginatriðum í samræmi við bestu starfsvenjur Evrópusambandsins og alþjóðlega staðla, eins og fram kemur í greinargerð samningahóps um fjárhagsmálefni. Engu að síður er þörf á frekari formfestu, skýrara verklagi og ekki síst eflingu innri endurskoðunar.

#### *Staða kafla*

Kaflinn var opnaður 22. júní 2012 og standa viðræður nú yfir.

#### **3.4. Breytt meðferð aðildarviðræðna við ESB fram að kosningum til Alþingis**

Í byrjun árs 2013 var gert samkomulag milli stjórnarflokkanna um breytta meðferð aðildarviðræðna við Evrópusambandið í aðdraganda alþingiskosninga. Í framhaldi af því samþykkti ríkisstjórnin að ekki yrði unnið frekar fram að kosningum við mótun samningsafstöðu Íslands í eftirfarandi fjórum köflum: 11. kafli um landbúnað og dreifbýlisþróun, 13. kafli um sjávarútveg, 3. kafli um staðfesturétt og þjónustufrelsi og 4. kafli um fjálsa fjármagnsflutninga, en tveir síðastnefndu kaflarnir hafa báðir tengingu við kaflann um sjávarútveg. Varðandi þá 16 kafla sem standa opnir myndu samninganefnd Íslands og sérfræðingar halda áfram samskiptum við ESB, án þess þó að kallað yrði eftir frekari ákvörðunum framkvæmda- eða löggjafarvalds. Þá yrði ekki lögð áhersla á sérstaka ríkjaráðstefnu á útmánuðum.

Í eftirfarandi töflu gefur að lita stöðu allra kafla viðræðnanna:

Kaflar	EES	Opnunar- viðmið	Viðræður hafnar	Lokunar- viðmið	Viðræðum lokið
1. Frjálsir vöruflutningar	Já		18.12.2012	Já	
2. Frjáls för vinnuafis	Já		19.10.2011	Nei	19.10.2011
3. Staðfesturéttur og þjónustufrelsi	Já				
4. Frjálsir fjármagnsflutningar	Já				
5. Opinber innkaup	Já		27.06.2011	Já	
6. Félagaréttur	Já		12.12.2011	Nei	12.12.2011
7. Hugverkaréttur	Já		19.10.2011	Nei	19.10.2011
8. Samkeppnismál	Já		30.03.2012	Já	18.12.2012
9. Fjármálaþjónusta	Já		24.10.2012	Já	
10. Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlar	Já		27.06.2011	Já	
11. Landbúnaður og dreifbýlisþróun	Nei	05.09.2011			
12. Matvælaöryggi, dýra- og plöntuheilbrigði	Já				
13. Sjávarútvegur	Nei				
14. Flutningastarfsemi	Já		22.06.2012	Já	
15. Orkumál	Já		30.03.2012	Já	
16. Skattamál	Nei		18.12.2012	Já	
17. Efnahags- og peningamál	Nei		18.12.2012	Já	
18. Hagtölur	Já		24.10.2012	Já	
19. Félags- og atvinnumál	Já		22.06.2012	Já	
20. Fyrirtækja- og iðnstefna	Já		12.12.2011	Nei	12.12.2011
21. Samevrópsk net	Já		12.12.2011	Nei	12.12.2011
22. Byggðastefna og uppbyggingarsjóðir	Nei	06.10.2011	18.12.2012	Já	
23. Réttarvarsla og grundvallarréttindi	Nei		12.12.2011	Nei	12.12.2011
24. Dóms- og innanríkismál	Nei				
25. Vísindi og rannsóknir	Já		27.06.2011	Nei	27.06.2011
26. Menntun og menning	Já		27.06.2011	Nei	27.06.2011
27. Umhverfismál	Já		18.12.2012	Nei	
28. Neytenda- og heilsuvernd	Já		30.03.2012	Nei	30.03.2012
29. Tollabandalag	Nei		24.10.2012	Já	
30. Utanríkistengsl	Nei		18.12.2012	Já	
31. Utanríkis-, öryggis- og varnarmál	Nei		30.03.2012	Nei	30.03.2012
32. Fjárhagslegt eftirlit	Nei		22.06.2012	Já	
33. Framlagsmál	Nei		12.12.2011	Já	
34. Stofnanir	Nei				
35. Annað	Nei				
			<b>Samtals opið: 27</b>		<b>Þar af lokið: 11</b>

Einnig hefur samningsafstaða í köflum 12 og 24 verið afhent en hins vegar er ekki búið að opna þessa kafla. Alls er því búið að afhenda samningsafstöðu í 29 köflum.

### 3.5. Efnahagsmál og aðildarviðræður

Fjármálakreppan og afleiðingar hennar voru einn af aflvökum þess að íslensk stjórnvöld töldu skynsamlegt að sækja um aðild að Evrópusambandinu og gerast þátttakendur í efnahags- og myntbandalagi Evrópu með evru sem gjaldmiðil og Seðlabanka Evrópu sem bakhjarl. Eitt meginmarkmið umsóknarinnar um aðild að ESB er að auka efnahagslegan stöðugleika hér á landi og taka upp trúverðugan og traustan gjaldmiðil í stað krónunnar, sem féll í verði um nærri 50% þegar fjármálakreppan skall á.

#### *Vandinn á evrusvæðinu*

Að ýmsu leyti má segja að hin alþjóðlega fjármálakreppa hafi varpað ljósi á veikleika í reglu- og stofnanaumgjörð evrusvæðisins. Jafnframt liggur vandinn í agaleysi í opinberum fjármálum í sumum evruríkjunna. Evrusvæðið glímir því fyrst og fremst við ríkisfjármála- og bankakreppu í sumum aðildarríkjum, auk samkeppnis- og viðskiptajafnaðarkreppu. En evruríkin eiga hins vegar ekki við gjaldeyris- eða gjaldmiðilskreppu að stríða.

Þannig hefur evran sem gjaldmiðill haldið styrk sínum á alþjóðlegum gjaldeyrismörkuðum frá því fjármálakreppan skall á. Frá því evran var tekin í notkun árið 1999 hefur gengi hennar verið að meðaltali 4% hærra en gengi Bandaríkjadals og í ágúst 2012 var gengi evru gagnvart Bandaríkjadali um 6½% hærra en þegar evran kom fyrst til sögunnar. Frá upphafi evrusamstarfsins hefur Seðlabanki Evrópu í meginatriðum náð að halda verðbólguþröngumarkmiði sínu. Greiðsluferfi evrunnar hefur verið traust og þá hafa engin fjármagnshöft verið sett á viðskipti með evru frá því fjármálakreppan skall á.

#### *Viðbrögð ESB*

Evrópusambandið hefur gripið til margvíslegra aðgerða til að treysta regluverk sitt og styrkja umgjörð efnahagsmála aðildarríkjunna. Þannig tók nýtt fyrirkomulag gildi í ársbyrjun 2011 undir nafninu *European Semester*, sem miðar að aukinni samræmingu efnahags- og ríkisfjármála milli aðildarríkjunna m.t.t. skuldbindinga þeirra innan sambandsins. Framkvæmdastjórn ESB leggur mat á áætlanir og stefnu aðildarríkjunna og gerir ef þörf krefur tillögur til ráðs ESB um umbætur í efnahags- og ríkisfjármálum. Í engu er þó verið að færa fjárlagagerð frá aðildarríkjunum til stofnana ESB, heldur munu þjóðþing aðildarríkjunna áfram taka ákvörðun um fjárlögin eins og verið hefur.

Þá hafa aðildarríkin samþykkt fimm nýjar tilskipanir og eina reglugerð til styrkingar á sáttmálum Evrópusambandsins um stöðugleika og hagvöxt, m.a. með því að treysta eftirlit með opinberum fjármálum, koma á skilvirkara eftirliti með efnahagslegu ójafnvægi, tryggja lágmarkssamræmingu á umgjörð fjárlagagerðar og styrkja og útvíkka viðurlög gegn því að ríki brjóti viðmið um ríkisfjármál. Jafnframt eiga ráðið og Evrópuþingið í viðræðum um innleiðingu tveggja reglugerða sem ætlað er að herða eftirlit með fjárlagagerð evruríkjunna, einkum þeirra verst settu.

Einnig hafa evruríkin sautján með þátttöku sex Evrópusambandsríkja til viðbótar, þ.e. allra nema Bretlands, Svíþjóðar, Tékklands og Ungverjalands, samþykkt sérstakan Evrusáttmála. Tilgangur hans er að styrkja stöðu ríkisfjármála og auka samkeppnishæfni í aðildarríkjum sáttmálans. Auk þess hafa 25 af 27 aðildarríkjum ESB, þ.e. öll nema Bretland og Tékkland, undirritað sáttmála um samræmi í ríkisfjármálum með það að markmiði að auka aga og eftirlit. Þá hefur verið samþykktur sérstakur sáttmáli, sem felur í sér að auka hagvöxt, fjárfestingar og atvinnu með aðgerðum framkvæmdastjórnar og aðildarríkja ESB.

Í formennskutíð Írlands í ráði ESB á fyrri hluta þessa árs verður jafnframt lögð áhersla á gerð fríverslunarsamninga sambandsins við önnur lönd, í því augnamiði að auka hagvöxt og

fjölga störfum. Sérstök áhersla verður lögð á gerð friverslunarsamninga við Bandaríkin og Japan og að lokið verði viðræðum um gerð friverslunarsamninga við Kanada og Singapur.

Að auki hefur verið stofnaður varanlegur sjóður, Evrópska stöðugleikakerfið (ESM), sem hefur það hlutverk að stuðla að stöðugleika á evrusvæðinu og veita ríkjum í efnahagsvanda fjárhagsaðstoð. Sjóðurinn mun fá heimild til þess að lána bönkum á evrusvæðinu beint, sem mun losa um þau nánú tengsl sem verið hafa milli banka og ríkissjóða í Evrópu. Síðast en ekki síst náðist samkomulag í desember sl. um stofnun sameiginlegs bankaeftirlits á evrusvæðinu. Mun eftirlitið taka til starfa þann 1. mars 2014 og ná til evruríkjanna, en verður þó opið fyrir öðrum aðildarríkjum ESB. Hið sameiginlega eftirlit verður framkvæmt af Seðlabanka Evrópu og mun ná til stærstu banka evrusvæðisins, en bankanum verður þó heimilt að grípa inn í starfsemi allra bankastofnana á evrusvæðinu ef þurfa þykir. Fjármálaeftirlit aðildarríkjanna verða eftir sem áður starfrækt, og munu þau t.d. hafa eftirlit með málum sem snúa að neytendavernd, peningþvætti, greiðslumiðslun og starfsemi útibúa í öðrum ríkjum. Hið sameiginlega bankaeftirlit er liður í stofnun sérstaks bankabandalags, en bankabandalagið mun auk þess m.a. fela í sér sameiginlegt regluverk um skilanefndir og uppgjör gjaldþrota. Nokkur aðildarríki evrusvæðisins hafa einnig glímt við alvarlegan bráðavanda. Evruríki sem lenda í alvarlegum fjárhagsvanda geta nú fengið fjárhagsaðstoð frá hinu nýja Evrópska stöðugleikakerfi. Lánveitingunum fylgja skýr skilyrði um umbætur í efnahags- og ríkisfjármálum með það að markmiði að tryggja sjálfbærni ríkisfjármála og bætta samkeppnisstöðu hagkerfanna. Seðlabanki Evrópu hefur einnig gripið til mikilvægra aðgerða til þess að styðja við evrusvæðið. Í því sambandi hefur veiting mikils lausafjár til langs tíma skipt sköpum, auk loforða um kaup skuldabréfa þeirra ríkja sem þurfa að leita á náðir neyðarsjóða evrusvæðisins.

Þessar aðgerðir miða allar að því að treysta umgjörð efnahagsmála til lengri tíma.

#### *Horfur í efnahagsmálum*

Í hagspá Evrópusambandsins frá því í nóvember 2012 er greint frá merkjum um aukna eftirspurn almennings, bætta samkeppnisstöðu fyrirtækja og vaxandi útflutning samhliða því að alþjóðaviðskipti séu að aukast. Jafnframt hafi dregið úr því efnahagslega ójafnvægi sem ríkti í mörgum ríkjum í aðdraganda kreppunnar og halli á viðskiptajöfnuði sé nú minni en áður. Fjármálakerfið búi nú við meiri stöðugleika og minni óvissu, sem m.a. sjáist í því að skuldatryggingarálag flestra aðildarríkja ESB hafi lækkað verulega að undanfögnu. Í hagspá ESB kemur þó skýrt fram að staða efnahagsmála í aðildarríkjunum sé ennþá viðkvæm. Því er spáð að landsframleiðsla dragist saman um 0,3% á árinu 2012 í aðildarríkjum ESB, en að lítils háttar aukning verði á landsframleiðslu árið 2013 og muni hagvöxtur þá mælast 0,4%. Frekari hagvexti er síðan spáð árið 2014, eða um 1,6%. Er því spáð að hagvöxtur verði jákvæður í öllum evruríkjunum á næsta ári, nema Kýpur. Í spánni segir að áðurnefndar aðgerðir ESB muni að verulegu leyti leggja grundvöll að þeim vexti sem spáð er frá og með þessu ári.

Hins vegar sé vandi bankakerfisins ekki úr sögunni, sem geti takmarkað framboð af lánsfê. Þá er atvinnuleysi ennþá mikið í aðildarríkjum Evrópusambandsins, eða um 11% að meðaltali. Aðgerðir til atvinnuskapandi verkefna verða því áfram meðal brýnustu viðfangsefna aðildarríkja sambandsins.

#### *Staða einstakra aðildarríkja ESB*

Staða einstakra aðildarríkja Evrópusambandsins er afar mismunandi. Sérstaklega á það við um ástand fjármálakerfisins og stöðu ríkisfjármála, sem og skuldir einstaklinga og fyrirtækja. Efnahagur í mörgum aðildarríkjum stendur ágætlega miðað við erfiðleika í heimbúskapnum,

s.s. í Austurríki, Lúxemborg, Möltu, Póllandi, Slóvakíu og Svíþjóð. Eystrasaltsríkin þrjú hafa einnig rétt vel úr kútnum eftir mikla erfiðleika árið 2009. Staða Kýpur, Portúgals og Írlands er enn erfið þótt vissulega séu jákvæð teikn um að síðarnefndu tvö ríkin séu á réttri leið. Umbætur í efnahagsmálum þeirra, ekki síst á Írlandi, eru farnar að bera ávöxt. Verst stendur hins vegar Grikkland, þó að rofað hafi til með hækkun matsfyrirtækja á láns hæfismati um sex flokka árla þessa árs. Staða Spánar, Slóveníu og að nokkru minna leyti Ítalíu er einnig viðkvæm.

Af stærri aðildarríkjum Evrópusambandsins er spáð hægfare vexti í *Pýskalandi* frá og með þessu ári, einkum vegna aukinnar innlendrar eftirspurnar. Í *Frakklandi* er spáð mjög hægum vexti á þessu ári þar sem einkaneysla dregst lítillega saman og fjárfesting stendur í stað. Á *Ítalíu* er talið að samdráttur ríki fram á mitt þetta ár en þá taki við hægfare bati. Á *Spáni* hefur verið gripið til margvíslegra aðgerða sem ekki munu skila sér fyrr en árið 2014 en horfur í útflutningsverslun eru reyndar nokkuð bjartar.

Í stærstu ríkjum utan evrusvæðisins eru horfur á mjög hægfare vexti í *Bretlandi*. Í *Póllandi* er því spáð að draga muni úr þeim öra hagvexti sem þar hefur verið á undanförunum árum vegna versnandi ytri skilyrða og stöðunar á vinnumarkaði.

### *Upptaka evru*

Þar til Ísland getur orðið aðili að Evrópusambandinu og tekið upp evru þurfa Íslendingar að búa áfram við krónu. Fyrirsjáanlegt er að sú króna verði í einhvers konar höftum en sökum gjaldeyrishaftanna verður nauðsynlegt að setja á margs konar varúðarreglur um starfsemi fjármálastofnana sem hindra eðlilegan vöxt atvinnulífsins og takmarka möguleika innlendra aðila, s.s. lífeyrissjóða, til að ávaxta fé sitt með með hagkvæmum og lögbundnum hætti í erlendum gjaldmiðlum.

Þótt nokkur ár myndu líða fram að upptöku evru hér á landi ber þess að geta að eftir að ríki gerast aðilar að Evrópusambandinu geta þau fljótlega hafið þátttöku í gengissamstarfi Evrópu, ERM II. Ríki þurfa að vera minnst tvö ár í ERM II og er það liður í undirbúningi fyrir upptöku evru. Með ERM II yrði gengi íslensku krónunnar fest við gengi evru og væri Seðlabanki Evrópu skuldbundinn til að verja það gengi upp að vissum vikmörkum. Með þátttöku í ERM II kæmist krónan í ákveðið skjól og peningastefnan öðlaðist aukinn trúverðugleika, auk þess sem gengi krónunnar yrði varið gegn miklum sveiflum sem yki verðstöðugleika hér á landi. Fram að þátttöku Íslands í ERM II gengissamstarfinu er hins vegar mikilvægt að íslensk stjórnvöld marki skýra stefnu í gengis- og gjaldmiðilsmálum til að auðvelda samleitni við Maastricht-skilyrðin um fjármál hins opinbera, verðbólgu og langtímavexti, sem eru forsenda þess að ríki geti tekið upp evru.

Í nýlegri skýrslu Seðlabanka Íslands um valkosti Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum er komist að þeirri niðurstöðu að Íslendingar eigi fyrst og fremst tvo kosti í gjaldmiðils- og gengismálum, annars vegar með endurbættri umgjörð um krónuna og hins vegar með upptöku evru með aðild að Evrópusambandinu. Í áliti samráðshóps um mótun gengis- og peningastefnu síðastliðið haust komu fram skiptar skoðanir um valkosti Íslands til lengri tíma lítið, en samstaða var í hópnum um að einhliða upptaka annars gjaldmiðils kæmi ekki til greina.<sup>2</sup>

Í áður nefndri skýrslu Seðlabanka Íslands kemur skýrt fram hver ávinningurinn af upptöku evru hér á landi yrði. Þar er m.a. komist að þeirri niðurstöðu að krónan hafi ekki jafnað sveiflur hér á landi heldur verið sjálfstæð uppspretta hagsveiflna. Jafnframt kemur fram að viðskiptakostnaður gæti lækkað um 5–15 ma. kr. á ári verði evran tekin upp hér á landi. Auk

<sup>2</sup> Formaður nefndarinnar var Helga Jónsdóttir, sem tilnefnd var af efnahags- og viðskiptaráðherra. Aðrir nefndarmenn voru Árni Þór Sigurðsson, tilnefndur af þingflokki Vinstri grænna, Freyr Hermannsson, tilnefndur af þingflokki Framsóknarflokks, Illugi Gunnarsson, tilnefndur af þingflokki Sjálfstæðisflokks, Lilja Mósedóttir, tilnefnd af þingflokki Hreyfingarinnar, Þórunn Sveinbjarnardóttir, tilnefnd af þingflokki Samfylkingarinnar, Gylfi Arnbjörnsson, fyrir Alþýðusamband Íslands og Vilhjálmur Egilsson, fyrir Samtök atvinnulífsins.

Þessi bendi rannsóknir til þess að með aðild að myntbandalagi muni vöruviðskipti aukast um 4–11% af landsframleiðslu, eða um 65–179 ma. kr. á ári, og auka landsframleiðslu á mann varanlega um 1½–11%, eða um 24–179 ma. kr. á ári, sé miðað við landsframleiðslu ársins 2011. Einnig er í skýrslunni vitnað í rannsókn sem sýnir fram á að við aðild Íslands að evrusvæðinu myndi innlent raunvaxtastig lækka um a.m.k. 1½%. Fyrir jafn skuldsetta þjóð og Íslendinga, myndi slík lækkun raunvaxta skipta gríðarlega miklu máli fyrir heimili og fyrirtæki.

#### 4. EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ

EES-samningurinn er nú sem fyrr einn af hornsteinum í utanríkisstefnu Íslands og meginstoð samskipta Íslands og Evrópusambandsins síðustu tvo áratugi. Samningurinn er forsenda fyrir greiðum aðgangi að mikilvægasta markaðssvæði Íslands (ESB/EES) og grundvöllur margvíslegra tækifæra fyrir einstaklinga og fyrirtæki í viðskiptum, menntun, rannsóknum o.fl.

Það veldur hins vegar vaxandi áhyggjum að teikn eru á lofti um að þrengja kunni að samningnum og virkni hans. Þar skiptir mestu að alþjóðasamningum er búinn þröngur rammi almennt í íslenski stjórnskipan, einkum og sér í lagi vegna þeirrar staðreyndar að íslensk stjórnskipan inniheldur ekki ákvæði um skýrar heimildir til framsals ríkisvalds í alþjóðlegri samvinnu. Á þetta atriði reynir æ oftar og bera ýmis lögfræðileg álit undanfarinna ára þess vitni. Innan EES-samningsins hefur þeim tilvikum fjölgað þar sem álitamál af þessu tagi koma upp og oftar hefur komið til kasta Alþingis á þessu kjörtímabili en áður, síðast við afgreiðslu á frumvarpi um loftslagsmál, sjá kafla 4.2.2. hér á eftir. Nokkur lögfræðialit liggja og til grundvallar í öðrum málum sem hér verður gerð grein fyrir. Sýnu flóknast virðist taflíð að því er snýr að hinum nýju evrópsku eftirlitsstofnunum á fjármálamarkaði.

Ástæða er til að ætla að þróunin verði á þessa leið í auknum mæli á næstu misserum. Hefur því reyndar verið spáð um nokkurn tíma í ýmsum samantektum á vegum EFTA. Helgast það ekki síst af því að EES-samningurinn í núverandi mynd er barn síns tíma og engin ástæða til að ætla annað en hann haldi áfram að fjarlægjast uppruna sinn, Rómarsáttmálann, en honum hefur ítrekað verið breytt undanfarin 20 ár. Fari mál þannig að Ísland geti ekki tekið upp gerðir um eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði kann það á endanum að leiða til þess að fjármálaþjónusta á Íslandi verði ekki lengur hluti af innri markaði ESB, með beinum afleiðingum fyrir íslenska fjármálakerfið í alþjóðlegu umhverfi.

Það er því tímabært að þetta atriði komi til umfjöllunar í yfirstandandi vinnu við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Á sama hátt er ekki ástæða til annars en að horfast í augu við þann veruleika að valdajafnvægi stofnana Evrópusambandsins í Brussel heldur áfram að breytast, Evrópuþinginu í hag. Það er þróun sem skiptir máli í samhengi EES- og Schengen-samninga Íslands þar sem aðkoma Íslands að ákvörðunum og umfjöllun um löggjöf á þessum sviðum innan þingsins er engin. Í þessu ljósi má færa fyrir því rök að sífellt halli meir á EES/EFTA-ríkin að þessu leyti í EES-samstarfinu, m.a. í þeim skilningi að lýðræðishallinn gagnvart þeim og íbúum þeirra fari vaxandi.

#### 4.1. Hið pólitíska umhverfi EES-samningsins

##### 4.1.1. Tillögur Evrópusambandsins um tengingu smárikja við EES-samninginn

Um nokkurra ára skeið hefur Evrópusambandið leitað að víðeigandi fyrirkomulagi fyrir samvinnu sína við ríkin Andorra, Mónakó og San Marínó, eða hin svokölluðu smárik. Tæplega 150.000 manns búa í þessum þremur ríkjum og samanlagt flatarmál þeirra er 530 km<sup>2</sup> eða 0,5% af flatarmáli Íslands. Andorra er langstærst, 470 km<sup>2</sup>, en Mónakó er þeirra minnst, á stærð við Viðey. Þótt þessi ríki séu ekki aðilar að Evrópusambandinu eru hagkerfi þeirra um margt tengd innri markaði ESB, auk þess sem tengsl þeirra við tiltekin ESB-grannríki eru einstök. Ekkert þessara ríkja hefur sótt um aðild að Evrópusambandinu en gagnkvæmur vilji er til þess að styrkja tengsl þeirra við sambandið.

Samskipti ESB við Andorra, Mónakó og San Marínó voru nýlega til umræðu í ráði ESB. Fram kemur í niðurstöðum ráðsins að til þess að smárikin geti styrkt og dýpkað tengsl sín við sambandið séu raunhæfustu kostirnir fyrir þau annaðhvort að verða þátttakendur í Evrópska efnahagssvæðinu eða fá aðgang að innri markaði Evrópusambandsins með samningum að fyrirmynd EES-samningsins. Haldnir verða samráðsfundir ESB og smárikjanna á fyrsta fjórðungi ársins 2013 til þess að skoða þessar tillögur og er stefnt að því að skila skýrslu til ráðsins fyrir lok árs 2013, um m.a. hver næstu skref skuli vera.



Árétta ber að hér er fyrst og fremst um sjónarmið Evrópusambandsins að ræða sem EES/EFTA-ríkin taka sjálfstæða afstöðu til ef smárikinn óska eftir aðild að Evrópska efnahagssvæðinu. Samkvæmt 128. gr. EES-samningsins eru tvær leiðir mögulegar til að gerast aðili að samningnum, annaðhvort með aðild að EFTA eða að ESB. Nýlegt dæmi um þetta er fyrirhuguð aðild Króatíu að EES-samningnum, sem ekki gerist sjálfkrafa heldur þarf að semja um hana sérstaklega.

#### **4.1.2. Ályktun ráðs Evrópusambandsins um EFTA-ríkin og EES-samninginn**

Ráð Evrópusambandsins samþykkti hinn 20. desember 2012 ályktun um samskipti Evrópusambandsins við EFTA-ríkin en slíkt mat fer fram á tveggja ára fresti.

Í ályktuninni lýsti ráðið almennt ánægju sinni með samskipti ESB við aðildarríki EFTA. Fram kom að öll EFTA-ríkin hefðu aukið þátttöku sína á sviði utanríkis- og öryggismála og tekið virkan þátt í Schengen-samstarfinu. Þá var tekið fram að samskiptin hefðu aukist í ýmsum málaflokkum. Á vettvangi EES-samningsins fagnaði ráðið verulegri viðleitni EES/EFTA-ríkja á síðustu tveim árum við innleiðingu á EES-gerðum. Hins vegar vakti ráðið athygli á þeim fjölda gerða sem enn hefðu ekki öðlast gildi í EES/EFTA-ríkjunum eða hefðu ekki verið teknar upp í EES-samninginn, þrátt fyrir að tímafrestir væru liðnir samkvæmt samningnum. Jafnframt fagnaði ráðið skýrslu Noregs um stöðu EES-samningsins (Sejersted-skýrslan), sem um var fjallað í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis fyrir ári, og hvítbókarinnar sem var gefin út, sem og úttektar Liechtenstein á samningnum, og vísaði til þess að einnig standi yfir heildarmat á samningnum á vettvangi Evrópusambandsins, sjá umfjöllun í kafla 4.1.4.

Fjallað var um samskipti Evrópusambandsins við Liechtenstein og Noreg á svipuðum nótum og við Ísland. Varðandi Liechtenstein var undirstrikað að það hafi sýnt fram á að EES gæti verið mjög gott fordæmi í leit að leiðum til að styrkja samskipti ESB við smárikinn Andorra, Mónakó og San Marínó.

Ráðið lýsti almennt ánægju með gang aðildarviðræðna Íslands og Evrópusambandsins og hvatti Ísland áfram á þeirri braut. Auk þess var lýst yfir ánægju með opnun viðræðna um landbúnaðarafurðir á grundvelli 19. gr. EES-samningsins. Þá lýsti ráðið yfir vilja til að efla frekara samstarf við Ísland í málefnum norðurslóða. Talið var að Íslandi hefði tekist vel til við að koma efnahagslífínu í réttar skorður í kjölfar bankahrunsins. Hins vegar lagði ráðið áherslu á að Ísland virði skuldbindingar sínar á sviði fjármálastarfsemi og vinni að losun gjaldeyrishafta. Í ályktuninni lýsti ráðið enn fremur yfir óánægju með að ekki hefði tekist að ná samkomulagi í makríldeilunni en um hana er fjallað í kafla 5.2.5.

#### **4.1.3. Sviss**

Samband Evrópusambandsins við Sviss er annað en við hin EFTA-ríkin þrjú þar sem Sviss er ekki aðili að EES-samningnum. Sviss hefur hingað til tekið þátt í innri markaði ESB í gegnum á áttunda tug tvíhliða samninga við sambandið á einstaka sviðum, en slík nálgun hefur orðið æ erfiðari í seinni tíð. Því hefur ESB lagt áherslu á að tryggja þurfi beina þátttöku Svisslendinga í innri markaðnum.

Ályktun ráðs Evrópusambandsins um samskipti ESB við EFTA-ríkin, hinn 20. desember 2012, slær í gadda þá afstöðu ráðsins að hin tvíhliða leið sem Sviss hefur farið sé komin á endastöð og þarfnist endurskoðunar. Meðal annars kemur fram í ályktuninni að einkum þurfi að koma upp sameiginlegu stofnanaverki, sem fæli í sér eftirlit með framkvæmd samninga og dómstól. Tryggja þurfi lagalegt öryggi og sjálfstæði stofnana í þá veru sem EES-samningurinn gerir.

#### **4.1.4. Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB um framkvæmd EES-samningsins**

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins birti í desember 2012 vinnuskjal um framkvæmd EES-samningsins í kjölfar þess að ráð ESB ákvað í desember 2010 að sambandið skyldi gera sína eigin endurskoðun á framkvæmd samningsins. Skjalið er innlegg í umræðu aðildarríkja ESB um samskipti þess við EES/EFTA-ríkin, Sviss og smáríkin Andorra, Mónakó og San Marínó.

Í vinnuskjalinu kemur fram að á heildina litið gangi EES-samstarfið vel og hafi EES-samningurinn verið grundvöllur að góðu sambandi milli Evrópusambandsins og EES/EFTA-ríkjanna á síðustu tveimur áratugum. Þó er bent á að EES-samstarfið sé frekar EES/EFTA-ríkjunum í vil heldur en ESB þar sem það veiti EES/EFTA-ríkjunum aðgang að markaði sem telur 500 milljónir manna, en í staðinn fái ESB aðgang að markaði sem telji eingöngu 5,5 milljónir manna.

Tekið er fram að á sínum tíma hafi verið samið um EES-samninginn milli Efnahagsbandalags Evrópu (EBE) og 12 aðildarríkja þess annars vegar, og EFTA-ríkjanna sjö hins vegar, og hafði samningnum verið ætlað að vera besti mögulegi valkostur við aðild að EBE fyrir ríki sem ekki hefðu í hyggju að gerast aðilar. Hins vegar hafi breytingar orðið EFTA-megin fljótlega eftir undirritun EES-samningsins þar sem 3 EFTA-ríkjanna (Svíþjóð, Finnland og Austurríki) hafi gengið til liðs við Evrópusambandið, en það fjórða (Sviss) ákveðið að taka ekki þátt í EES-samningnum. Þremur stækkunarlotum síðar samanstandi Evrópusambandið af 27 aðildarríkjum, auk þess sem stofnanir og starfsemi ESB hafa breyst og þetta hafi haft afleiðingar fyrir EES-samstarfið.

Í vinnuskjalinu er jafnframt farið yfir hvernig EES-samstarfið geti mögulega þróast. Svo geti farið að Ísland segi sig úr EES vegna ESB-aðildar, Sviss geti óskað eftir inngöngu og jafnvel einnig smáríkin Andorra, Mónakó og San Marínó. Ohjálkvæmilega þyrfti þá að endurskoða EES-samninginn, ekki síst til að laga stofnanir EES að breyttum aðstæðum. Í vinnuskjalinu varpar framkvæmdastjórnin m.a. fram þeirri spurningu hvernig tryggja megi að EES/EFTA-stofnanirnar haldi áfram að starfa á trúverðugan og lögmætan hátt gangi Ísland í Evrópusambandið. Framkvæmdastjórnin veltir einnig fyrir sér hvernig hægt sé að tryggja samræmi milli EES-fyrirkomulagsins og samskipta Evrópusambandsins við Sviss annars vegar og smáríkin hins vegar. Auk umfjöllunar um EES-samstarfið er í vinnuskjalinu farið yfir ýmis önnur mál, þ. á m. frammistöðumat ESA, vandann hvað varðar fjölda gerða sem enn hafa ekki tekið gildi í EES-ríkjunum eða hafa ekki verið teknar upp í EES-samninginn, tvíhliða samninga ESB og EFTA-ríkjanna, landfræðilega merkingu og tolla á landbúnaðarvörum og Þróunarsjóð EFTA.

Í raun má segja að niðurstaða vinnuskjalsins sé að EES-samstarfið hafi gengið vel en varast skuli að leyfa EFTA-ríkjunum að skapa sér stöðu sem veiti þeim réttindi aðildarríkis „à la carte“ (frjálst val). Þvert á móti skuli herða framkvæmd EES-samningsins og beita þeim úrræðum EES-samningsins sem til boða standa ef nauðsyn krefur. Helstu markmið framkvæmdastjórnarinnar virðast vera að einfalda og straumlínulaga samband ESB við EFTA-ríkin og önnur ríki, t.a.m. smáríki. Tekið er fram að mun erfiðara sé orðið fyrir EES/EFTA-ríkin að semja um undanþágu eða aðlögunartíma hvað varðar gerðir sem falla undir EES-samninginn og að sá möguleiki sé jafnvel óviðunandi þar sem löggjöf ESB byggist á niðurstöðum samningaviðræðna 27 ríkja, sem sé mikill fjöldi að teknu tilliti til þess að aðildarríki Evrópusambandsins voru 12 í upphafi EES-samstarfsins.

Búist er við því að þau mál sem fjallað er um í vinnuskjalinu verði rædd við EES/EFTA-ríkin á vettvangi EES-ráðsins vorið 2013.

#### **4.1.5. Hvítbók Noregs um EES-samninginn**

Hinn 12. október 2012 lagði ríkisstjórn Noregs fram hvítbók um EES-samninginn og aðra samninga Noregs við Evrópusambandið. Hvítbókin byggist á skýrslu Sejersted-nefndarinnar

sem lögð var fram í janúar 2012, þar sem fram kom með skýrum hætti að umfang og eðli EES og samskipta Noregs við ESB væru mun meiri, dýpri og nánari en þegar EES-samningurinn öðlaðist gildi. Gerð var grein fyrir Sejersted-skýrslunni í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis í apríl 2012.

Hvítbók norsku ríkisstjórnarinnar var send til umfjöllunar norska Stórþingsins og er nú til umræðu í Evrópunefnd þingsins. Í byrjun desember 2012 var haldin opinn nefndarfundur með hagsmunaaðilum, m.a. úr atvinnulífinu, já- og nei-hreyfingunum í Noregi, verkalyðsfélögum og samtökum sveitarfélaga. Þegar nefndin hefur lokið sinni vinnu mun fara fram almenn umræða í þinginu um hvítbók ríkisstjórnarinnar. Þess má geta í þessu samhengi að Liechtenstein vinnur einnig að gerð skýrslu um EES-samninginn, sem væntanleg er síðar á þessu ári.

## **4.2. Stjórnskipuleg álitamál tengd aðild Íslands að EES**

Þátttaka Íslands í EES-samstarfinu gengur að jafnaði snurðulaust fyrir sig, en stöku sinnum koma þó upp erfið álitaeftirlit. Heimildum Íslands til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana eru þröngar skorður settar samkvæmt íslensku stjórnarskránni, því engin skráð regla er um slíkt í henni. Fræðimenn hafa þó talið að framsal á vel skilgreindu og afmörkuðu sviði sé heimilt.

Á síðustu árum hefur í vaxandi mæli reynt á þetta álitaeftirlit og spurninguna um hvort innleiðing gerða Evrópusambandsins feli í sér framsal ríkisvalds sem brjóti gegn stjórnarskránni. Ástæðan er að hluta til sú að breytingar á sáttmálum Evrópusambandsins hafa haft í för með sér breytingar á ákvörðunar- og lagasetningarvaldi innan ESB. Einnig hefur átt sér stað þróun í þá átt að færa ákvörðunar- og eftirlitsvald á sérstökum sviðum inn í sérhæfðar stofnanir á vegum ESB, sem er nokkuð sem ekki var fyrir séð þegar EES-samningurinn var gerður. Í slíkum tilvikum verða EES/EFTA-rikin að semja sérstaklega um aðkomu sína og þátttöku í viðkomandi stofnunum. Erfiðleikum getur verið bundið að fella það að tveggja stöða kerfinu. Þá eru fleiri atriði sem hafa áhrif á þessa þróun, t.d. þróun hjá ESB varðandi sektir og utanaðkomandi aðstæður eða tilvik sem kalla á ný úrræði. Má þar nefna fjármálakreppuna, þar sem reyndist þörf á nýjum úrræðum innan Evrópusambandsins á tilteknum sviðum sem höfðu í för með sér frekara framsal valds frá aðildarríkjunum til ESB.

Álitaeftirlit varðandi stjórnskipulegar heimildir koma því reglulega upp og í tveim nýlegum tilvikum hefur niðurstaða lögfræðialita lagaprófessora verið sú að upptaka gerða ESB í landsrétt feli í sér óheimilt framsal ríkisvalds. Þar var annars vegar um að ræða gerðir vegna upptöku nýs eftirlitskerfis með fjármálamörkuðum í Evrópu, sjá nánar í kafla 4.2.1., og hins vegar vegna skráningarkerfis ESB á losunarheimildum gróðurhúsalofttegunda, sjá nánar kafla 4.2.2. Sú niðurstaða prófessoranna hefur í báðum tilvikum kallað á samráð innan EES um viðbrögð og leit að lausnum, en Noregur á í einhverjum tilvikum við sams konar stjórnskipunarleg vandamál að stríða og Ísland.

Að jafnaði hafa fundist lausnir á slíkum málum sem tryggja það að stjórnarskrárbundnar takmarkanir á framsali séu virtar. Slíkt er þó ekki mögulegt í öllum tilvikum, eins og umfjöllun hér á eftir um nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu ber með sér. Ef yfirstandandi endurskoðun á stjórnarskránni leiðir ekki til rýmkunar á stjórnarskrárbundnum heimildum á framsali ríkisvalds má gera ráð fyrir að stjórnskipulegum álitamálum í EES-samstarfinu haldi áfram að fjölga.

### **4.2.1. Reglur um fjármálaeftirlit í Evrópu**

Að undanförmu hefur verið til umræðu að taka reglur ESB um eftirlit með fjármálamörkuðum í Evrópu upp í EES-samninginn. Fulltrúar tveggja EFTA-ríkja, Íslands og Noregs, hafa þar bent á stjórnskipuleg vandamál sem ríkin standa frammi fyrir gagnvart þessu nýja lagaumhverfi, þar sem líklegt væri að í upptöku reglnanna í EES-samninginn og innleiðingu þeirra í ríkjnum fælist meira framsal valds til alþjóðlegra stofnana en staðist fengi ákvæði

stjórnarskráa þeirra. Málið hefur verið kynnt ítarlega, m.a. fyrir utanríkismálanefnd og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, en nefndirnar hafa verið upplýstar á ýmsum stigum um þróun málsins.

Leitað var lagaáhlits Stefáns Más Stefánssonar og Bjargar Thorarensen á málinu. Í álitum þeirra kemur fram að innleiðing reglna ESB, sem kveða á um heimildir þriggja evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart íslenskum eftirlitsstofnunum og bindandi ákvarðanir sem hafa bein og íþyngjandi réttaráhrif gagnvart íslenskum fjármálafyrirtækjum, sé háð annmörkum með tilliti til íslensku stjórnarskrárinnar. Í þeim felist yfirþjóðlegt vald eftirlitsstofnana þar sem þátttökuréttur Íslands í ákvörðunum sé ekki tryggður og ekki sé um gagnkvæmni að ræða varðandi réttindi og skyldur aðildarríkjanna eða aðila innan þeirra. Með innleiðingu gerðanna yrði stigið skrefi lengra í framsali framkvæmdarvalds og dómsvalds en áður hefur verið fallist á að rúmist innan 2. gr. stjórnarskrárinnar, enda samrýmist hugsanleg innleiðing reglugerðanna ekki fyrri viðmiðum um afmarkað framsal á ríkisvaldi á takmörkuðu sviði. Í ljósi þessa telja Björg og Stefán Már að framsalið rúmist ekki innan venjuhelgaðrar reglu um að almenna löggjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana.

Í álitum Stefáns Más og Bjargar kemur fram að jafnvel þótt aðlögunartexta umræddra gerða yrði breytt þannig að ákvarðanir eftirlitsstofnananna myndu aðeins íslenska ríkið og stofnanir þess, en ekki fjármálafyrirtæki, yrði engu að síður verulegur vafi á því hvort hið nýja eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, sem sé eðlisólíkt tveggja stoða kerfi EES-samningsins og feli í sér aukið yfirþjóðlegt vald alþjóðastofnana, væri samrýmanlegt ákvæðum stjórnarskrárinnar. Þó er tekið fram að „unnt sé að vinna að lausn á þessum grunni að því tilskildu að tveggja stoða kerfi EES-samningsins verði notað gagnvart Íslandi og þeim skilyrðum að öðru leyti fullnægt“. Þau vísa í því sambandi annars vegar til aðlögunartexta þess efnis að ákvarðanir eftirlitsráðsins myndu aðeins íslenska ríkið og stofnanir þess, og hins vegar að ákvarðanir evrópsku eftirlitsaðilanna yrðu ekki lagalega bindandi þegar EFTA-ríkin ættu í hlut, heldur einungis í formi tilmæla.

Eftir gaumgæfilega skoðun samþykktu EFTA-ríkin að senda tillögu til framkvæmdastjórnar ESB sem fól í sér fulla þátttöku EFTA-ríkjanna í eftirlitskerfinu, þó þannig að ákvarðanir evrópsku eftirlitsstofnananna væru ekki bindandi hvað varðar EFTA-ríkin og stofnanir og fyrirtæki þeirra. Í október 2012 tilkynnti framkvæmdastjórnin formlega að slík lausn væri ekki ásættanleg.

Fari svo að EFTA-ríkin geti ekki samþykkt upptöku þessara reglna í EES-samninginn getur það haft í för með sér að ekki verður hægt að taka upp í EES-samninginn fjölda nýlegra gerða á sviði fjármálaþjónustu. Það þýðir að Ísland hefði í raun ekki lengur fulla aðild að innri markaði ESB á sviði fjármálaþjónustu. Erfiðleikar hafa verið að koma upp í framkvæmd og slík tilvik munu verða enn fleiri eftir því sem tíminn líður. Þar með verða reglurnar ekki einsleitir á EES-svæðinu.

Í þessu samhengi er óhjákvæmilegt að vísa til 102. gr. EES-samningsins. Í þeirri grein kemur fram að takist ekki að ná samkomulagi um upptöku ESB-gerðar í viðauka samningsins geti ESB vísað málinu til sameiginlegu EES-nefndarinnar. Hafi málið ekki verið leyst að liðnum sex mánuðum frá þeim tíma getur það í versta falli þýtt að framkvæmd þess hluta viðkomandi viðauka samningsins sem gerðin tekur til, í þessu tilfelli fjármálaþjónustu, sé frestað til bráðabirgða. Komi til slíks hlyti það óhjákvæmilega einnig að hafa áhrif á frjálsa för fjármagns.

Við þessar aðstæður nægir að eitt EES/EFTA-ríkjanna geti ekki af stjórnskipulegum ástæðum innleitt umræddar gerðir til að gerðirnar yrðu ekki teknar upp í EES-samninginn. Taka þá umræddar gerðir ekki til hinna EES/EFTA-ríkjanna, jafnvel þótt þau ríki ættu ekki í vandkvæðum með innleiðingu þeirra.

#### **4.2.2. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda**

Reglugerð framkvæmdastjórnar ESB nr. 1193/2011 kveður á um skráningarkerfi fyrir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS). Með reglugerðinni, sem kemur í stað eldri reglugerðar sambandsins um sama efni, er stefnt að því að tryggja öryggi í ETS-kerfinu betur en áður var og koma í veg fyrir hvers kyns misferli, svo sem peningaþvætti og stuld á losunarheimildum.

Í tengslum við upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn vaknaði sú spurning hvort ákvæði sem kveða á um að framkvæmdastjórnin geti fyrirskipað að loka fyrir aðgang að skráningarkerfinu ef rökstuddur grunur leikur á að öryggi sambandsskrárinnar – en það er gagnagrunnurinn þar sem allir reikningarnir eru og losunarheimildirnar geymdar – eða viðskiptaskrárinnar – sem er skráin yfir viðskiptin og færslurnar sem eiga sér stað – sé ógnað eða brotið hafi verið gegn öryggisreglum, fælu í sér viðtækara valdframsal en stjórnarskrá Íslands og Noregs heimiluðu.

Leitað var álits tveggja lagaprófessora við Háskóla Íslands, Stefáns Más Stefánssonar og Bjargar Thorarensen, á þessu með tilliti til íslenskrar stjórnskipunar. Í áliti þeirra frá 12. júní sl. kom fram að innleiðing reglugerðarinnar óbreyttrar væri háð annmörkum með tilliti til stjórnarskrárinnar að því er varðar framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds til stofnana ESB. Í álitinu var síðan lýst hugsanlegri lausn, sem fælist í því að laga texta reglugerðarinnar að tveggja stöða kerfi EES-samningsins, þannig að ESA, í stað framkvæmdastjórnar ESB, gæti falið miðlæga stjórnandanum að loka aðgangi í skráningarkerfinu, og að ákvörðun ESA yrði borin undir EFTA-dómstólinn.

Málið var kynnt viðkomandi nefndum Alþingis, þ.e. utanríkismálanefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og umhverfis- og samgöngunefnd, sem samþykktu að málinu yrði haldið áfram á grundvelli fyrrgreinds lagaálits. Samkomulagi var síðan náð við ESB um aðlögunartexta í tengslum við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn til samræmis við tillögur lagaálitsins.

Í desember 2012 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál, þar sem kveðið er á um innleiðingu reglna um skráningarkerfi ETS í samræmi við umræddan aðlögunartexta og í kjölfarið var umrædd reglugerð tekin upp í EES-samninginn.

#### **4.2.3. Barnalyf og sektarvald til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)**

Stjórnskipuleg álitamál hafa einnig komið upp í tengslum við fyrirhugaða upptöku í EES-samninginn á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1901/2006 um lyf fyrir börn. Í því máli hefur verið ágreiningur á milli EFTA-rikkjanna og framkvæmdastjórnar ESB um það hvar skuli hvíla ákvörðunarvald um beitingu fésekta vegna brota gegn ákvæðum reglna ESB á sviði lyfjamála. Sambærilegt mál kom upp á 139. löggjafarþingi í tengslum við staðfestingu á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella inn í samninginn reglugerð um m.a. stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, og um sektarheimildir til ESA því tengdu. Þegar Alþingi hafði veitt fyrirfram samþykki í formi þingsályktunar (621. mál) var gerðin tekin upp í samninginn og innleidd í íslensk lög.

Framkvæmdastjórn ESB hefur farið fram á að ákvörðunarvald um beitingu fésekta vegna brota á ákvæðum reglugerðarinnar skuli vera hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Samhliða þeirri kröfu hefur framkvæmdastjórnin krafist breytinga á aðlögunartexta vegna tveggja annarra reglugerða á sviði lyfjamála, sem þegar hafa verið teknar upp í EES-samninginn, þannig að sektarvald verði fært til ESA sem hingað til hefur verið í höndum Lyfjastofnunar.

EES/EFTA-rikin, og þá einkum Ísland og Noregur, hafa lagst gegn því að heimildir til beitingar sekta verði í tilviki EFTA-rikkjanna færðar til ESA, og hafa í því sambandi vísað til þess að vafi leiki á um að stjórnarskrár ríkjanna heimili slíkt framsal opinbers valds til alþjóðlegrar stofnunar. Framkvæmdastjórnin hefur hins vegar haldið fast við kröfu sína um að

sektarvaldið verði fært til ESA og bent á að hvað ríki ESB varði sé slíkt sektarvald í höndum framkvæmdastjórnarinnar en ekki landsyfirvalda einstakra aðildarríkja. Því sé eðlilegt að sektarvaldið í tilviki EFTA-ríkjanna hvíli hjá ESA, sem alþjóðlegri stofnun, fremur en hjá landsyfirvöldum einstakra ríkja.

Skrifstofa löggjafarmála í forsætisráðuneytinu vann álitserð um málið. Í henni var komist að þeirri niðurstöðu að framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds í tengslum við umræddar reglugerðir á sviði lyfjaframleiðslu sé vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og ekki verði séð að það yrði verulega íþyngjandi fyrir íslenska handhafa miðlægra markaðsleyfa. Því geti verið erfitt að fullyrða að slík löggjöf brjóti í bága við stjórnarskrá.

Innleiðing umræddrar reglugerðar, með aðlögunartexta um framsal sektarvalds til ESA svo og sambærilegar breytingar á aðlögunartextum vegna eldri reglugerða á sviði lyfjamála, vekur spurningar um stjórnskipulegar heimildir til framsal valds til alþjóðlegrar stofnunar, og kalla að auki á lagabreytingar hér á landi. Utanríkismálanefnd hefur því verið sent málið til umfjöllunar hvað þetta atriði varðar, með vísan til 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, sjá nánari umfjöllun um hana í kafla 4.7.

### **4.3. Mál ofarlega á baugi í EES-samstarfinu**

#### **4.3.1. Stækkun EES-svæðisins með aðild Króatíu að Evrópusambandinu**

Vegna fyrirsjáanlegrar stækkunar EES-svæðisins við inngöngu Króatíu í ESB hinn 1. júlí 2013, samþykktu EES/EFTA-ríkin í mars 2012 að setja á fót óformlegan vinnuhóp til að undirbúa gerð aðildarsamnings Króatíu að EES-svæðinu. Ósk frá Króatíu um aðild að EES-svæðinu barst í september 2012 og óformlegt samráð við Króatíu og utanríkisþjónustu ESB átti sér stað. Engar formlegar samningaviðræður fóru fram á árinu 2012 en búist er við að þær hefjist snemma árs 2013.

Enginn ákveðinn tímarammi hefur verið settur um samningaferlið, en vonast er til að samningaviðræðum verði lokið fyrir 1. júlí 2013.

#### **4.3.2. Erfiðleikar að fá viðurkennda sérstöðu Íslands í ýmsum málum**

Á undanförunum árum hafa samskipti EFTA-ríkjanna við fulltrúa ESB á vettvangi EES-samningsins gerst nokkuð stíð. Samskiptin eru orðin formlegri en tíðkaðist og þekking og skilningur ESB á málflutningi og óskum EFTA-ríkjanna virðist fara minnkandi.

Stífnir ESB á vettvangi EES hefur m.a. komið fram í því að sambandið hefur staðfastlega hafnað aðlögunartextum sem Ísland hefur óskað eftir fyrir tiltekna gerðir. Í því sambandi má nefna eftirfarandi dæmi:

1. Í tengslum við upptöku reglna ESB um flutninga á vegum, reglugerð (ESB) nr. 1073/2009, í EES-samninginn, hefur ekki verið fallist á beiðni Íslands um að svokölluð 12-daga regla vegna hvíldartíma ökumanna hópferðabifreiða gildi hér á landi. Með fyrrgreindri reglugerð kom hin svokallaða 12-daga regla á ný inn í reglur ESB um aksturs- og hvíldartíma ökumanna hópferðabifreiða, en hún heimilar undanþágu frá þeirri meginreglu að ökumaður megi einungis aka í sex daga samfleytt án hvíldardags. Forsenda þess að beita megi 12-daga reglunni (þ.e. akstur í 12 daga samfleytt) er sú að um akstur yfir landamæri sé að ræða. Þar sem Ísland á ekki landamæri að öðrum löndum og 12-daga reglunni verður af þeim sökum ekki beitt hér á landi, og að teknu tilliti til landfræðilegra aðstæðna, hefur Ísland átt í viðræðum við framkvæmdastjórn ESB um að heimilt verði að beita 12-daga reglunni vegna aksturs hópferðabifreiða hér á landi. Framkvæmdastjórnin hefur ekki fallist á óskir Íslands að þessu leyti.
2. Framkvæmdastjórnin hefur ekki viljað viðhalda undanþágu, sem Ísland naut fyrir upptöku reglugerðar (EB) nr. 722/2007, varðandi forvarnir gegn, eftirlit með og útrýmingu tiltekinnar tegunda smitandi heilahrönnunar, frá skyldu til að fjarlægja og eyða mænu úr

skrokkum nautgripa eftir slátrun. Verði gert skylt að taka upp slíkt fyrirkomulag, þ.e. að mæna verði fjarlægð úr skrokkum nautgripa og eytt, mun það hafa í för með sér umtalsverða kostnaðaraukningu fyrir kjötvinnslu hér á landi. Ísland hefur haft umrædda undanþágu um að fjarlægja mænu úr skrokkum eftir slátrun og hefur óskað eftir því að fá að viðhalda henni, enda nýtur Ísland alþjóðlegrar viðurkenningar fyrir því að hér á landi finnst ekki BSE-sjúkdómurinn svonefndi (bovine spongiform encephalopathy, öðru nafni kúariða).

3. Í tengslum við fyrirhugaða upptöku í EES-samninginn á svokallaðri þriðju raforkutílskipun ESB (tilskipun 2009/72/EB) hefur framkvæmdastjórnin hafnað ósk Íslands um að fá að viðhalda tilteknum undanþágum fyrir lítil og einangruð raforkukerfi. Raforkukerfi Íslands er lítið og einangrað í samanburði við raforkukerfi flestra aðildarríkja Evrópusambandsins. Þá er samsetning raforkuvinnslunnar og umfang stóriðju í raforkunotkuninni frábrugðin því sem gerist í aðildarríkjunum. Í ljósi þessa hafa eldri tilskipanir um innri markað fyrir raforku verið aðlagðar íslenskum aðstæðum. Hins vegar hefur brugðið svo við í viðræðum við framkvæmdastjórn ESB um upptöku tilskipunar 2009/72/EB í EES-samninginn að framkvæmdastjórnin hefur hafnað því að Ísland teljist lítið, einangrað raforkukerfi og geti á grundvelli þess notið tiltekinna undanþágna sem gilda fyrir slík kerfi. Hefur framkvæmdastjórnin því breytt fyrri afstöðu sinni að þessu leyti.

Rétt er að taka fram að í öllum ofangreindum tilvikum hafa íslensk stjórnvöld haldið kröfum sínum til streitu þrátt fyrir höfnun ESB á óskum um aðlögunartexta.

#### **4.3.3. Fjármagnshöft**

Fjallað var ítarlega um fjármagnshöftin í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis í apríl 2012 um utanríkis- og alþjóðamál. Það sem hefur breyst síðan er að íslensk stjórnvöld og framkvæmdastjórn ESB sammæltust um stofnun vinnuhóps um losun haftanna í ljósi þeirra áskorana sem afnám fjármagnshafta felur í sér vegna umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu og skuldbindinga vegna EES-samningsins. Formennska vinnuhópsins er í höndum fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Seðlabanki Evrópu og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn taka einnig þátt í starfi hópsins.

Fyrsti fundur vinnuhópsins var haldinn í september 2012. Fundað var að nýju í ársbyrjun 2013 og stefnt er að frekari fundum síðar í vor. Hópnum er ætlað að meta stöðu afnámsáætlunarinnar og möguleg næstu skref í ljósi áætlunar stjórnvalda þar um á grundvelli sameiginlegrar sýnar um áskoranir í ferlinu. Stefnt er að því að hópurinn skili áfangaskýrslu snemma 2013.

#### **4.3.4. Reglur Evrópusambandsins um erfðabreytt matvæli og fóður**

Reglur Evrópusambandsins um erfðabreytt matvæli og fóður hafa verið til skoðunar á vettvangi EES frá árinu 2004 og ekki enn verið felldar inn í EES-samninginn. Norsk stjórnvöld unnu að aðlögunartexta til að fá tækifæri til þess að setja viðtækara bann við markaðssetningu erfðabreyttra matvæla og fóðurs en kveðið er á um í reglum ESB. Aðlögunartextinn var tilbúinn árið 2011 og er nú beðið þess að íslensk stjórnvöld taki afstöðu til málsins. Fulltrúar Evrópusambandsins hafa lýst yfir eindregnum vilja til þess að reglurnar verði sem fyrst teknar upp í EES-samninginn.

#### **4.3.5. Tilskipun um varðveislu gagna**

Eins og greint var frá í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál í apríl 2012, mæltist utanríkismálanefnd Alþingis til þess í febrúar 2012 að íslensk stjórnvöld frestuðu um ótilgreindan tíma að taka tilskipun 2006/24/EB um varðveislu gagna á dagskrá sameiginlegru EES-nefndarinnar og þar með upp í EES-samninginn. Í bréfi nefndarinnar kom

fram það mat að skiptar skoðanir væru um hvort tilskipunin félli undir EES-samninginn, óvissa ríkti um stöðu málsins í ýmsum ESB-ríkjum og þess væri að vænta að málið yrði endurskoðað á þeim vettvangi.

Í kjölfar bréfs utanríkismálanefndar óskaði utanríkisráðuneytið eftir því að málið yrði tekið af dagskrá sameiginlegu EES-nefndarinnar. Tilskipunin hefur því ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn, við misjafnar undirtektir annarra samningsaðila í EES-samstarfinu.

Af hálfu ESB hefur verið þrýst á að tilskipunin verði tekin upp í EES-samninginn. Ekki er ólíklegt að fulltrúar sambandsins taki málið upp í sameiginlegu EES-nefndinni og ESB grípi til úrræða sem heimil eru samkvæmt EES-samningnum. Í versta falli gæti það falið í sér að verði málið ekki leyst að liðnum sex mánuðum frá þeim tíma skuli litið svo á að framkvæmd þess hluta viðauka samningsins sem gerðin taki til sé frestað til bráðabirgða. Í þessu tilfelli er um að ræða XI. viðauka við EES-samninginn, sem fjallar um fjarskiptabjónustu.

#### **4.3.6. Póstþjónustutilskipunin**

Tilskipun ESB um pósthjónustu er lokahnykkurinn í að afnema einkarétt á póstdreifingu á innra markaðssvæðinu og afnemur m.a. einkarétt á póstdreifingu á bréfum sem vege 50 g eða minna. Hún hefur ekki verið felld inn í EES-samninginn. Ástæðan fyrir því er andstaða norskra stjórnvalda við upptöku tilskipunarinnar í EES-samninginn.

Í minnisblaði sem innanríkisráðherra kynnti í ríkisstjórn 3. febrúar 2012 lýsti hann fyrir sína hönd því sjónarmiði að fylgja bæri Noregi að málum innan EES. Þessi sjónarmið innanríkisráðherra hafa verið kynnt á vettvangi EES/EFTA-ríkjanna.

#### **4.3.7. Tillögur um nýjar áætlanir ESB á sviðum vísinda-, nýsköpunar-, mennta-, menningar- og íþrótt- og æskulýðsmála**

Síðustu misseri hafa umræður um tillögur framkvæmdastjórnarinnar um áætlanir Evrópusambandsins fyrir tímabilið 2014–2020 staðið yfir. Eins og fyrr eru þetta áætlanir á sviðum rannsókn- og nýsköpunar, menntunar, menningar, æskulýðs- og íþróttamála, félags- og atvinnumála, almannavarna, samkeppismála, neytendamála, fjarskipta og mannréttinda, svo dæmi séu tekin. Gert var ráð fyrir að samkomulag um þær myndi liggja fyrir í lok árs 2012 en það hefur dregist vegna þess að ekki hefur náðst samkomulag um fjárhagsgramma Evrópusambandsins fyrir tímabilið 2014–2020.

Óformlegar samningaviðræður framkvæmdastjórnarinnar, ráðs og þings munu hefjast í byrjun árs 2013. Formlegar viðræður geta ekki hafist fyrr en ákvörðun um fjárhagsgramma ESB fyrir tímabilið 2014–2020 liggur fyrir. Stefnt er að því að ná samkomulagi um áætlanirnar í formenskutíð Írlands á fyrri helmingi þessa árs. EES/EFTA-ríkjunum stendur sem fyrr til boða að taka þátt í samstarfsáætlunum ESB. Til að Ísland geti tekið þátt í þessum áætlunum þarf að innleiða reglugerðir ESB um áætlanirnar í EES-samninginn fyrir 10. júlí 2014. Unnið er að undirbúningi þátttöku EES/EFTA-ríkjanna en ekki mun liggja fyrir endanlegur kostnaður fyrr en Evrópusambandið hefur tekið ákvörðun um fjárhagsgramma sinn fyrir tímabilið 2014–2020.

#### **4.3.8. SOLVIT**

SOLVIT er óformlegt úrlausnarkerfi sem ætlað er að leysa vandamál sem upp koma hjá einstaklingum og fyrirtækjum vegna rangrar beitingar EES-reglna um innri markaðinn. SOLVIT-miðstöð er starfrækt í utanríkisráðuneytinu en sambærilegar miðstöðvar er að finna í öllum aðildarríkjum EES. Kerfið er sniðið til að finna fljótlegar lausnir á vandamálum sem tengjast innri markaðnum, auk þess sem þjónustan er veitt án endurgjalds.

Flest erindi berast utanríkisráðuneytinu rafrænt en metið er í hverju tilviki fyrir sig hvort erindið varði reglur innri markaðarins. Ef svo er hefur ráðuneytið samband við SOLVIT-miðstöð viðkomandi lands sem sér um að hafa samband við viðeigandi stjórnvöld og leggja til



svar eftir að stjórnvöld hafa brugðist við erindinu. SOLVIT-miðstöð utanríkisráðuneytisins sinnir með sama hætti erindum sem berast frá miðstöðvum annarra ríkja varðandi meinta ranga beitingu EES-reglna á Íslandi. Í gegnum þetta kerfi hefur verið leyst úr fjölda vandamála er upp hafa komið með viðunandi hætti og án þess að því fylgi kostnaður fyrir einstaklinga og fyrirtæki. Þau erindi sem borist hafa ráðuneytinu að undanförmu hafa m.a. varðað örorkubætur, viðurkenningu starfsréttinda og skattgreiðslur.

#### **4.4. Mál ofarlega á baugi hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)**

##### **4.4.1. Samningsbrotamál – sein innleiðing**

Í lok nóvember 2012 stefndi Eftirlitsstofnun EFTA Íslandi fyrir EFTA-dómstólnum í tveimur málum sem varða tilskipanir sem teknar voru upp í EES-samninginn fyrir nokkru síðan en hafa ekki enn verið innleiddar hér á landi.

Fyrra málið, E-12/12, varðar tilskipun 2008/48/EB um lánasamninga fyrir neytendur. Seinna málið, E-13/12, varðar tilskipun 90/167/EBE um undirbúning, markaðssetningu og notkun á lyfjablönduðu fóðri. Íslandi bar að innleiða báðar tilskipanirnar fyrir 1. nóvember 2011, eða fyrir rúmu einu ári síðan. Það hefur þó ekki enn verið gert. ESA gaf út rökstutt álit í málunum sumarið 2012. Eins og fram kemur í 31. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun Eftirlitsstofnunar og dómstóls, getur ESA vísað máli til EFTA-dómstólsins ef viðkomandi ríki breytir ekki í samræmi við álitid innan þess frests sem ESA setur, sem var tilfellið í ofangreindum málum.

Ísland skilaði málvörn til EFTA-dómstólsins í byrjun febrúar 2013 í báðum málunum. Á yfirstandandi löggjafarþingi hafa legið fyrir um nokkurn tíma frumvörp til innleiðingar á ofangreindum tilskipunum, án þess að þau hafi náð fram að ganga. Þess má geta að fari svo að Alþingi samþykki frumvörp til innleiðingar á ofangreindum tilskipunum áður en EFTA-dómstóllinn hefur kveðið upp dóm í málinu, hafa dæmin sýnt fram á að ESA dregur ekki málsókn tilbaka þótt innleiðing hafi átt sér stað í millitíðinni. Þá skal þess getið að ýmis teikn eru á lofti um að fleiri málsóknir séu í deiglu af hálfu ESA gegn Íslandi vegna seinkunar á innleiðingu á gerðum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og fresturinn til innleiðingar er útrunninn fyrir nokkru síðan.

Ýmsar ástæður eru fyrir því að innleiðingarstaðan á ESB-gerðum á Íslandi hefur verið þung að undanförmu. Hér má nefna að stjórnskipulegum fyrirvörum skal að jafnaði aflétt innan sex mánaða frá því að gerð er tekin upp í EES-samninginn, samanber ákvæði samningsins þar að lútandi. Á Íslandi er stjórnskipulegum fyrirvörum aflétt á grundvelli samþykkis Alþingis í formi þingsályktunar, en nánar er kveðið á um þetta í reglum um þinglega meðferð EES-mála. Tillögur til þingsályktunar til að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara eru lagðar fram eins fljótt og auðið er eftir að ákvörðun hefur verið tekin upp í EES-samninginn, og iðulega áður en innleiðingarfrumvarp hefur komið fram. Þessir sex mánuðir nægja því oft ekki til við að innleiða viðkomandi gerð þótt hinum stjórnskipulega fyrirvara hafi verið aflétt í formi þingsályktunar Alþingis.

Þá má einnig nefna að þýðingarmálin eru áskorun, einkum hvað varðar innleiðingu reglugerða frá Evrópusambandinu. Þýðingastaðan hefur þó batnað verulega að undanförmu og hefst vinna við þýðingar gerða nú nokkru áður en gerðir koma inn í EES-samninginn og er að jafnaði lokið eigi síðar en innan mánaðar frá því er gerð kemur inn í samninginn. Unnið er að því að hefja þýðingar gerða jafnvel enn fyrr, og er stefnt að því að það fyrirkomulag verði komið til framkvæmda um mitt ár 2013.

Að lokum er stundum um að ræða tafir á birtingu gerða, sem fram fer í EES-viðbæti og er gefin út af EFTA-skrifstofunni í Brussel.

#### **4.4.2. Matvælaöggjöf**

Verulegur hluti matvælaöggjafar ESB hefur á grundvelli EES-samningsins þegar verið tekinn upp í íslenskar réttarreglur. Við innleiðingu í íslenskan rétt ákvað Alþingi hins vegar að viðhalda banni við innflutningi á fersku kjöti, eggjum og skinni, með skírskotun til undanþáguákvæðis sem finna má í 13. gr. EES-samningsins. Óvissa ríkir um hvort innleiðing með þessum hætti sé í samræmi við EES-samninginn og kvörtuðu Samtök verslunar og þjónustu (SVP) vegna þessa til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), sem hefur haft málið til skoðunar.

ESA hefur jafnframt hafið samningsbrotamál vegna dráttar Íslands á innleiðingu reglugerðar (ESB) nr. 745/2004 er varðar ráðstafanir varðandi innflutning afurða úr dýraríkinu til einkaneyslu. Innleiðing reglugerðarinnar hér á landi var vandkvæðum háð vegna banns í íslenskum lögum við innflutningi á fersku kjöti, eggjum og skinni og dróst því að innleiða reglugerðina hér á landi. ESA hóf þá umrætt samningsbrotamál og gaf út rökstutt álit vegna málsins þann 27. júní 2012. Í kjölfarið var reglugerðin innleidd hér á landi, þó að teknu tilliti til ákvæða íslenskra laga um bann við innflutningi á fersku kjöti, eggjum og skinni.

Telja verður líklegt að ESA muni halda málarekstrinum áfram og bera innleiðingu gerðarinnar hér á landi undir EFTA-dómstólinn.

#### **4.4.3. Gengistrygging lána**

Í apríl 2012 bárust íslenskum stjórnvöldum formlegar athugasemdir frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) þar sem lýst er þeirri skoðun stofnunarinnar að allsherjarbann við gengistryggingu lána sem veitt eru í íslenskum krónum, líkt og kveðið er á um í lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, gangi gegn 40. gr. EES-samningsins. ESA telur að dómur Hæstaréttar Íslands staðfesti að lögin banni með öllu að lána krónur með tengingu endurgreiðslu við erlenda gjaldmiðla. Þetta telur ESA stríða gegn frjálsum flæði fjármagns á hinum innri markaði og rökstyður það með því að íslensku bankarnir muni síður taka lán hjá erlendum fjármálastofnunum til að endurlána á Íslandi. Stofnunin segir hins vegar að heimilt kunni að vera að takmarka slíkar lánveitingar þegar almennir neytendur eiga í hlut.

Íslensk stjórnvöld svöruðu ESA með bréfi, dagsettu 17. ágúst 2012, þar sem fram kemur að stjórnvöld samþykki ekki að um brot sé að ræða. Ekkert liggja fyrir um að meint bann við gengisbundnum lánnum takmarki íslensku bankana á millibankamarkaði. Þeir geti eftir sem áður lánað „lögleg“ erlend lán í erlendum myntum til þeirra sem á þeim þurfa að halda og stærsti hluti lánveitinga sé í því formi. Engin breyting verði þar á, þrátt fyrir dóma Hæstaréttar frá 16. júní 2010 og 14. febrúar 2011. Einnig var vísað til þess að Seðlabanki Íslands hefur hrakið efnislega í greinargerð að núverandi takmarkanir á gengistryggingu hafi þau áhrif sem ESA álitur. Í bréfinu kemur jafnframt fram að dómstólar eigi enn eftir að afmarka nánar hversu víðtækt bann við gengistryggingu er og til hvers konar samninga bannið taki. Í því sambandi voru reifaðir dómur Hæstaréttar frá 9. júní 2011 og 7. júní 2012. Það sé því ótímabært að álykta um algjört bann eða viðbrögð við því fyrr en dómstólar hafa skýrt nánar viðkomandi ákvæði laga um vexti og verðtryggingu. Hugsanlega verði ráðist í heildarendurskoðun laganna þegar þau fordæmi liggja fyrir. Afstaða stjórnvalda er því sú að takmörk við gengistryggingum brjóti ekki gegn 40. gr. EES-samningsins, en telji ESA svo vera, þrátt fyrir ábendingar stjórnvalda, þá séu þær takmarkanir réttlætanager.

Ekki hafa enn borist viðbrögð frá ESA við ofangreindu bréfi íslenskra stjórnvalda.

#### **4.4.4. Mál á sviði ríkisaðstoðar**

##### *Fjármálamarkaðir*

Á árinu 2012 var mörgum af þeim málum á sviði ríkisaðstoðar sem tengjast íslenska fjármálakerfinu lokað af hálfu ESA.

Þar ber helst að nefna aðkomu íslenskra stjórnvalda að stofnun og fjármögnun stóru viðskiptabankanna þriggja; Arion, Íslandsbanka og Landsbankans, en rannsóknnum málauna lauk í júlí og ágúst 2012. Niðurstaða stofnunarinnar var að sú ríkisaðstoð sem fólst í flutningi á tilteknum rekstrarhlutum föllu bankanna yfir í þá nýju og fjármögnun nýju bankanna teldist samrýmanleg EES-samningnum á grundvelli b-liðar 3. mgr. 61. gr. samningsins, sem heimilar aðstoð til að ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi EES-ríkis.

Í rannsóknnum ESA var m.a. metið rekstrarhæfi hinna nýju fjármálastofnana, áhrif ráðstafana íslenska ríkisins á samkeppni á fjármálaþarkaði og hvernig starfsemi þeirra væri háttáð, samanborið við fyrirvara þeirra. Síðast en ekki sist uppfylltu ráðstafanir stjórnvalda skilyrði um að draga úr svonefndum freistnivanda (e. moral hazard) með því að fyrrum eigendur gömlu bankanna og lánardrottnar þeirra nutu ekki góðs af inngrípum stjórnvalda. Að þessu leyti skáru ráðstafanir íslenska ríkisins sig nokkuð úr ráðstöfunum sem önnur ríki innan EES gripu til vegna fjármálastofnunar.

Í júlí 2012 lauk ESA rannsókn á meintri aðstoð til fjárfestingarsjóða. Rannsóknin tengdist slitum peningamarkaðssjóða sem tengdust nýju viðskiptabönkunum þremur, en í október 2008 keyptu viðskiptabankarnir þeir, sem þá voru að fullu í eigu ríkisins, eignir úr sjóðunum á grundvelli óháðs verðmats, í því skyni að unnt væri að slíta sjóðunum og greiða sjóðsfélögum í samræmi við hlutfallslega eign þeirra. ESA komst að þeirri niðurstöðu að ríkisaðstoð hefði falist í kaupum bankanna á eignum úr sjóðunum, m.a. með vísan til þess að stjórnir bankanna voru á þessum tíma að miklu leyti skipaðar íslenskum embættismönnum og kaupin höfðu óbein áhrif á fjárhag ríkisins, enda þótt engir fjármunir hafi runnið úr ríkissjóði vegna kaupanna. ESA taldi að meint aðkoma ríkisins að slitum sjóðanna hefði verið réttlætunleg og hluti af nauðsynlegum ráðstöfunum til að endurbyggja traust á fjármálastofnunum og ná tökum á efnahagsástandinu á Íslandi.

Enda þótt íslensk stjórnvöld hafi fallist á að málinu hafi með þessu verið lokið án frekari eftirmála, hafa þau ekki á nokkru stigi fallist á þau sjónarmið að kaup bankanna væru á einhvern hátt rekjanleg til íslenska ríkisins. Í því sambandi var bent á að fundargerðir stjórna bankanna, umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis um málið og samskipti stjórnvalda við bankana þrjá á þessum tíma, sýndu að ákvarðanir bankanna um að kaupa eignir úr sjóðunum til að flýta fyrir slitum þeirra voru teknar í því skyni að draga úr óvissu viðskiptavina og aðkoma stjórnvalda reyndist ekki nauðsynleg. Íslensk stjórnvöld hafa haldið fram að bankarnir hafi tekið umræddar ákvarðanir á viðskiptalegum forsendum, í samræmi við tilmæli Fjármálaeftirlitsins, með sambærilegum hætti og aðrar fjármálastofnanir á Íslandi komu að slitum á peningamarkaðssjóðum sem tengdust þeim.

Þá hætti ESA rannsókn í desember 2012 á meintri ríkisaðstoð til þriggja fjárfestingarbanka; VBS, Saga Capital og Askar Capital. Ráðstafanir sem til skoðunar voru fölust í skuldbreytingum ríkissjóðs á skammtíma kröfum sem stofnast höfðu í viðskiptum Seðlabanka Íslands við bankana þrjá vegna veðlána og verðbréfalána. Lánin voru í vanskilum og var skuldbreytt í lán til sjö ára, á meðan fjárfestingarbankarnir freistuðu þess að endurskipuleggja starfsemi sína. Ríkissjóður hefði tækifæri til að koma að endurskipulagningunni með sama hætti og aðrir lánadrottnar, ef til slíkrar endurskipulagningar kæmi. Meðan á rannsókn ESA stóð hættu hins vegar bankarnir hefðbundinni starfsemi og voru settir í slitameðferð. Var því ekki talið þjóna neinum tilgangi að ESA legði endanlegt mat á hvort aðgerðirnar fælu í sér ríkisaðstoð til handa bönkunum eða hvort þær væru sambærilegar við ráðstafanir sem fjárfestir á markaði, í sömu stöðu, hefði gripið til. Rannsókn málsins var því lokað.

ESA hefur enn til skoðunar aðkomu stjórnvalda að endurreisn tryggingafélagsins Sjóvár, en niðurstöðu þeirrar rannsóknar er að vænta á árinu 2013. Þá hefur nokkur árangur náðst í yfirstandandi athugun ESA á málefnum Íbúðalánasjóðs. Í því sambandi má nefna að á árinu 2012 voru breytingar gerðar á starfsemi sjóðsins vegna ábendinga ESA.

### *Önnur mál*

Af öðrum málum á sviði ríkisaðstoðar sem nýlega er lokið má nefna að í júlí 2012 féllst ESA á framlengingu og breytingar á aðstoðarkerfi iðnaðarráðuneytisins (nú atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins) vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Til þess að verkefni séu styrkhæf þurfa þau að uppfylla ýmis skilyrði í samræmi við leiðbeinandi tilmæli ESA, m.a. svokölluð menningarviðmið. Á árinu 2013 er von á endurskoðun leiðbeinandi tilmæla ESA og kann hún að leiða til þess að breytingar verði gerðar á aðstoðarkerfi íslenska ríkisins.

Í nóvember 2012 féllst ESA á að samningur íslenska ríkisins um leigu á ljósleiðurum, sem starfræktir voru fyrir hönd Atlantshafsbandalagsins (NATO), fæli ekki í sér ríkisaðstoð. Fallist var á að umræddur samningur hafi verið gerður í kjölfar vel auglýstrar og opinnar útboðsmeðferðar og því hafi leigutakinn greitt markaðsverð fyrir leigu ljósleiðaranna.

Formleg rannsókn hófst í janúar 2013 vegna breytinga sem gerðar voru árið 2010 á lögum um virðisaukaskatt, sem vörðuðu viðskiptavini gagnavera á Íslandi. Að mati ESA fela tvær tiltekna breytingar á lögnum hugsanlega í sér ríkisaðstoð, sem vafi leikur á um hvort samrýmist EES-samningnum. Til þess að ekki skapist réttaróvissa um skattalegt umhverfi viðskiptavina íslenskra gagnavera og til að koma til móts við þau sjónarmið sem fram koma í ákvörðun ESA, hefur verið afraðið að leggja til breytingar á lögum um virðisaukaskatt á yfirstandandi löggjafarþingi.

Loks er að nefna niðurstöðu ESA í tengslum við sölu íslenska ríkisins á fasteignum á fyrrum varnarliðssvæðinu, sem Ísland hefur höfðað mál fyrir EFTA-dómstólnum til ógildingar á. Þar taldi ESA að sölufærli hefði ekki verið nægilega opið og gegnsætt til þess að fullyrða mætti að aðilar á markaði hefðu á fullnægjandi hátt getað kynnt sér umræddar fasteignir og boðið í þær, og því væri ekki unnt að fullyrða að markaðsverð hefði fengist fyrir eignirnar. Um það mál er fjallað nánar í kafla 4.5.3 hér á eftir.

## **4.5. EFTA-dómstóllinn**

Á tímabilinu sem liðið er frá síðustu skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál, þ.e. frá apríl 2012 til febrúar 2013, hafa fallið fimm dómur hjá EFTA-dómstólnum í Lúxemborg sem varða Ísland eða íslenska málsaðila. Fjögur málanna varða beiðni frá íslenskum dómstólum um ráðgefandi álit um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 21/1994, með síðari breytingum. Fimmta málið varðar málsókn ESA gegn Íslandi í svokölluðu Icesave-máli. Verður hér gerð stuttlega grein fyrir fjórum fyrstnefndu málunum og síðan nokkuð ítarlega fjallað um dóm EFTA-dómstólsins í Icesave-málinu í kafla 4.5.2. Þá má geta þess að fleiri mál eru til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum milli íslenskra aðila, eða þar sem íslenska ríkið er annar málsaðilanna, en dómur hefur ekki enn verið kveðinn upp.

### ***4.5.1. Dómar í íslenskum málum sem hafa fallið að undanfögnu varðandi beiðni um ráðgefandi álit***

*HOB-vín ehf. v Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (E-2/12, 11.12.2012)*

Hinn 11. desember 2012 kvað EFTA-dómstóllinn upp dóm varðandi beiðni um ráðgefandi álit í máli E-2/12, *HOB-vín ehf. gegn íslenska ríkinu*. Málið varðaði það álitaefni hvort 11. og 16. gr. EES-samningsins komi í veg fyrir að ríkiseinkasala með áfengi geti hafnað því að taka áfenga drykki til sölu í verslunum sínum á þeim grundvelli að umbúðir þeirra samræmdust ekki vöruvalsreglum.

EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að tilskipun 2000/13/EB um samræmingu laga aðildarríkjanna um merkingu, kynningu og auglýsingu matvæla feli í sér það markmið að auðvelda starfsemi innri markaðarins. Því væri ekki réttlæt看leg beiting á ósamrýmanlegum innlendum ákvæðum um merkingu og kynningu matvæla sem heimila ÁTVR að synja að taka

í sölu drykki, sem uppfylla kröfur samkvæmt tilskipuninni, á grundvelli þess að merkingar brjóti í bága við almennt velsæmi. Þó var talið að EES-ríki hefðu verulegt svigrúm til að móta og framfylgja eigin áfengisstefnu, en slíkar ráðstafanir yrðu þó að byggjast á greiningu á því hvort þær væru til þess fallnar að ná því markmiði sem stefnt væri að og gæta meðalhófs. Var talið að þessi skilyrði væru ekki uppfyllt í málinu. Þá svaraði EFTA-dómstóllinn hvort heimilt væri að krefjast þess að áfengir drykkir væru skýrlega merktir sem slíkir. Kom fram að samkvæmt 19. gr. tilskipunarinnar beri aðildarríkjum að tilkynna ESA og öðrum aðildarríkjum um fyrirhugaðar ráðstafanir og færa fram rök til að réttlæta þær. Íslensk stjórnvöld gerðu það ekki í þessu tilviki og taldist takmörkunin því ekki gild að EES-rétti. Að lokum tók EFTA-dómstóllinn afstöðu til hvort ofangreind brot gætu leitt til skaðabótaskyldu ríkis vegna brots á EES-rétti. Niðurstaða EFTA-dómstólsins var að einstaklingar og rekstraraðilar sem verða fyrir tjóni vegna rangrar beitingar tilskipunar 2000/13/EB geti vísað til reglna um frjálsa vöruflutninga til að ríki verði dæmt skaðabótaskyldt vegna brots á EES-rétti að því gefnu að sýnt væri fram á orsakatengsl.

*Vín Tríó ehf. v íslenska ríkið (E-19/11, 30.11.2012)*

Hinn 30. nóvember 2012 kvað EFTA-dómstóllinn upp dóm varðandi beiðni um ráðgefandi álit í máli E-19/11, *Vín Tríó ehf. gegn íslenska ríkinu*. Í málinu var m.a. tekist á um hvort það bryti gegn 11. gr. eða 1. mgr. 16. gr. EES-samningsins ef aðildarríki mælir fyrir um það í löggjöf eða með stjórnvaldsfyrirmælum að stofnun sem fari með ríkiseinkasölu á áfengi geti hafnað því að taka áfengi sem inniheldur örvandi efni eins og koffín til sölu. Auk þess spurði héraðsdómur að því, ef fyrri spurningunni yrði svarað með þeim hætti að slíkt teldist magntakmörkun eða ráðstöfun sem feli í sér sambærileg áhrif, hvort slík ákvörðun yrði réttlætt með vísan til varúðarreglu 13. gr. EES-samningsins.

Niðurstaða EFTA-dómstólsins var sú að það fari ekki í bága við 16. gr. EES-samningsins ef aðildarríki samningsins mæli fyrir um það í löggjöf eða með stjórnvaldsfyrirmælum að stofnun sem fer með ríkiseinkasölu á áfengi geti hafnað því að taka áfenga drykki sem innihalda örvandi efni eins og koffín, til sölu í verslunum sínum. Hins vegar verði slík regla um vöruval að eiga jafnt við um innlendar sem og erlendar áfengistegundir sem innihalda örvandi efni. Í ljósi svars dómstólsins við fyrri spurningunni taldi EFTA-dómstóllinn ekki ástæðu til að svara síðari spurningu héraðsdóms.

*Irish Bank Resolution Corporation Ltd v Kaupþing hf (E-18/11, 28.09.2012)*

Hinn 28. september 2012 kvað EFTA-dómstóllinn upp dóm varðandi beiðni um ráðgefandi álit í máli E-18/11, *Irish Bank Resolution Corporation Ltd (IBRC) gegn Kaupþingi hf*. Málið varðaði túlkun á 14. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2001/24/EB um endurskipulagningu og slit lánastofnana og hvort hin íslenska eða enska útgáfa tilskipunarinnar ætti að gilda. Úr ensku útgáfunni mátti lesa að tilkynna þurfi þekktum kröfuhöfum sérstaklega um upphaf slitameðferðar („...shall without delay individually inform known creditors...“) en í hinni íslensku útgáfu er ekki mælt fyrir um slíkt („...upplýsa án tafar alla lánardrottna...“). Innleiðing tilskipunarinnar í íslenskan rétt tók mið af hinni íslensku þýðingu. Því var tekist á um hvort Kaupþing hf. hefði átt að tilkynna IBRC sérstaklega að slitameðferð væri hafin.

Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu varðandi túlkun á 14. gr. að hin íslenska útgáfa væri efnislega ólík öðrum tungumálaútgáfum ákvæðisins. Dómstóllinn taldi að ef um væri að ræða ósamræmi í merkingu ákvæðis eftir því á hvaða tungumáli það væri, þyrfti almennt að velja þá skýringu sem ætti stoð í sem flestum tungumálaútgáfum. Þá bæri að túlka viðkomandi ákvæði með vísan til markmiðs og heildarsamhengis þeirra reglna sem það væri hluti af og, eftir því sem unnt væri, til samræmis við almennar meginreglur EES-réttar. Dómstóllinn áleit því að 14. gr. tilskipunar 2001/24/EB útilokaði ákvæði landslaga sem heimilaði niðurfellingu á kröfum þekktra lánardrottna með lögheimili, fasta búsetu eða

aðalskrifstofu í öðrum EES-ríkjum, í kjölfar almennrar innköllunar á kröfum, þegar hver og einn þessara lánardrottna hefði ekki fengið sérstaka tilkynningu. Fram kemur í dómnum að landsdómstóli beri að túlka ákvæði landsréttar með hliðsjón af orðalagi og markmiði tilskipunarinnar, þannig að markmiði tilskipunarinnar væri náð á þann veg að einstaklingar eða aðilar í atvinnurekstri, sem teldust til þekktra lánardrottna en hefðu ekki fengið sérstaka tilkynningu um slitin, gætu lýst kröfu hjá þeim aðila sem vald hefði til að taka við kröfum samkvæmt landsrétti innan gildandi frests.

Væri sá möguleiki ekki fyrir hendi, benti dómstóllinn á að ef um væri að ræða brot EES-ríkis á EES-rétti, teldist hlutaðeigandi EFTA-ríki skyldugt til að greiða bætur fyrir tap og tjón sem einstaklingar og aðilar í atvinnurekstri hefðu orðið fyrir.

*Aresbank S.A. v Landsbankinn hf., Fjármálaeftirlitið, og íslenska ríkið (E-17/11, 22.11.2012)*

Hinn 22. nóvember 2012 féll dómur hjá EFTA-dómstólnum í máli E-17/11, Aresbank SA gegn Landsbankanum hf., Fjármálaeftirlitinu og íslenska ríkinu, en Hæstiréttur Íslands óskaði í desember 2011 eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins varðandi túlkun á hugtakinu „innstæða“ í 1. mgr. 1. gr. tilskipunar 94/19/EB um innlánaþryggingakerfi.

Í niðurstöðu EFTA-dómstólsins var komist að þeirri niðurstöðu að millifærsla á borð við þá sem Aresbank stóð að, sem hafði lánað Landsbankanum 30 milljónir evra og 7 milljónir breskra punda á árinu 2008, eða um 6,5 milljarða íslenskra króna, í formi svokallaðra peningamarkaðslána/innlána sem er skammtímaþryggingarleiðsla á milli banka, geti talist innstæða í skilningi 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar. Hins vegar þurfi að líta á að í 2. gr. tilskipunarinnar séu millifærslur á milli banka alfarið undanþegar gildissviði tryggingarverndar. Því megi skilgreina innstæður annars vegar með „virkri“ skilgreiningu og hins vegar „tæknilegri“ skilgreiningu. Sagði EFTA-dómstóllinn að það væri í verkahring Hæstaréttar Íslands að ákveða hvora skilgreininguna eigi að nota í málinu.

#### **4.5.2. Dómur í Icesave-málinu**

Munnlegur málflutningur í Icesave-málinu fór fram á dómþingi EFTA-dómstólsins í Lúxemborg hinn 18. september 2012. Að því loknu var málið dómtekið og var dómur í málinu kveðinn upp hinn 28. janúar sl. Fyrir hinn munnlega málflutning hafði farið fram skriflegur málflutningur í þremur umferðum. Fyrst var stefnu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) svarað með greinargerð um málsvörn stjórnvalda. Þá var andsvörum ESA við málsvörninni svarað með gagnsvörum og loks var meðalgöngustefnu framkvæmdastjórnar ESB svarað með sérstakri greinargerð. Þessum gögnum hafa fylgt greinargerðir sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið hafa unnið að ósk málflutningsteymis stjórnvalda.

Öll þessi gögn voru kynnt utanríkismálanefnd í drögum og lögð fram í ríkisstjórn áður en þau voru send dómstólnum. Jafnframt var tengiliðum forsætisráðuneytis og fjármála-ráðuneytis haldið upplýstum eftir því sem meðferð málsins vatt fram. Þá voru kynningarfundir haldnir með fulltrúum InDefence og Advice og leitað eftir sjónarmiðum þeirra, þ. á m. um kynningarmál og fjölmiðlasamskipti. Enn fremur voru öll framlögð gögn jafnóðum gerð aðgengileg almennungi á heimasíðu utanríkisráðuneytisins ásamt útdrætti í fréttatilkynningum á íslensku og ensku. Hefur þeim öllum verið safnað á sérstakt vefsvæði á heimasíðu ráðuneytisins, ásamt samræmdu efni um dómsmálið og afstöðu Íslands, þ.m.t. algengar spurningar, svör og önnur gögn sem unnin hafa verið í nánú samráði við málflutningsteymið.

Breskur málflytjandi með víðtæka reynslu og þjálfun í málflutningi fyrir Evrópu-dómstólnum, Tim Ward QC, var valinn úr hópi lögmannna sem helst þóttu eftirsóknarverðir til að flytja mál Íslands fyrir dómnum og flutti hann það í Lúxemborg. Honum til aðstoðar hefur starfað málflutningsteymi skipað lögfræðingum með víðtæka reynslu og fjölbreyttan bakgrunn og þess gætt að sjónarmið ólíkra viðhorfa á fyrri stigum málsins ættu aðgang að undirbúningi málsvarnar Íslands. Af hálfu utanríkisráðuneytis hefur Kristján Andri Stefánsson

sendiherra, fv. stjórnarmaður í ESA, leitt teymið, en auk hans eiga í því sæti f.h. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis Þóra M. Hjaltsted, fv. skrifstofustjóri í efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Einar Karl Hallvarðsson ríkislögmaður, Jóhannes Karl Sveinsson hæstaréttarlögmaður, Reimar Pétursson hæstaréttarlögmaður og Kristín Haraldsdóttir, forstöðumaður Auðlindaréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík, en hún er jafnframt fv. aðstoðarmaður dómara við EFTA-dómstólinn. Auk þess hefur starfað með hópnum Miguel Maduro, prófessor við háskólana í Flórens og Yale og fv. aðallögsögumaður (Advocate General) við Evrópuþingdómstólinn, og Dóra Guðmundsdóttir, kennari við lagadeild Háskóla Íslands, en hún er jafnframt fv. varadómari við EFTA-dómstólinn og fv. aðstoðarmaður dómara við sama dómstól. Öll þessi voru aðalmálflytjandanum til ráðgjafar við málflutninginn í Lúxemborg.

Í málinu krafðist ESA þess að það yrði viðurkennt að Ísland hefði gerst brotlegt við EES-samninginn þar sem stjórnvöld hafi ekki tryggt að innstæðueigendur hjá Landsbanka Íslands (í útibúum í Bretlandi og Hollandi) gætu gengið að lágmarkstryggingu samkvæmt tilskipun um innstæðutryggingar innan árs frá því að Landsbanki Íslands hætti starfsemi sinni. Samkvæmt tilskipuninni átti hver innstæðueigandi að geta gengið að 20.000 evra lágmarkstryggingu. Röksemdir ESA byggðust annars vegar á því að aðildarríkjunum beri beinlínis skylda til þess að innstæðutryggingakerfið virki þegar á það reyndi. Þetta leiði af *innstæðutryggingatilskipuninni* sjálfri og almennum reglum EES-réttar um að ríkin skuldbindi sig til að efni tilskipananna séu ekki orðin tóm (e. obligation of result). Hins vegar byggði ESA á því að Ísland hefði *mismunað* innstæðueigendum þar sem þeir sem áttu innstæður í íslenskum bönkum hafi átt óhindraðan aðgang að sínum peningum á meðan þeir sem voru í útibúum bankans í Bretlandi og Hollandi hafi verið látnir afskiptalausir og engar greiðslur fengið. ESA telur að sjónarmið um jafnræði skipti máli þegar röksemdir á grundvelli tilskipunarinnar eru metnar og einnig kunni að vera um sjálfstætt brot að ræða.

Af hálfu íslenskra stjórnvalda var því hafnað að ríkinu væri skylt samkvæmt tilskipuninni að ábyrgjast skuldbindingar innstæðutryggingakerfisins og/eða leggja því til fjármuni, ef það getur ekki staðið undir þeim. Skyldur stjórnvalda samkvæmt tilskipuninni takmarkist við að koma á fót slíku kerfi (Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta) og hafa eftirlit með því. Væri ekki á það fallist var einnig byggt á því að sérstakar og óviðráðanlegar aðstæður („force majeure“) leiði til þess að skylda ríkisins falli niður. Stjórnvöld höfnuðu því einnig að innstæðueigendum hafi verið mismunað. Samkvæmt jafnræðisreglunni ber að fara með sambærileg tilvik á sambærilegan hátt. Krafa ESA væri á því byggð að innstæðueigendur á Íslandi og annars staðar hafi verið í sambærilegri stöðu. Samt var þess ekki krafist að innstæðueigendur í Bretlandi og Hollandi yrðu færðir í nýju bankana, heldur að innstæðutryggingakerfinu yrði fyrir atbeina ríkisins gert kleift að standa undir lágmarkstryggingu til þeirra. Enginn innstæðueigandi hefur hins vegar fengið greitt úr íslenska innstæðutryggingakerfinu, heldur renna eignir Landsbankans til að greiða bæði innlendum og erlendum innstæðueigendum. Því hefði engin mismunun átt sér stað og krafan ætti ekki við rök að styðjast.

ESA sótti málið en Ísland var til varnar. Auk þess stefndi framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sér til meðalgöngu í málinu og tók undir kröfur og röksemdir ESA. Dómstóllinn gaf aðildarríkjum ESB og EFTA kost á því að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í málinu. Af hálfu stjórnvalda var málsvörn Íslands send stjórnvöldum í öllum þessum 29 ríkjum og með diplómatskri nótu vakin athygli á hvers vegna þau ættu að láta sig málið varða. Sérstök athygli var vakin á útreikningum sem sýna að kostnaður Evrópusambandsríkja af því að rísa undir skuldbindingum eigin innstæðutryggingakerfa myndi að meðaltali nema 83% af landsframleiðslu þeirra.

Fjögur ríki ákváðu að nýta rétt sinn til að lýsa viðhorfi sínu til úrlausnar málsins. Bretar og Hollendingar lýstu yfir stuðningi við sjónarmið ESA, en tóku þó ekki afstöðu til mismununar.

Hin EFTA-ríkin, Noregur og Liechtenstein, tóku í sínum athugasemdum undir það sjónarmið Íslands að ríkisábyrgð á innstæðutryggingum yrðu ekki leidd af tilskipun um innstæðutryggingar. Þau ríki tóku heldur ekki afstöðu til mismununar.

Með dómi EFTA-dómstólsins sem upp var kveðinn 28. janúar sl. sýknaði dómstóllinn Ísland af kröfu Eftirlitsstofnunar EFTA.

Varðandi fyrri málsástæðuna tók dómstóllinn fram að skyldur EES-ríkis réðust af enfislegum ákvæðum þeirrar tilskipunar sem við ætti. Dómstóllinn taldi að tilskipunin gerði ekki ráð fyrir að EES-ríki væri skuldbundið til að tryggja þá niðurstöðu sem ESA hélt fram um greiðslur til innstæðueigenda á Icesave-reikningum Landsbankans í Hollandi og Bretlandi þegar jafnmiklir erfiðleikar geisðu í fjármálakerfinu og raunin hefði verið á Íslandi. Þannig léti tilskipunin því að mestu leyti ósvarað hvernig bregðast ætti við þegar tryggingarsjóður gæti ekki staðið undir greiðslum. Dómstóllinn benti í því sambandi á að eina ákvæði tilskipunarinnar sem tæki til þess þegar tryggingarsjóður innti ekki greiðslu af hendi væri að finna í 6. mgr. 7. gr. hennar, en þar væri kveðið á um að innstæðueigendur gætu höfðað mál gegn því innlánatryggingarkerfi sem í hlut ætti. Hins vegar kæmi ekkert fram í tilskipuninni um að slík réttarræði væru tiltæk gegn ríkinu sjálfu eða að ríkið sjálft bæri slíkar skyldur. Þá taldi dómstóllinn að fyrri málsástæða ESA hefði hvorki stoð í dómaframkvæmd né öðrum reglum sem teknar hefðu verið inn í EES-samninginn.

Um seinni málsástæðuna komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að meginregla EES-samningsins um bann við mismunun gerði þá kröfu að tryggingakerfi mismunaði ekki innstæðueigendum, þar með talið um það hvernig fjármunir tryggingarsjóðs væru nýttir. Þess háttar mismunun væri óheimil samkvæmt tilskipuninni. Hins vegar hefðu innlendar innstæður verið fluttar úr gamla Landsbankanum yfir í þann nýja áður en Fjármálaeftirlitið gaf út þá yfirlýsingu sem gerði reglur tilskipunarinnar virkar. Af því leiddi að reglur tilskipunarinnar um vernd innstæðueigenda hefðu aldrei tekið til innstæðueigenda í íslenskum útibúum Landsbankans. Samkvæmt því hefði flutningur innlendra innstæðna – óháð því hvort sá flutningur hefði almennt séð fallið í sér mismunun – ekki fallið undir þá reglu um bann við mismunun sem fram kæmi í tilskipuninni sjálfri, auk þess sem flutningurinn gæti ekki talist brot á reglum tilskipunarinnar eins og þær yrðu skýrðar með hliðsjón af 4. gr. EES-samningsins. Af þeim sökum yrði að hafna mismunun innan gildissviðs tilskipunarinnar.

Að því er snerti mismunun á grundvelli samningsins sjálfs, tók dómstóllinn fram að samkvæmt viðurkenndri dómaframkvæmd leiddi það af meginreglunni um bann við mismunun í 4. gr. EES-samningsins að sambærileg mál fengju sambærilega úrlausn og þá jafnframt að greint væri á milli mála sem væru ólík. Dómstóllinn taldi enn fremur að ESA hefði takmarkað umfang þessarar málsástæðu með skýrum hætti. Þannig hefði ESA talið að brot íslenska ríkisins fælist í því að ekki hefði verið tryggt að eigendur innstæðna á Icesave-reikningum í Hollandi og Bretlandi fengju þá lágmarkstryggingu greidda sem kveðið væri á um í tilskipuninni og þá innan þeirra tímamarka sem þar væri kveðið á um, með sama hætti og það hefði gert með eigendur innstæðna á innlendum reikningum. Þá hefði ESA einnig sérstaklega tiltekið að greiðslur til innlendra og erlendra innstæðueigenda umfram lágmarks-trygginguna væru ekki til umfjöllunar í málshöfðun stofnunarinnar.

Í ljósi þess hvernig ESA hefði sjálf takmarkað málshöfðun sína, benti dómstóllinn á að úrlausn þessarar málsástæðu myndi ráðast af því hvort Ísland hefði borið sérstaka skyldu til að tryggja að eigendur innstæðna á Icesave-reikningum í Hollandi og Bretlandi fengju greiðslur. Þar sem dómstóllinn hefði aftur á móti þegar komist að þeirri niðurstöðu að tilskipunin, jafnvel þótt hún væri skýrð með hliðsjón af 4. gr. EES-samningsins, legði enga skyldu á íslenska ríkið að tryggja greiðslur til eigenda innstæðna á Icesave-reikningum í Hollandi og Bretlandi, þá væri einungis hægt að fallast á þessa málsástæðu ESA ef slíka skyldu mætti leiða af 4. gr. EES-samningsins einni og sér. Dómstóllinn taldi hins vegar að slík krafa væri ekki fólgin í meginreglu 4. gr. EES-samningsins um bann við mismunun. Ekki væri unnt að



leiða sérstaka skyldu íslenska ríkisins af þessari meginreglu til að grípa til aðgerða sem myndu ekki einu sinni tryggja jafnræði með innlendum eigendum innstæðna í Landsbankanum og eigendum innstæðna í útibúum bankans í öðrum EES-ríkjum. Af þeim sökum yrði að hafna þessari málsástæðu ESA og þar með öllum málalíbúnaði stofnunarinnar. Hafði Ísland því sigur í erfiðasta eftirleik bankahrunsins sem lengi verður í minnum hafður.

#### **4.5.3. Málarekstur Íslands til að fá ógilta ákvörðun á sviði ríkisaðstoðar (Kadeco-málið)**

Hinn 4. september sl. höfðaði íslenska ríkið mál fyrir EFTA-dómstólnum í Lúxemborg til ógildingar á hluta ákvörðunar ESA frá 4. júlí 2012 um ríkisaðstoð (mál E-9/12) þar sem krafist er ógildingar á þeim hluta ákvörðunar ESA sem varðar sölu ríkisins á fasteignum á fyrrum varnarsvæðinu á Keflavíkurlflugvelli til fyrirtækisins Verne ehf. árið 2008. Í ákvörðuninni hafði ESA komist að þeirri niðurstöðu að söluferli Þróunarfélags Keflavíkurlflugvallar ehf. (Kadeco) hefði ekki verið nægilega opið og gagnsætt til þess að fullyrða mætti að aðilar á markaði hefðu á fullnægjandi hátt getað kynnt sér umræddar fasteignir og boðið í þær. Þar með væri ekki unnt að fullyrða að markaðsverð hafi fengist fyrir eignirnar.

Það er þvert á móti skoðun íslenskra stjórnvalda að söluferlið hafi verið auglýst á fullnægjandi hátt og opið öllum hugsanlegum kaupendum og að uppfylltar hafi verið leiðbeiningarreglur ESA um sölu á fasteignum hins opinbera.

Þess má geta að Ríkisendurskoðun komst að þeirri niðurstöðu í stjórnsýsluúttekt árið 2008 að seldar fasteignir á fyrrum varnarsvæðinu hafi verið auglýstar með fullnægjandi hætti og hagsmuna ríkisins hafi verið gætt við ráðstöfun þeirra. Í stefnunni byggir íslenska ríkið meðal annars á því að ESA hafi ekki rannsakað tilhlýðilega þann þátt málsins sem varðar sölu fasteignanna og að stofnunin hafi ekki rökstutt ákvörðunina með fullnægjandi hætti.

Ísland hefur ekki áður höfðað mál fyrir EFTA-dómstólnum á hendur ESA. Fallist dómstóllinn á sjónarmið Íslands mun sá hluti ákvörðunarinnar sem um ræðir verða felldur úr gildi og ESA þarf að taka viðkomandi atriði til skoðunar að nýju.

Í framhaldi af stefnu íslenskra stjórnvalda skilaði ESA vörn í málinu í nóvember 2012 og íslenska ríkið skilaði andsvörum stefnanda í janúar 2013. Þá mun ESA verða boðið að skila gagnsvörum stefnda. Að því loknu má gera ráð fyrir munnlegum málflutningi í málinu, síðar á árinu 2013.

#### **4.6. Innleiðing EES-gerða**

Samkvæmt árlegu frammistöðumati ESA á innleiðingu EES/EFTA-ríkjanna á gerðum Evrópusambandsins sem felldar hafa verið inn í EES-samninginn dalaði frammistaða Íslands nokkuð á árinu 2012, samanborið við árið á undan. Í frammistöðumati ESA frá 31. október 2012, kom fram að svokallaður innleiðingarhalli Íslands á tilskipunum var 1,8%, samanborið við 0,5% innleiðingarhalla skv. frammistöðumati 2011. Óinnleiddum reglugerðum hvað Ísland varðar fjölgaði jafnframt úr 11 í 25, miðað við sama tímabil.

Nokkrar ástæður liggja að baki því að frammistaðan varð ekki betri. M.a. má benda á þunglamalegt fyrirkomulag við birtingu þýðdra gerða í EES-viðbæti, skort á nægilegri eftirfylgni í formi afgreiðslu lagafrumvarpa eftir afléttingu stjórnskipulegra fyrirvara, og svo umtalsverða aukningu upptöku gerða í EES-samninginn á árinu 2012 vegna sérstaks átaks EES/EFTA-ríkjanna til styttingar upptökutíma gerða í EES-samninginn.

#### **4.7. Þingleg meðferð EES-mála**

Þingleg meðferð EES-mála fer samkvæmt reglum sem settar voru á grundvelli laga um þingsköp Alþingis og voru endurskoðaðar af forsætisnefnd Alþingis árið 2010. Samkvæmt reglunum koma EES-mál alla jafna til meðferðar Alþingis á þremur mismunandi stigum í ferlinu og verður hér gerð grein fyrir hverju stigi fyrir sig, ásamt því að greina frá fjölda mála.

Í fyrsta lagi koma EES-mál til meðferðar Alþingis þegar vinnuhópur EFTA hefur gerð til meðferðar sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn og fyrir séð er að innleiðing gerðarinnar á Íslandi muni kalla á lagabreytingar, þ.e. að viðkomandi ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar verði tekin með stjórnskipulegum fyrirvara. Í þeim tilvikum skal senda gerðina til umfjöllunar utanríkismálanefndar Alþingis, ásamt upplýsingablaði þar sem er að finna efnisútdrátt gerðarinnar, ásamt staðalskjali sem EFTA sér um að safna saman. Í kjölfarið fjalla utanríkismálanefnd og þingnefnd á viðkomandi málefna sviði um málið, og kalla eftir atvikum á fulltrúa utanríkisráðuneytis og fagráðuneyta á fund til að kynna málið og gera nánari grein fyrir því. Á árinu 2012 voru 31 erindi send utanríkismálanefnd þar sem kynntar voru ESB-gerðir með þessum hætti.

Í öðru lagi er haft samráð við utanríkismálanefnd fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni, en á þeim fundum hittast fulltrúar EES/EFTA og framkvæmdastjórn ESB og taka ESB-gerðir upp í EES-samninginn í formi ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar. Fyrirkomulagið er þá þannig að í vikunni fyrir fund í sameiginlegu EES-nefndinni sendir utanríkisráðuneytið utanríkismálanefnd lista með umfjöllun um þær ESB-gerðir sem ráðgert er að fjalla um á næsta fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar, ásamt drögum að minnisblöðum til ríkisstjórnar yfir þær gerðir sem fyrirhugað er að taka upp í EES-samninginn. Að jafnaði fjallar utanríkismálanefnd um málið á fundi í kjölfarið, þar sem fulltrúar utanríkisráðuneytis gera nánari grein fyrir málinu, og eftir atvikum fagráðuneyta einnig, kalli dagskrá sameiginlegu EES-nefndarinnar á umfjöllun um einstök atriði. Á árinu 2012 voru haldnir 8 fundir sameiginlegu EES-nefndarinnar og teknar voru samtals 233 ákvarðanir, þar af 15 ákvarðanir þar sem Ísland setti stjórnskipulegan fyrirvara, með vísan til 103. gr. EES-samningsins. Í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar á árinu 2012 voru samtals 486 gerðir Evrópusambandsins teknar upp í EES-samninginn.

Í þriðja lagi koma EES-mál að jafnaði til kasta Alþingis þegar stjórnskipulegum fyrirvara er aflétt í formi þingsályktunar. Það á við í þeim tilvikum þegar innleiðing ESB-gerðar kallar á lagabreytingar á Íslandi. Er það að jafnaði gert í formi þingsályktunar, sem utanríkisráðherra mælir fyrir, en samhliða eða í kjölfarið leggur viðkomandi fagráðherra fram frumvarp á Alþingi til innleiðingar á viðkomandi gerð. Á yfirstandandi löggjafarþingi hefur utanríkisráðherra lagt fram á Alþingi 12 þingsályktunartillögur til afléttingar stjórnskipulegum fyrirvara af ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar.

#### **4.8. Þróunarsjóður EFTA**

Á yfirstandandi starfstímabili mun Þróunarsjóður EFTA veita tæpum milljarði evra til 15 ríkja í Suður- og Austur-Evrópu. Áherslusvið sjóðsins á þessu tímabili eru 17 talsins en megináhersla er lögð á endurnýjanlega orkugjafa, hagnýtingu orku, umhverfismál, lýðheilsu, jafnréttismál og varðveislu menningarverðmæta. Auk þess verða reknar áætlanir um rannsóknir og skólastyrki.

Annað meginmarkmið sjóðsins á þessu starfstímabili er að styrkja tvíhliða tengsl styrkþegaríkjanna við EFTA-ríkin, þ. á m. Ísland. Í því skyni hafa verið settir á fót sjóðir í hverju landi sem tileinkaðir eru tvíhliða tengslum, auk sérstaks undirbúningssjóðs fyrir samstarfsverkefni. Þessi aukna áhersla mun opna fyrir og auka möguleika á samstarfsverkefnum á milli íslenskra aðila annars vegar og aðila í styrkþegaríkjunum hins vegar. Í heildina fer 0,5% af heildarúthlutun hvers lands í almennan sjóð á landsvísi, en auk þess fer 1,5% af heildarupphæð hverrar áætlunar í sjóð til að styrkja tvíhliða tengsl og undirbúa samstarfsverkefni. Um töluverðar upphæðir er að ræða og til mikils að vinna. Hinsvegar er uppsetning sjóðanna ekki einsleit og getur því verið flókið fyrir áhugasama samstarfsaðila frá Íslandi að nýta sér sjóðina. Til að kynna þessa möguleika fyrir áhugasömum aðilum á Íslandi gekkst utanríkisráðuneytið í samstarfi við Íslandsstofu fyrir kynningarfundum í apríl 2012. Fundurinn var vel sóttur, en þekking innlendra aðila á sjóðnum er

þó takmörkuð. Utanríkisráðuneytið hefur því í samstarfi við skrifstofu sjóðsins haldið áfram að kynna starfsemi sjóðsins á einstökum sviðum. Í því skyni voru á síðasta ári haldnir kynningarfundir um áherslur og samstarfsmöguleika fyrir tilstilli sjóðsins á sviði orku- og jarðhitamála, menningarmála og skólasterkjia. Þá er fyrirhugað að halda fljótlega fund um samstarfsmöguleika frjálsra félagasamtaka.

Til að auka líkurnar á samstarfsverkefnum hafa verið settar upp áætlanir þar sem aðilar frá EFTA-ríkjunum eru virkir í rekstri og uppsetningu áætlunarinnar. Af íslenskum aðilum er Orkustofnun samstarfsaðili í þremur áætlunum á sviði jarðhita, en Rannís hefur verið tilnefnt sem samstarfsaðili í öllum skólasterkjaáætlunum sjóðsins og í rannsóknáætlun í Rúmeníu.

Árið 2011 fór utanríkisráðuneytið þess á leit við Orkustofnun að stofnunin tæki að sér ráðgjafarhlutverk innan Þróunarsjóðs EFTA við verkefnisstjórn orkuáætlana með áherslu á jarðhitanytingu. Frá þeim tíma hefur stofnunin kappkostað að kynna þennan möguleika fyrir styrkþegaríkjunum í samstarfi við utanríkisráðuneytið. Nú hefur verið gengið frá samningum við öll styrkþegaríkin og er niðurstaðan sú að þremur milljörðum íslenskra króna verður varið tímabilið 2013–2017 í orkuáætlanir með áherslu á jarðhitanytingu tímabilið. Orkustofnun mun gegna mikilvægu hlutverki við þróun áætlanna og þar skapast því tækifæri fyrir íslenska sérfræðinga til að miðla af reynslu sinni og taka þátt í félagslegum og efnahagslegum umbótum í ríkjunum sem um er að ræða.

Fjögur af fyrrgreindum 17 áherslusviðum snúa að náttúruvernd, loftslagsbreytingum, orkunýtni og endurnýjanlegri orku og var það sett sem skilyrði af hálfu Þróunarsjóðsins að 30% skyldi varið innan grænu áherslusviðanna, en styrkþegaríkin gátu engu að síður valið eigin áherslur innan þess ramma. Meginmarkmið orkuáætlana er að auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun. Einnig má nefna samdrátt í losun koldíoxíðs með nýtingu á vistvænni orkugjöfum, kennslu og vitundarvakningu um endurnýjanlegar orkulausnir. Nánar er sagt frá þessu verkefni í kafla 5.2.1. en af ríkjunum fimmtán völdu sjö þeirra að reka áætlun með orkuáherslur og þar af hefur Orkustofnun aðkomu að þremur þeirra; Ungverjaland, Rúmenía og Portúgal. Samtals nemur fjórframlag sjóðsins í þessar þrjár orkuáætlanir tæpum 16 milljónum evra. Við það bætist mótframlag styrkþegaríkjanna sjálfra og mótframlag þeirra sem sækja um verkefni. Áætlað er að heildarfjárfesting muni nema á bilinu 25–30 milljónum evra á árunum 2013 til 2017.

Rannís er, ásamt samsvarandi stofnunum í Noregi og Liechtenstein, samstarfsaðili um gerð og rekstur skólasterkjaáætlana í þeim 11 löndum sem kosið hafa að reka slíkar áætlanir. Til þeirra verður samtals varið 33 milljónum evra. EFTA-ríkin hafa með sér náð samstarf um rekstur þessara áætlana og hafa skipt með sér verkum þannig að Rannís situr í samstarfsnefnd fyrir áætlunina í Póllandi, Rúmeníu, Ungverjalandi, Eistlandi og Spáni.

#### **4.9. Þátttaka Íslands í Schengen-landamærasamstarfi**

Þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu hefur ýmsa kosti í för með sér. Hinir augljósu kostir eru þeir að samningurinn tryggir íslenskum borgurum hindrunarlausa för um öll ríki EES-svæðisins sem aðilar eru að Schengen-samningnum. Ekki síður mikilvægt er þó það viðtæka lögreglusamstarf sem á sér stað milli yfirvalda aðildarríkjanna og byggist á Schengen-samningnum og samningum sem honum tengjast. Nýtist það meðal annars vel í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi.

Schengen-samstarfið fellur undir starfsemi og stefnu ESB á sviði dóms- og innanríkismála. Aðildarríki samstarfsins eru nú 26 talsins, en í desember 2011 bættist Liechtenstein í hópinn. Á árinu 2012, líkt og 2011, hafði verið stefnt að fullri aðild Rúmeníu og Búlgaríu en nú er búist við því að löndin verði tekin inn í Schengen í fyrsta lagi árið 2013.

Endurnýjun Schengen-upplýsingakerfisins hélt áfram á árinu 2012 og er gangsetning kerfisins nú fyrirhuguð fyrir hluta árs 2013. Haustið 2011 náðist samþykki um reglugerð um stofnun nýrrar stofnunar til reksturs stórra upplýsingakerfa á sviði dóms- og innanríkismála.

Hlutverk stofnunarinnar verður m.a. ábyrgð á rekstri og þróun Schengen-upplýsingakerfisins, upplýsingakerfis um vegabréfsáritanir og fingrafaragrunns í hælismálum. Stofnunin, sem staðsett er í Tallinn, Eistlandi, tók til starfa árið 2012 og var fyrsti stjórnarfundur stofnunarinnar haldinn fyrri hluta árs 2012. Gert er ráð fyrir þátttöku Íslands í þessari stofnun á grundvelli sérstaks samnings. Formlegar samningaviðræður þess efnis hófust á árinu.

Á árinu 2011 lauk umræðum um breytingar á stofnreglugerð landamærastofnunar ESB (Frontex) og hefur hún tekið gildi. Unnið er að auknum umsvifum stofnunarinnar í samræmi við það. Ísland, Noregur, Sviss og Liechtenstein ítrekuðu kröfu sína frá árinu 2010 um aukinn kosningarétt í stjórn stofnunarinnar til samræmis við aukin umsvif hennar. Málið er enn til umræðu. Í þessu samhengi má geta þess að Landhelgisgæslan tók á árinu 2012 virkan þátt í eftirliti á vegum Frontex líkt og undanfarin ár með flugvélinni TF-SIF og varðskipinu Ægi. Um 40 manns úr áhöfnum Landhelgisgæslunnar tóku þátt í verkefnum sem fóru fram í Miðjarðarhafi og við vesturströnd Afríku. Alls fundu einingar Landhelgisgæslunnar 1.100 manns í þessum verkefnum, björguðu þar af 136 um borð í varðskip en beindu löggæslu og björgunareiningu samstarfsþjóðanna að hinum 964. Að mati Landhelgisgæslunnar var góður árangur af eftirliti stofnunarinnar fyrir Frontex. Samstarfið við aðrar þátttökuþjóðir gekk vel og er talsverður faglegur ávinningur af þessu starfi fyrir Landhelgisgæsluna.

Um nokkurt skeið hafa verið til umræðu á vettvangi Schengen-samstarfsins hugmyndir um hvernig stjórna megi ytri landamærum Schengen-svæðisins á skilvirkari og samræmdari hátt. Með þetta að leiðarljósi beri að nota nýjustu tækni til að mæta áskorunum við landamæraeftirlit. Nokkur/talsverð áskorun felst í því fyrir mörg Schengen-ríki að stuðla að eðlilegri og hraðri umferð ferðamanna um landamærastöðvar og gæta fyllsta öryggis um leið en á hverju ári ferðast um 700 milljónir einstaklinga um ytri landamæri Schengen-svæðisins. Tillögur vegna þessa, jafnan kenndar við *Smart Borders*, átti framkvæmdastjórnin að leggja fram í nóvember 2012. Það tókst hinsvegar ekki og eru tillögurnar væntanlegar í febrúar 2013.

Vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu er nauðsynlegt að Ísland geri sambærilega samninga og ESB við þriðju ríki um að greiða fyrir útgáfu vegabréfsáritana og um endurviðtöku þeirra sem dveljast ólöglega hér á landi. Ísland hefur lokið við gerð nokkurra slíkra samninga, m.a. samnings við Makaó sem var undirritaður árið 2009 og hefur verið fullgiltur en ekki enn öðlast gildi. Nýlega var lokið við gerð samninga við Úkraínu sem undirritaðir verða á næstunni. Þá standa yfir viðræður við Svartfjallaland, Serbíu, Moldóvíu, Makedóníu og Bosníu og Hersegóvínu.

## 5. ALPJÓÐA- OG ÖRYGGISMÁL

Undir flokk alþjóða- og öryggismála fellur fjölbreytt svið málefna sem varða hag lands og þjóðar bæði með beinum og óbeinum hætti. Sem sjálfstætt og fullvalda ríki hefur Ísland skyldum að gegna í alþjóðasamstarfi, tekur virkan þátt í störfum alþjóðastofnana og á í tvíhliða samskiptum við önnur ríki. Hlutverk utanríkisþjónustunnar er að viðhalda traustum alþjóðatengslum, gæta hagsmuna Íslands í hvívetna og tryggja að rödd okkar heyrst á alþjóðavettvangi. Með aðild að alþjóðasamningum, alþjóðlegu regluverki og dómstólum, tekst Ísland á hendur ýmsar skyldur, en nýtur jafnframt réttinda sem skipt geta miklu um þjóðarhag eins og nýleg dæmi sanna.

Utanríkisstefnan byggist á grundvallargildum um frið, lýðræði, mannréttindi og kvenfrelsi og baráttu gegn fátækt, misskiptingu og félagslegu ranglæti. Afstaða Íslands í málefnum Sýrlands og framganga í Palestínumálinu markast af þessari sýn, sem og áherslur í mannréttindamálum almennt. Stjórnvöld láta mjög til sín taka á sviði mannréttinda og hafa í auknum mæli sett kynjajafnrétti, réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transfólks á oddinn í málflutningi alþjóðlega.

Í auðlinda- og umhverfismálum fer saman mikilvægi þess að verja rétt Íslands til auðlindanýtingar með sjálfbærum hætti og ábyrg stefna í loftslagsmálum og umhverfisvernd. Orkuöryggi er vaxandi umfjöllunarefni í alþjóðastarfi og er orkuöflun, kaup og sala, mikilvægt málefni í samskiptum ríkja. Vaxandi eftirspurn er eftir því alþjóðlega að Íslendingar miðli af þekkingu sinni og reynslu á sviði orkumála, sérstaklega hvað varðar jarðhitanýtingu. Þar hafa skapast margvísleg tækifæri sem mikilvægt er að þróa áfram.

Þverpólitísk þingmannanefnd vinnur að mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland – hinni fyrstu frá lýðveldisstofnun – og fyrirkomulag varnartengdra verkefna hefur tekið á sig skýra mynd hin síðari misseri. Þá hefur varnarsamstarfið við Bandaríkin styrkst á nýjan leik, þar sem aukin áhersla er lögð á nýja áhættuþætti, svo sem vefvá, hryðjuverkaógn, þróun öryggismála á norðurslóðum og viðbrögð gegn slysum og umhverfisvá. Samstarfið innan Atlantshafsbandalagsins stendur áfram traustum fótum og aukið samstarf Norðurlandanna í öryggis- og varnarmálum er einnig ánægjufni. Ber þar hæst á umliðnu ári vilji finnskra og sænskra stjórnvalda til þátttöku í loftrýmisefirliti á Íslandi.

### 5.1. Mannréttindamál

Utanríkisráðherra lagði áherslu á mannréttindi til handa öllu fólki í ávarpi sínu á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í september 2012. Í því samhengi gerði hann m.a. málefni Palestínu að sérstöku umtalsefni, sem og málefni samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transfólks. Afstaðan til mannréttindamála í utanríkisstefnunni grundvallast á stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar en á hennar grunni, og í samræmi við leiðbeiningar SP, var í ársbyrjun 2012 hafist handa við að undirbúa landsáætlun í mannréttindamálum. Utanríkisráðuneytið tekur virkan þátt í þessu starfi sem innanríkisráðuneytið stýrir. Í maí 2012 var einnig settur á fót starfshópur innanríkisráðuneytisins, velferðarráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins sem var m.a. ætlað að kortleggja mannréttindastarf íslenskrar stjórnarsýslu, jafnt innan landsteinanna sem utan, og kanna hvernig kröftum Íslands væri varið á erlendri grund. Í greinargerð hans til ríkisstjórnarinnar í september 2012 fólust tillögur um hvernig íslensk stjórnvöld gætu sem best haft áhrif á þróun mannréttindamála þ.m.t. á vettvangi Evrópuráðsins, en þar er nú unnið að endurbótum á framtíðarskipan Mannréttindadómstólsins.

Drög að áætlun Íslands í mannréttindamálum eru nú á lokastigi. Utanríkisráðuneytið fer með alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar, fullgildingu alþjóðlegra mannréttindasáttmála og málefnavinnu á vettvangi Sameinuðu þjóðanna sem og í tvíhliða samskiptum við ríki en meginþungi framkvæmdar áætlunarinnar innanlands er hins vegar á herðum innanríkisráðuneytisins.

Helsti vettvangur mannréttindastarfs utanríkisráðuneytisins er hjá Sameinuðu þjóðunum í New York og í Genf. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) í Vínarborg fjallar einnig um mannréttindi, en nánari umfjöllun um starfsemi ÖSE er að finna í kafla 5.3.6. Íslensk stjórnvöld taka einnig þátt í reglubundnu samráði um mannréttindamál með utanríkisþjónustu Evrópusambandsins. Þetta samráð á sér stað tvisvar á ári og hefur reynt mjög gagnlegt til undirbúnings málefna starfi hjá SP.

### **5.1.1. Mannréttindastarf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna**

Mannréttindi og mannúð eru kjölfesta utanríkisstefnunnar. Til marks um það hversu þverlæg mannréttindi eru í framkvæmd íslenskrar utanríkisstefnu má nefna samningaviðræður um gerð alþjóðlegs vopnaviðskiptasamnings, sem fram fóru í júlí í New York og sem sagt er frá í kafla 5.3.7. hér á eftir. Í þessum viðræðum lagði Ísland m.a. áherslu á að í samninginn væru sett viðmið um kynbundið ofbeldi með það að markmiði að sporna gegn hvers kyns ofbeldi gegn konum og stúlkum. Annað dæmi tengist vinnu í aðdraganda Ríó+20 ráðstefnunnar um sjálfbæra þróun í júní sl., sem sagt er frá í kafla 5.2.1., en í samningaviðræðum um niðurstöðuskjal ráðstefnunnar beittu íslensk stjórnvöld sérstaklega fyrir kynjajafnréttissjónarmiðum og virkri þátttöku kvenna í allri ákvarðanatöku.

Að því er varðar hefðbundnari mannréttindamál er það ekki síst hin svokallaða þriðja nefnd allsherjarþings SP sem um þau fjallar. Á umliðnu tímabili bar hæst ályktanir um fæðingarfistil og ofbeldi gegn konum en þar tókst Íslandi, ásamt Norðurlöndunum, Bandaríkjunum og fleiri ríkjum, að tryggja að í fyrsta skipti í áratug var vísað til frjösemissréttinda kvenna.

Í ályktun þriðju nefndarinnar um ofbeldi gegn konum var einnig lögð áhersla á að hún fjallaði ekki einungis um konur sem fórnarlömb í þröngum skilningi þess orðs heldur einnig lögð áhersla á valdeflingarþáttinn og þjónustu við konur sem hafa verið beittar ofbeldi. Einnig tókst Íslandi að tryggja sérstaka tilvísun í heimilisofbeldi í ályktuninni og er það í fyrsta skipti skýrt dregið fram að heimilisofbeldi er eitt útbreiddasta form ofbeldis gegn konum. Í ár var einnig í fyrsta skipti samþykkt ályktun um limlestingar á kynfærum kvenna sem Ísland studdi ásamt Norðurlöndunum.

Þriðja nefndin afgreiddi einnig fjölda annarra ályktana, m.a. um mannréttindaástand í Íran, Sírylandi, Norður-Kóreu og Búrma/Mýanmar en Ísland er jafnan meðflutningsríki að þessum ályktunum. Sérstaklega ber einnig að nefna ályktun Norðurlandanna um aftökur án dóms og laga þar sem dregnar voru út aftökur vegna kynhneigðar og kynvitundar þrátt fyrir hatramma andstöðu nokkurra ríkja.

### ***Nefnd um mannfjölda og þróun (CPD)***

Niðurstöður mannfjöldaráðstefnunnar sem haldin var í Kairó 1994 eru lagðar til grundvallar í starfi nefndar um mannfjölda og þróun (Commission on Population and Development) en 45. fundur nefndarinnar var haldinn dagana 18.–27. apríl 2012. Þar skiptir miklu að á Kairó-ráðstefnunni var kveðið á um réttindi kvenna til kyn- og frjösemissheilbrigðis.

Á fundi nefndarinnar að þessu sinni var umfjöllunarefnið málefni ungs fólks. Djúpstæður ágreiningur einkenndi fundinn en stór hópur ríkja beitti sér mjög gegn því að samþykkt yrði að kyn- og frjösemissheilbrigði og -réttindi ungs fólks, allt niður í 10 ára aldur, skyldu tryggð. Ísland og önnur líkt þenkjandi ríki héldu því hins vegar til haga að ekkert aldurstakmark er í þeim alþjóðasamþykktum sem liggja til grundvallar. Stilltu þau saman strengi sína á fundinum, í ljósi harðari afstöðu þeirra ríkja, sem hafa sig jafnan í frammi á móti kyn- og frjösemissheilbrigði og -réttindum. Afraksturinn varð sá að mjög jákvæð málamiðlunartillaga náði fram að ganga en hún áréttaði m.a. að þau réttindi sem náðust fram á ráðstefnunni í Kairó 1994 ættu líka að gilda fyrir ungt fólk.

### *Mannréttindaráðið í Genf*

Mannréttindaráðið fundar að öllu jöfnu þrisvar á ári í þrjár til fjórar vikur í senn. Gerð var grein fyrir fyrsta fundi ársins 2012 í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis í apríl 2012. Að því er varðar aðra fundi mannréttindaráðsins á árinu 2012 má segja að málefni Sýrlands hafi áfram borið þar hæst. Um þróun mála í Sýrlandi á árinu er fjallað almennt í kaflanum 5.4.1. en að því er varðar umfjöllun mannréttindaráðsins í Genf þá hélt það t.a.m. í fjórða skipti sérstakan fund um málefni Sýrlands hinn 1. júní 2012. Þar var sérstaklega fjallað um versnandi ástand mannréttinda og fjöldamorð sem þá höfðu nýverið átt sér stað í El-Houleh. Ráðið samþykkti á þessum fundi ályktun þar sem voðaverkin í Sýrlandi voru harðlega fordæmd og sýrlensk stjórnvöld hvött til að binda endi á allt ofbeldi og veita mannúðarsamtökum heimild til að starfa í landinu. Var Ísland eitt flutningsríkja að ályktuninni. Íslensk stjórnvöld áttu hlut að sameiginlegu ávarpi sem Danmörk flutti fyrir hönd Evrópusambandsins og sameiginlegu ávarpi Norðurlandanna sem Svíþjóð flutti. Í því ávarpi hörmuðu Norðurlöndin versnandi ástand mannréttindamála, sérstaklega fjöldamorðin í El-Houleh þar sem saklaus börn voru myrt. Fordæmdu Norðurlöndin grimmdarverkin, áréttuðu skyldu stjórnvalda til að vernda borgara landsins og að draga bæri þá seku til ábyrgðar.

Á reglubundnum fundum síðar í júní/júlí samþykkti mannréttindaráðið ályktun um ástand mannréttindamála í Sýrlandi þar sem mannréttindabrot þar í landi voru fordæmd, sér í lagi skipulögð dráp á börnum. Lögð var áhersla á að rannsaka þyrfti hvort hin kerfisbundnu mannréttindabrot í Sýrlandi teldust glæpir gegn mannkyni. Ástand mála í Sýrlandi var áfram ofarlega á baugi á 21. reglubundna fundi mannréttindaráðsins í september 2012 en þá samþykkti ráðið ályktun sem fordæmdi alvarleg mannréttindabrot í landinu og var Ísland meðal 60 meðflutningsríkja hennar. Enn og aftur voru markviss og útbreidd mannréttindabrot af hálfu stjórnvalda fordæmd sérstaklega og þau hvött til að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt alþjóðamannréttinda- og mannúðarlögum. Á fundinum í september var komin fram skýrsla sérstakrar rannsóknarnefndar, sem sett hafði verið á laggirnar til að skoða málefni Sýrlands, en þar var greint frá aftökum án dóms og laga, óréttmætum handtökum, mannhvörfum og pyntingum, þ.m.t. pyntingum sem fólu í sér kynferðisofbeldi, sem og ofbeldi gegn börnum.

Í fundalotunni í júní var jafnframt samþykkt ályktun um að stofna embætti sérstaks skýrslugjafa um málefni Hvíta Rússlands. Sú ályktun grundvallaðist á nýlegri, svartri skýrslu mannréttindafulltrúa SP um ástand mannréttindamála í Hvíta Rússlandi. Ráðið samþykkti enn fremur ályktun Frakka um stofnun vinnuhóps um gerð grundvallarreglna um tilviljanakenndar fangelsanir, sem og ályktun Svía um mikilvægi internetsins sem aflvaka á sviði mannréttinda. Ísland var meðflutningsríki að þessum ályktunum, en átti einnig meðflutningsaðild að mikilvægri ályktun um baráttuna gegn ofbeldi gagnvart konum, sem samþykkt var samhljóða; ályktun um aðgerðir til að draga úr ríkisfangsleysi kvenna og barna; ályktun um mannréttindi fólks á vergangi; ályktun um mikilvægi innlendra mannréttindaskrifstofa; og ályktun um rétt til menntunar.

Virk samvinna er á milli norrænna fastanefnda á sviði mannréttindamála í Genf og í fundalotu mannréttindaráðsins í júní 2012 tók Ísland m.a. þátt í samnorrænni ræðu um baráttuna gegn ofbeldi gagnvart konum. Einnig stóðu norrænu fastanefndirnar sameiginlega að málþingi sem bar fyrirögnina „Börn, hin óbeinu fórnarlömb ofbeldis gagnvart konum“. Þá tók Ísland þátt í fimm sameiginlegum yfirlýsingum fjölda ríkja sem fjölluðu um mannréttindi kvenna; öryggi blaðamanna; mannréttindaástandið í Bahrain; og neikvæð áhrif spillingar á mannréttindi.

Fulltrúi Íslands tekur jafnan til máls í umræðum um málefni Palestínu og var ástand mála á Gasa gerð sérstök skil í ræðum fundanna í júní og í september. Á fundinum í júní var vakin athygli á því að 80% íbúa Gasa-svæðisins væru háð utanaðkomandi matar- og mannúðaraðstoð. Fordæmdu íslensk stjórnvöld ástandið og sögðu það fela í sér alvarleg

mannréttindabrot. Einnig hörmuðu íslensk stjórnvöld fyrirhuguð áform Ísraela um stækkun landtökubyggða og hvöttu til að látið yrði af þeim. Sem fyrr áréttuðu íslensk stjórnvöld þá afstöðu að landtökubyggðirnar feli í sér brot á alþjóðalögum og dragi úr möguleikum á að ná fram viðunandi friðsamlegri lausn milli deiluaðila. Þá var harmað að Ísraelar hefðu hafnað allri samvinnu við rannsóknarnefnd ráðsins sem á að kanna hvaða afleiðingar hernám Ísraels hefur haft á borgaraleg, stjórnmalaleg, efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi palestínsku þjóðarinnar.

Í fundalotu mannréttindaráðsins í september voru m.a. samþykktar ályktanir um aðgang að öruggu drykkjarvatni sem mannréttindi, ályktun um að koma í veg fyrir að konur veikist og deyi af barnsförum, viðskipti og mannréttindi, um öryggi blaðamanna og um réttlæti fyrir dómstólum að átökum loknum. Þar er lögð sérstök áhersla á að refsileysi viðgangist ekki þegar konur hafa verið beittar ofbeldi. Studdi Ísland m.a. ofangreindar ályktanir ásamt því að taka þátt í sameiginlegum yfirlýsingum Evrópusambandsins um vernd og eflingu mannréttinda, ástand í einstökum ríkjum og aðgerðir gegn útlendingahatri, kynþáttahatri og mismunun. Fulltrúi Finnlands flutti ávarp fyrir hönd Norðurlandanna og fleiri ríkja með áherslu á kyn- og frjósemisheilbrigði og -réttindi. Ísland tók jafnframt þátt í sameiginlegri yfirlýsingu fjölmargra ríkja sem Spánn átti frumkvæði að og fjallaði um kynbundin morð. Eins og áður voru málefni Sýrlands efst á baugi hjá mannréttindaráðinu á septemberfundinum og stóðu Norðurlöndin sameiginlega að yfirlýsingu um ástand mannréttinda í Sýrlandi.

#### *Allsherjarúttekt á stöðu mannréttinda (UPR)*

Önnur lota allsherjarúttektar á stöðu mannréttinda, sem sett var á fót 2006, hófst í ársbyrjun 2012 á vettvangi mannréttindaráðsins í Genf. Hefur staða mannréttinda í 28 ríkjum þegar verið tekin fyrir, þ.m.t. á Íslandi, eins og rakið var í síðustu skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis. Ísland hefur beint tilmælum vegna stöðu mannréttinda til alls tíu ríkja.<sup>3</sup> Við val þeirra var höfð hliðsjón af tengslum Íslands við ríkin, s.s. fyrrum samstarfsríki Íslands í þróunarsamvinnu og tengsl vegna EFTA-aðildar og/eða fríverslunarsamninga á vegum EFTA, en einnig er hugað að skiptingu milli heimshluta. Sjónum var beint að málaflökkum sem eru áhersluatriði í utanríkisstefnu Íslands, s.s. aðgerðum gegn ofbeldi gegn konum, þ.m.t. mansali, aðgerðum gegn ofbeldi gegn börnum, vernd barna, réttindum samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transfólks og kynjajafnrétti. Tilmælin eru unnin í samráði við innanríkisráðuneytið.

Fimmtándi fundur allsherjarúttektarinnar var haldinn 21. janúar til 1. febrúar 2013. Þá áttu fjórtán ríki að sitja fyrir svörum um ástand mannréttindamála, þar á meðal Ísrael. Ísrael sleit hins vegar í mars 2012 öll tengsl við mannréttindaráðið og skrifstofu mannréttindafulltrúans í kjölfar ályktunar ráðsins sem setti á fót sjálfstæða alþjóðlega rannsóknarsendinefnd til að kanna áhrif landtökubyggðanna á borgaraleg, stjórnmalaleg, efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi Palestínnumanna á herteknu svæðunum, þ.m.t. í Austur-Jerúsalem. Ísraelsk stjórnvöld, sem hafa mótmælt harðlega umfjöllun mannréttindaráðsins um málefni Ísraels, veittu rannsóknarsendinefndinni ekki heimild til að koma til Ísraels (og þar með Vesturbakkans) og hafa ekki skilað skýrslum til mannréttindaráðsins í samræmi við reglur allsherjarúttektarinnar.

Lengi vel var mjög óljóst hvernig mannréttindaráðið gæti tekið ástand mannréttindamála í Ísrael til umfjöllunar í ljósi framansagðs. Studdi Ísland að fjallað yrði um ástand mannréttindamála í Ísrael, jafnvel án þátttöku þarlendra stjórnvalda. Var það ríkjandi sjónarmið á fundinum að það myndi hafa mjög neikvæð fordæmisgefandi áhrif ef það yrði látið óátalið að eitt ríki hunsaði einfaldlega beiðni um að skila þjóðarskýrslu sinni og léti ekki sjá sig við fyrirtökuna. Niðurstaða fundarins var í samræmi við þetta, þ.e. tillaga var afgreidd til mannréttindaráðsins sjálfs um að fyrirtöku Ísraels væri frestað en aðeins tímabundið og að

<sup>3</sup> Filippseyjar, Ekvador, Suður-Afrika, Túnis, Finnland, Gana, Pakistan, Úkraína, Sri Lanka og Sviss.



fyrirtakan fari fram á þessu ári, annaðhvort í sextánda lotu allsherjarúttektarinnar eða þeirri sautjándu, sem fer fram í október nk.

### *Samningaviðræður um styrkingu mannréttindastofnana*

Á síðustu árum og áratugum hefur fjöldi ríkja fullgilt helstu mannréttindasamninga SP. Þessi jákvæða þróun hefur orðið til þess að auka þrýsting á það stofnanakerfi sem byggist á samningunum. Flestar nefndirnar sem starfa á grundvelli samninganna hafa ekki undan að fylgja eftir framkvæmd þeirra með þeim hætti sem samningarnir kveða á um. Auk þess hafa fjárframlög ekki vaxið í samræmi við aukna starfsemi.

Að frumkvæði mannréttindafulltrúa SP hófst ferli árið 2009 til að styrkja starfsemi stofnanakerfisins og í febrúar 2012 hófst síðan milliríkjaferli í New York með samþykkt ályktunar allsherjarþingsins númer 254. Forseti allsherjarþingsins fól fastafulltrúa Íslands og fastafulltrúa Indónesíu að leiða þessar viðræður og fastafulltrúarnir stóðu fyrir opnu samráðsferli meðal aðildarríkja SP, í júní, júlí og september. Skýrsla fastafulltrúa Íslands og Indónesíu um framgang viðræðnanna var send öllum aðildarríkjum SP 13. september. Þar kom m.a. fram að efnisatriði sem nefnd voru í tvíhliða samræðum og samráði við fulltrúa mannréttindaskrifstofu SP og félagasamtök lutu helst að tímaáætlun fyrirtöku ríkja í samræmi við skuldbindingar mannréttindasáttmála, skýrslugjöf ríkja til nefndanna, vinnulagi og loks umfangi framkvæmda tilmæla sem tengjast skuldbindingum sem af samningunum leiða. Í kjölfarið var samþykkt í allsherjarþinginu ályktun nr. 295 um framlengingu viðræðnanna og mun fastafulltrúi Íslands áfram leika þar lykilhlutverk, ásamt fastafulltrúa Indónesíu. Ólíkt ályktuninni sem setti viðræðurnar af stað, var ályktun nr. 295 samþykkt samhljóða án atkvæðagreiddslu sem leggur góðan grunn að áframhaldandi viðræðum sem hefjast að nýju í febrúar 2013.

### **5.1.2. Mannréttindi hjá Evrópuráðinu**

Evrópuráðið er mikilvægasta fjölþjóðastofnunin á sviði mannréttindamála í Evrópu. Mannréttindasáttmáli Evrópu er eini alþjóðasáttmálinn um mannréttindi sem Ísland hefur lögfest. Mannréttindadómstóll Evrópu starfar á grundvelli sáttmálans og geta einstaklingar og ríki leitað til dómstólsins ef talið er að aðildarríki hafi brotið gegn ákvæðum hans. Einn íslenskur dómari hefur jafnan átt sæti í dómstólnum. Umbætur á umhverfi dómstólsins hafa staðið yfir um skeið og undir formennsku Bretlands í Evrópuráðinu fyrri hluta árs 2012 var samþykkt Brighton-yfirlýsingin svonefnda þar sem áhersla er m.a. lögð á að koma niðurstöðum dómstólsins til framkvæmda. Jafnframt er unnið að því að styrkja innra starf dómstólsins og gera meðferð mála skilvirkari.

Íslensk stjórnvöld fullgiltu í september sl. samning Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun. Markmið samningsins eru að vernda réttindi barna sem eru þolendur slíkra glæpa og að efla samstarf í hverju ríki og á alþjóðavísu. Um er að ræða fyrsta alþjóðlega gerninginn þar sem kynferðisleg misnotkun barna í hinum ýmsu myndum er gerð refsiverð, þar með talið þegar slík misnotkun á sér stað inni á heimilum eða innan fjölskyldna. Samningurinn tekur m.a. til barnavæðis, barnakláms, þess þegar fullorðnir einstaklingar falast eftir börnum í kynferðislegum tilgangi, ferðaþjónustu sem beinist að kynferðislegri misnotkun barna og spillingu barna með því að valda því vísvitandi að börn verði vitni að kynferðislegu efni eða athöfnum. Með samningnum er auk þess komið á fót sérstöku eftirlitskerfi svo að unnt verði að tryggja skilvirka framkvæmd samningsaðila á ákvæðum hans.

Þá fullgiltu íslensk stjórnvöld í febrúar 2012 samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og gekk hann í gildi hvað Ísland varðar 1. júní 2012. Sérstaklega er fjallað um aðgerðir Íslands gegn mansali í kafla 5.1.6.

### 5.1.3. Samstarf við félagasamtök

Utanríkisráðuneytið hefur um árabíl átt gott samstarf við Mannréttindaskrifstofu Íslands sem felst m.a. í ráðgjöf og stuðningi skrifstofunnar við alþjóðlegt mannréttindastarf Íslands.

Í nóvember sl. endurnýjaði utanríkisráðherra samstarfsyfirlýsingu með Rauða krossi Íslands sem gildir til 2015 en yfirlýsingin er í samræmi við heit sem stjórnvöld og RKÍ veittu sameiginlega á 31. Alþjóðaráðstefnu Rauða krossins og Rauða hálfmánans í nóvember 2011. Samstarfsyfirlýsingin skilgreinir m.a. verkefni sem stjórnvöld og RKÍ hyggjast vinna að sameiginlega næstu þrjú árin. Nú er stefnt að gerð rammisamnings um stuðning stjórnvalda við alþjóðlegt hjálparstarf Rauða krossins; gagnkvæmri upplýsingagjöf um mannúðarmál; og áframhaldandi samstarf sem miðar að útbreiðslu mannúðarlaga. Hið síðasttalda fer m.a. fram á vettvangi Landsnefndar um mannúðarrétt en utanríkisráðuneytið er þar í forystu en jafnframt sitja í nefndinni fulltrúar velferðaráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, menntamálaráðuneytisins og RKÍ.

Þá kveður samstarfsyfirlýsingin á um að utanríkisráðuneytið veiti fé til baráttunnar gegn mansali í Hvíta Rússlandi og utanríkisráðuneytið mun einnig styrkja verkefni á vegum RKÍ í Hvíta Rússlandi sem miðar að því að bæta aðstoð við geðfatlaða í landinu. Fellur þetta undir stuðning ráðuneytisins til starfs RKÍ á svæðum sem eru utan við kastljós fjölmiðla og fáar aðrar hjálparstofnanir sinna. Enn fremur er kveðið á um árlegt framlag til Alþjóðaráðs Rauða krossins.

### 5.1.4. Jafnrétti kynjanna

Framgangur kynjajafnréttis og valdefling kvenna á alþjóðavettvangi eru meðal forgangsverkefna í mannréttindastefnu stjórnvalda. Sérstök áhersla er lögð á að konur taki virkan þátt í ákvörðunum sem varða líf þeirra og afkomu, s.s. í friðarviðræðum og uppbyggingu að átökum loknum, og í allri efnahags- og félagslegri þróun. Áherslan á kynjajafnrétti endurspeglast bæði í þátttöku Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu, svo sem á vettvangi Alþjóðabankans, Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðsins og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu, en einnig í tvíhliða samskiptum við einstök ríki.

Ísland tekur virkan þátt í umræðu um jafnrétti kynjanna og mannréttindi kvenna á vettvangi þriðju nefndar allsherjarþingsins, kvennanefndar SP og nefndar um mannfjölda og þróun sem og í mannréttindaráðinu, eins og rakið var í kafla 5.1.1. Ísland beitir sér jafnframt fyrir samþættingu kynjasjónarmiða í öllu starfi Sameinuðu þjóðanna.

57. fundur kvennanefndar SP stendur fyrir dyrum dagana 4.–15. mars 2013. Þema fundarins að þessu sinni verður *afnám á og forvarnir gegn ofbeldi gegn konum og stúlkum*. Á síðasta fundi nefndarinnar var hart tekist á um orðalag um kynjajafnrétti og kvenréttindi í ályktunardrögum sem og lokaskjali fundarins og fór svo að lokaskjalið var ekki samþykkt. Hefur það gerst einu sinni áður í sögu nefndarinnar að lokaskjal hafi ekki verið samþykkt og var það árið 2003 þegar síðast var fjallað um ofbeldi gegn konum og stúlkum. Ísland, ásamt Norðurlöndunum og fleiri líkt þenkjandi ríkjum, hefur lagt áherslu á að vernda og tryggja réttindi kvenna á framsækinn hátt, réttindi sem þegar hafa verið samþykkt í fyrri ályktunum og alþjóðasamþykktum. Töluverður mótbyr er frá einstökum ríkjum og ríkjahópum hvað varðar þessi réttindi, t.d. kyn- og frjósemisheilbrigði og -réttindi, kyngervi og kynhneigð, skilgreiningar á hefðum og skaðlegum hefðum, og aldur ungmenna þegar kemur að fræðslu um kyn- og frjósemismál. Búast má við hörðum samningaviðræðum aftur nú í mars en undanfarin misseri hefur gengið illa að ná samkomulagi á vettvangi SP um nokkuð sem snýr að jafnrétti kynjanna og mannréttindum kvenna og hefur andstaða vissra ríkja við mikilvæg mál farið harðnandi. Ísland tekur sem fyrr virkan þátt í málefnavinnu og undirbúningi vegna ályktana sem varða mannréttindi kvenna og kynjajafnrétti.

Ísland er meðal þeirra ríkja sem leggur hvað mesta áherslu á ályktun öryggisráðs SP nr. 1325 og tengdar ályktanir um konur, frið og öryggi og var raunar eitt af þeim fyrstu til að

móta og fylgja sérstakri framkvæmdaáætlun í samræmi við ályktunina. Vinna við gerð nýrrar áætlunar er nú á lokastigi. Utanríkisráðherra hefur einnig talað fyrir ályktuninni, m.a. á vettvangi Atlantshafsbandalagsins, en þar hefur náðst mikill árangur við að festa málefni og framkvæmd ályktunar 1325 í sessi, sjá kafla 5.3.5.

#### *Peking+20*

Árið 2015 verður haldið upp á 20 ára afmæli kvennaráðstefnunnar í Peking. Framkvæmdaáætlun ráðstefnunnar þótti og þykir enn mjög framsækin en UN Women hefur það hlutverk að vinna að framkvæmd hennar ásamt aðildarríkjum SP. Uppi hafa verið hugmyndir um að efna til alþjóðlegrar ráðstefnu í tilefni tímamótanna. Það hefur hins vegar verið mat Íslands og hinna Norðurlandanna að fremur en stefna að sérstakri afmælisráðstefnu, þar sem hugsanlega yrðu samþykktar ályktanir sem gengju skemur en framkvæmdaáætlunin frá 1995, væri vænlegra að leggja áherslu á framkvæmd þegar samþykktu markmiða; þ.m.t. framkvæmdaáætlunarinnar og annarra skuldbindinga sem aðildarríki SP hafa gengist undir, auk þess að jafnréttismálum verði gert hátt undir höfði í öðrum málaflokkum sem unnið er að innan SP.

#### **5.1.5. Réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transfólks**

Í tíð núverandi ríkisstjórnar hefur verið lögð sérstök áhersla á réttindi samkynhneigðra, tvíkynhneigðra og transfólks. Opinber stefna ráðuneytisins er að verja þau réttindi hvarvetna. Í ávarpi sínu á allsherjarþingi SP í september sl. tók utanríkisráðherra þannig sérstaklega upp að frá mannréttindasjónarmiði væri ólíðandi að nokkur sæti ofsóknum, eða sé mismunad, á grundvelli kynhneigðar sinnar eða kynvitundar sinnar. Hefur ráðherra lagt mikla áherslu á að virða beri mannréttindi þessara einstaklinga.

Ástæða er til að geta þess að í einu samstarfslanda Þróunarsamvinnustofnunar Íslands í Afríku, Úganda, hefur um nokkurt skeið legið fyrir þingi frumvarp til laga gegn samkynhneigðum. Samkynhneigð er ólögleg í landinu og er markmið frumvarpsins m.a. að þyngja refsingar umtalsvert. Utanríkisráðuneytið fylgist grannt með málum sem þessum og tekur Ísland þátt í samráði líkt þenkjandi ríkja í Kampala um aðgerðir og viðbrögð fari svo að frumvarpið verði samþykkt. Jafnframt er náð fylgst með málum af þessum toga í öðrum ríkjum.

#### **5.1.6. Aðgerðir gegn mansali**

Aðgerðir gegn mansali eru meðal þess sem ríkisstjórnin leggur ríka áherslu á en til marks um þetta er m.a. stuðningur við átaksverkefni Rauða kross Íslands í Hvíta Rússlandi, sem fjallað var um í kafla 5.1.3.

Rætur mansals liggja víða og með stuðningi við fátækari ríki er baráttunni gegn mansali lagt lið. Stuðningur við þróunarríkin sem miðar að því að draga úr fátækt, auka jöfnuð í samfélaginu og fjölga atvinnutækifærum er jafnframt mikilvægur þáttur í þeirri baráttu. Þá skiptir aukið kynjajafnrétti og valdefling kvenna og stúlkna sköpum. Á þetta sérstaklega við þar sem átök hafa valdið upplausn í samfélaginu.

Íslensk stjórnvöld hafa fullgilt helstu alþjóðasamninga gegn mansali, þ.m.t. valfrjálsa bókun við alþjóðasamning um fjölþjóðlega, skipulega glæpastarfsemi og valfrjálsa bókun sem fjallar sérstaklega um aðgerðir gegn mansali, einkum hvað varðar konur og börn. Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali gekk í gildi hvað Ísland varðar 1. júní 2012. Samkvæmt honum skal standa vörð um mannréttindi þolenda, koma á rammafyrirkomulagi til verndar og aðstoðar þolendum og vitnum og tryggja skilvirka rannsókn og saksókn. Ísland leggur baráttunni gegn mansali jafnframt lið með málflutningi á vettvangi ÖSE og Eystrasaltsráðsins.

Utanríkisráðuneytið tekur þátt í sérfræði- og samhæfingarteymi um aðgerðir gegn mansali sem sett var á fót með áætlun stjórnvalda um aðgerðir gegn mansali árið 2008. Aðgerða-áætlunin rann sitt skeið á enda um síðustu áramót og hafa verið lögð drög að nýrri áætlun, en málaflökkurinn er á forsvari innanríkisráðuneytisins.

### **5.1.7. Málefni flóttafólks**

Málefni hælisleitenda og veiting stöðu flóttamanns, að undangengnu því ferli sem kveðið er á um í lögum, eru á forræði innanríkisráðuneytisins. Flóttamannanefnd – sem skipuð er fulltrúum velferðarráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og Rauða kross Íslands – hefur hins vegar það hlutverk að gera tillögur til velferðarráðherra og utanríkisráðherra um komu kvótaflóttafólks hingað til lands á grundvelli samráðs við Flóttamannastofnun SP (UNHCR).

Seinast var boðið til Íslands hópi frá Kólumbíu, 2010, en í maí 2012 samþykkti ríkisstjórnin tillögu frá ráðherrunum tveimur, að fenginni tillögu flóttamannanefndar, um að bjóða hingað hópi afgangskra flóttamanna frá Íran. Í október 2012 komu því til Íslands þrjár fjölskyldur, alls níu manns, og hefur velferðarráðuneytið haft yfirumsjón með aðstoð og þjónustu við hópinn, í formi þjónustusamninga við Rauða kross Íslands og Reykjavíkurborg. Fjármunir til móttöku kvótaflóttafólks greiðast að hluta af fjárveitingum utanríkisráðuneytisins.

Í utanríkisráðuneytinu er einnig fylgst grannt með aðstæðum á helstu átakasvæðum heimsins, þar sem hætta er á að hópar fólks þurfi griðastað í öðrum ríkjum í kjölfar þess að fá stöðu flóttamanna. Þar hafa aðstæður í Sírylandi borið hæst á árinu eins og sjá má í kafla 5.4.1. en í árslok 2012 voru skv. UNHCR meira en ein milljón Sírylendinga á vergangi innanlands og hátt í milljón manns í nágrennaríkjunum, einkum Tyrklandi, Jórdaníu og Líbanon.

### **5.2. Umhverfis- og auðlindamál**

Íslendingar byggja afkomu sína að miklu leyti á ríkulegum náttúruauðlindum. Sjálfbær nýting auðlinda og vernd umhverfisins varðar því grundvallarhagsmuni þjóðarinnar, auk þess að vera réttlætis- og sanngirnismál fyrir jarðarbúa og komandi kynslóðir.

Utanríkisráðuneytið leggur sig fram um að eiga gott samráð um umhverfis- og auðlindamál og að miðla upplýsingum um starf stjórnvalda á alþjóðavettvangi. Sem dæmi um það má nefna kynningar- og samráðsfundi um þátttöku Íslands í Ríó+20 ráðstefnunni á síðasta ári og árlega samráðsfundi með Fiskifélagi Íslands.

Árið 2012 var viðburðaríkt í umhverfis- og auðlindamálum. Orkumál hafa verið í deiglu allt undanfarið ár en þau skipa mikilvægan sess í starfsemi utanríkisráðuneytisins. Undirbúningur og þátttaka Íslands í Ríó+20 ráðstefnunni var og fyrirferðarmikill í starfinu.

#### **5.2.1. Orkumál og jarðhitasamstarf**

Staða Íslands er sterk á alþjóðavettvangi í orkumálum og fjölmörg ríki og fjölþjóðastofnanir horfa mjög til Íslendinga í þessum eignum. Ísland er eitt fárra ríkja þar sem umtalsvert hefur verið virkjað af jarðhita til raforkuframleiðslu, húshitunar og annarrar beinnytingar. Það veldur því að Ísland er í vaxandi mæli eftirsóknarverður samstarfsaðili.

Orkumál eru af þessum sökum fyrirferðarmikil í starfi utanríkisráðuneytisins. Utanríkisráðherra hefur lagt mikla áherslu á að styðja við íslenska jarðhitaklasann svokallaða, sem samanstendur af fyrirtækjum, stofnunum og öðrum hagsmunaaðilum í jarðhitaiðnaði, og eru þær áherslur nú farnar að skila umtalsverðum árangri eins og hér verður tíundað.

#### **Stórverkefni í samstarfi við Alþjóðabankann**

Stærsta verkefni Íslands á sviði þróunarsamvinnu til þessa stendur nú fyrir dyrum, en það er samstarfsverkefni utanríkisráðuneytisins og Alþjóðabankans um jarðhitavinnslu í allt að

þrettán ríkjum Austur-Afríku. Það grundvallast á samkomulagi sem gert var í nóvember 2011 og kveður á um fjölmarga mikilvæga þætti sem varða framtíðarnýtingu jarðhita í þágu íbúa í austur-afríska sigdalnum. Einn veigamesti þátturinn í samkomulagi utanríkisráðuneytisins og Alþjóðabankans er að Íslendingar standi fyrir kortlagningu og hagkvæmniathugunum á jarðhitasvæðum einstakra ríkja Austur-Afríku. Til þess að standa straum af kostnaði við þennan þátt samkomulagsins verða nýtt aukin fjárframlög til þróunarsamvinnu á fjárlögum en til viðbótar hefur Norræni þróunarsjóðurinn (NDF) ákveðið að ganga til samstarfs við Ísland.

Austur-Afríku-sigdalurinn er orkufátækasti hluti heims en þar eru engu að síður umtalsverðir möguleikar fyrir hendi til nýtingar jarðhita, bæði til raforkuframleiðslu en ekki síður til beinnar nýtingar til atvinnusköpunar og aukins matvælaöryggis. Um mikilvægt verkefni er því að ræða fyrir Ísland, samstarfsaðilann og heimamenn og af þeim sökum gerði utanríkisráðherra því sérstök skil í ávarpi sínu á allsherjarþingi SP í september sl. Samstarf Íslands og Alþjóðabankans er mesta átak til jarðhitanýtingar í þróunarríkjum frá upphafi. Lykilþáttur samstarfsins er stofnun 65 milljarða króna sjóðs sem Alþjóðabankinn undirbýr og er ætlað að fjármagna tilraunaboranir eftir því sem grunnrannsóknir gefa tilefni til.

Utanríkisráðherra kynnti verkefnið í byrjun nóvember sl. en þá var undirritað samkomulag milli Íslands og Norræna þróunarsjóðsins um þátttöku hans. Samkomulagið var undirritað af utanríkisráðherra, nýjum framkvæmdastjóra sjóðsins, Pasi Hellman, og Engilbert Guðmunds-syni, framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands.

Með aðkomu NDF er gert ráð fyrir að unnt verði að sinna nýjum jarðhitaverkefnum í allt að sex Afríkuríkjum á næstu fimm árum fyrir allt að 1.600 milljónir króna. Má vænta þess að í framhaldi þeirra rannsókna verði unnt að hefja tilraunaboranir og í framhaldi byggingu jarðhitavera til hagsbóta fyrir íbúa þeirra ríkja þar sem verkefnin fara fram. Viðræður eru hafnar við Eþíópíu, Tansaníu, Rúanda, Búrúndí og Úganda um samstarf og stuðning innan ramma verkefnisins. Þessu til viðbótar hefur Evrópusambandið óskað eftir liðsinni Íslands í að verja rúmum fimm hundruð milljónum króna til sams konar grunnjarðhitarannsókna á svæði sem liggur á mörkum Rúanda, Búrúndí og Lýðveldisins Kongó. Ráðgert er að ýta því verkefni úr vör um mitt þetta ár. Utanríkisráðuneytið hefur falið Þróunarsamvinnustofnun Íslands að vera framkvæmdaraðili þessa þáttar samkomulagsins.

Áætlað er að í fjölpjódlega sjóðinn, sem Alþjóðabankinn undirbýr, renni fjármunir víðs vegar að, frá stærstu iðnríkjum, ýmsum loftslagssjóðum, grænum fjárfestingasjóðum auk annarra sem láta orkumál til sín taka. Með átakinu og að frumkvæði utanríkisráðuneytisins er málefnum jarðhitans gefið aukið vægi á alþjóðavísu. Fjölmargar þjóðir sýna því áhuga að nýta jarðhita í þróunarríkjum þar sem hann er að finna og mögulegt að virkja. Þá er enn fremur horft til þess að auk nýtingar í raforkuskyni, þá gefur nýting læghita til ýmiss konar atvinnustarfsemi honum enn frekara vægi.

Með samkomulagi því sem gert var í nóvember 2011 varð Ísland helsti ráðgjafi Alþjóðabankans á jarðhitasviðinu. Utanríkisráðuneytið hefur styrkt frá árinu 2005 sérstaka orkuráðgjafadeild innan bankans – ESMAP – bæði með beinum fjárframlögum og með kostun jarðhitasérfræðings innan deildarinnar. Einnig er fjallað um samstarf Íslands og Alþjóðabankans í kafla 6.2.1.

### *Þátttaka Íslands í IRENA*

Utanríkisráðuneytið hefur frá upphafi tekið virkan þátt í undirbúningi og stofnun IRENA, sem átti sér stað snemma árs 2010. Stofnunin hóf starfsemi formlega í apríl 2011 og í maí á síðasta ári kom framkvæmdastjóri hennar í opinbera heimsókn til Íslands í boði utanríkisráðherra, í þeim tilgangi að kynna sér nýtingu jarðhita á Íslandi. Í framhaldi af heimsókn hans hófst fyrsta samstarfsverkefni IRENA á sviði jarðhita og nær það til ríkja í Mið- og Suður-Ameríku; Perú, Síle, Bólivíu, Ekvador og Kólumbíu. Ísland, ásamt Mexíkó, Nýja-Sjálandi og Alþjóða jarðhitasambandinu eru nú í upphafi aðalstuðningsaðilar verkefnisins. Hlutur Íslands

í fjármögnun verkefnisins kemur af fé því sem ákveðið var að verja til svokallaðrar skammtímafjármögnunar loftslagsmála sem var sameiginlegt átak iðnríkja til að styðja við þróunarríki vegna loftslagsvandans. Verkefnið felur í sér að unnið verði stöðumat á jarðhitanytingu í ríkjunum og tillögur að frekari nýtingu bæði til raforkuframleiðslu og beinnytingar, bættri menntun í jarðhitamálum og auknu samstarfi ríkjanna á þessu sviði. Í tengslum við þetta verkefni hefur framkvæmdastjórn IRENA ákveðið að efna til ráðstefnu um jarðhita í þátttökuríkjunum fimm og mun hún fara fram í Reykjavík 4. til 5. mars með þátttöku gesta frá löndunum.

#### *Samráð og samstarf við önnur ríki*

Árlega fer fram samráð við ýmis ríki um stöðu orkumála í heiminum. Utanríkisráðuneytið hefur þegar undirritað samstarfsyfirlýsingar við einstök ríki á sviði orkumála, með sérstaka áherslu á jarðhita. Fyrirhugað er árlegt efnahagssamráð við rússnesk stjórnvöld þar sem orkumál verða ofarlega á baugi. Samskipti ríkjanna í orkumálum eru margvísleg og mikill áhugi er í Rússlandi fyrir samstarfi við íslensk fyrirtæki um jarðhitaverkefni bæði þar og í þriðju ríkjum og þegar eru mikilvæg samskipti um orkumál til staðar milli íslenskra og rússneskra stofnana.

Í júnimánuði heimsótti orkumálaráðherra Breta, Charles Hendry, Ísland og átti fund með utanríkisráðherra og embættismönnum. Á fundinum ræddu ráðherrarnir sameiginlegan áhuga ríkjanna á auknu samstarfi í orkumálum s.s. uppbyggingu á hitaveitum í Bretlandi, samstarf í jarðhitamálum í Austur-Afríku og um samstarf á sviði olíu- og gasleitar.

Mikilsverð samskipti á sviði orkumála eiga sér stað í sendiráðum Íslands á erlendri grundu. Með vinnu sendiráðanna er stutt við íslensk fyrirtæki sem áhuga hafa á því að sinna jarðhitaverkefnum um allan heim. Þannig er nú verið að vinna að fjölmörgum einstökum verkefnum í Indlandi, Kína, Japan, Bretlandi og Bandaríkjunum, svo dæmi séu tekin, en íslensk fyrirtæki láta vitaskuld einnig til sín taka í löndum þar sem ekki er að finna íslensk sendiráð, en þó með aðkomu utanríkisþjónustunnar, s.s. í Ungverjalandi, Eþíópíu, Kenía, Dóminíku og Tyrklandi.

Í Evrópu hafa íslensk fyrirtæki um árabil verið framarlega í að þróa margvísleg orkuverkefni með góðum árangri. Þróunarsjóður EFTA hefur stutt dyggilega við jarðhitaþróun víðs vegar í Evrópu en eins og rakið er í kafla 4.8. hefur Orkustofnun, að beiðni utanríkisráðuneytisins, frá árinu 2011 haft ráðgjafahlutverk innan Þróunarsjóðsins við verkefnisstjórn orkuáætlana með áherslu á jarðhitanytingu. Sjö af ríkjunum fimmtán í Suður- og Austur-Evrópu, sem njóta stuðnings Þróunarsjóðsins, völdu að reka áætlun með orkuáherslur. Af þeim hefur Orkustofnun aðkomu að þremur þeirra; Ungverjaland, Rúmenía og Portúgal. Áætlað er að heildarfjárfesting í þessar þrjár orkuáætlanir muni nema á bilinu 25–30 milljónir evra á árunum 2013 til 2017 og kemur þar til fjárframlag sjóðsins upp á tæpar 16 milljónir evra, mótframlag styrkþegaríkjanna sjálfra og mótframlag þeirra sem sækja um verkefni.

Í Ungverjalandi og Rúmeníu verður megináhersla lögð á að styrkja uppbyggingu hitaveitna í landinu á þeim stöðum þar sem fjarvarmaveita er til staðar. Í Portúgal er stefnt á að reisa jarðvarmavirkjun á Azor-eyjum. Í Ungverjalandi og í Portúgal verður einnig lögð áhersla á kennslu á sviði jarðhitanytingar og annarra endurnýjanlegra orkugjafa og er hugsanlegt að íslenskar menntastofnanir komi þar að máli.

Áður hefur verið greint frá því að Japanir hafa óskað eftir nánara samstarfi við íslensk fyrirtæki um framtíðaruppbyggingu jarðorkuvera í Japan. Sendiráð Íslands í Japan hefur unnið ötullega að því að koma á viðskiptatengslum milli japanskra og íslenskra aðila. Von er á hópi japanskra fyrirtækja til Íslands að ræða við íslensk fyrirtæki um samstarfsgrundvöll.

### *Alþjóðleg ráðstefna í Hörpu um jarðhita*

Dagana 5. til 8. mars nk. verður haldin í Reykjavík stærsta alþjóðlega ráðstefnan um jarðhita sem haldin hefur verið hér á landi. Ráðstefnan er skipulögð af íslenska jarðhitaklasanum og er utanríkisráðuneytið einn af aðalstyrktaraðilum hennar. Meðal gesta á ráðstefnunni verða fulltrúar erlendra fyrirtækja, fjárfesta, alþjóðastofnana og ráðamenn annarra ríkja. Með ráðstefnunni er vonast til þess að Reykjavík skapi sér nafn á alþjóðavísu sem miðstöð þekkingar, viðskipta og frumkvöðla í jarðhitaiðnaði.

### **5.2.2. Ríó+20 ráðstefna Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun**

Dagana 20.–22. júní sl. fór fram ráðstefna SP um sjálfbæra þróun í Ríó de Janeiro í Brasilíu. Þar komu ráðherrar og þjóðarleiðtogar saman til þess að fylgja eftir því starfi sem unnið var fyrir 20 árum í sömu borg til að marka veginn til framtíðar. Upplegg ráðstefnunnar var annars vegar að ræða leiðir til að þróa „grænt hagkerfi“ til að tryggja sjálfbæra þróun og draga úr fátækt í heiminum, og hins vegar að bæta alþjóðlegt samstarf um sjálfbæra þróun með umbótum á stofnanaumgjörð SP. Sérstakt niðurstöðuskjal var samþykkt á ráðstefnunni þar sem m.a. er fjallað um framtíðarsýnina, endurnýjun pólitískra fyrirheita, græna hagkerfið, stofnanaumgjörð sjálfbærrar þróunar, aðgerðaramma og aðferðir við framkvæmd.

Í aðdraganda ráðstefnunnar var lögð sérstök áhersla á þátttöku hagsmunaaðila og almennings í undirbúningi ráðstefnunnar. Undirbúningur á Íslandi fór m.a. fram á vettvangi samráðsnefndar ráðuneyta sem hittist reglulega. Þá voru haldnir þrjú kynningarfundir með hagsmunaaðilum og óháðum félagasamtökum auk þess sem haldinn var opinn fundur með þátttöku umhverfisráðherra. Í aðdraganda ráðstefnunnar og í samningaviðræðum um niðurstöðuskjalið setti Ísland fjögur mál í forgang; orku, hafid, landgræðslu og jafnrétti.

### *Niðurstöðuskjalið*

Ísland lagði áherslu á að landeyðing væri ekki bara vandamál í þróunarríkjum og vakti athygli á stöðu mála hér heima. Ágætur árangur náðist á þessu sviði en í niðurstöðuskjalinu er áréttáð mikilvægi þess að framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem gerðar hafa verið, hvatt er til vísindalegs samráðs til að fylgjast með og taka á landeyðingu og einnig til upplýsingaskipta um loftslag, veður og viðvörunarkerfi.

Kaflinn um málefni hafsins er talsvert lengri og ítarlegri en fyrirfram var búist við. Helstu áherslur Íslands voru sjálfbær nýting auðlinda, varnir gegn mengun sjávar og rannsóknir og viðbrögð vegna súrnunar sjávar. Lagði Ísland áherslu á markmið um aðgerðir og uppbyggingu og ábyrga nýtingu fiskistofna á vísindalegum grunni og beitti sér fyrir orðalagi um aðgerðir gegn brottkasti og óæskilegum meðafla og gegn ólöglegum fiskveiðum, svo og minnkun niðurgreiðslna sem stuðla að ofveiði. Mikilvægur áfangi náðist í þessum efnun, enda er í niðurstöðuskjalinu að finna texta um að hert skuli á aðgerðum gagnvart brottkasti og meðafla.

Um orkumál er einnig fjallað í sérstökum kafla í niðurstöðuskjalinu en í honum er að finna þrjár beinar tilvísanir til mikilvægis endurnýjanlegrar orku. Meðal annars er vakin athygli á hversu miklu hún skiptir fyrir sjálfbæra þróun, ekki síst í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Fjallað er sérstaklega um átak aðalframkvæmdastjóra SP í þágu sjálfbærrar orku fyrir alla jarðarbúa, en með starfi í þágu jarðhitanýtingar í Austur-Afríku mun Ísland leggja sitt af mörkum á þeim vettvangi, eins og rakið er í kafla 5.2.1.

Ísland var framarlega í flokki með nokkrum ríkjum um að ná fram orðalagi um jafnrétti sem víðast í skjalinu og náðist talsverður árangur, þó að mótstöðu í þeim efnun hafi einnig gætt.

Eitt mikilvægasta verkefnið á ráðstefnunni var að styrkja samspil hinna þriggja stöða sjálfbærrar þróunar, þ.e. þeirrar efnahagslegu, umhverfislegu og félagslegu. Það er talið standa sjálfbærri þróun helst fyrir þrifum að framkvæmdin á alþjóðavettvangi sé of brotakennd. Samþykkt var að setja á laggirnar sérstakan pólitískan samstarfsvettvang

háttsettra aðila, sem kæmi í stað nefndar um sjálfbæra þróun, í þeim tilgangi að búa til öflugri umræðuvettvang og styrkja pólitíska stefnumótun. Nú er unnið að því að koma slíkum vettvangi á en viðkomandi aðilar skulu hittast í fyrsta skipti í tengslum við 68. allsherjarþing SP í september 2013. Að því er varðar græna hagkerfið var lögð áhersla á að ríki deili upplýsingum og aðferðum við að ná fram settum markmiðum um græna hagkerfið. Ísland vakti athygli á aðgerðum sínum til að stuðla að grænkun hagkerfisins sem finna má í nýlegri skýrslu nefndar um eflingu græns hagkerfis og þingsályktun um sama efni sem samþykkt var einróma af Alþingi 20. mars 2012.

Síðast en ekki síst var tekin sú ákvörðun á ráðstefnunni að þróa sérstök sjálfbærnimarkmið. Þetta er ein mikilvægasta niðurstaða ráðstefnunnar. Lögð er á það áhersla í niðurstöðuskjalinu að ferli, sem miðar í þá átt að móta þessi markmið, skuli vera opið og að stofnaður skuli sérstakur vinnuhópur til að tryggja markvissa vinnu. Þúsaldarmarkmið Sameinuðu þjóðanna gefa hugmynd um hvað felst í því að búin verði til sjálfbærnimarkmið en mikilvægt er að gætt verði vel að samspili við eftirfylgni þúsaldarmarkmiðanna í þeirri vegferð sem nú er að hefjast með gerð sjálfbærnimarkmiðanna. Ljóst er þó að á heimsvísu hefur náðst meiri árangur við uppbyggingu efnahagslegra og félagslegra stöða sjálfbærrar þróunar heldur en umhverfisstoðarinnar og að bráð nauðsyn beri til að betri árangur náist í stjórn umhverfismála, samhliða áframhaldandi efnahagslegri og félagslegri þróun.

### **5.2.3. Loftslagsmál**

Áhrif loftslagsbreytinga verða æ sýnilegri í heiminum og hafa nú þegar mikil áhrif á lífskjör, fæðu- og vatnsöryggi auk þess að valda sveiflum í veðurfari og auka líkur á náttúruhamförum. Af þessum sökum þykja mikilvæg þau tíðindi sem urðu á árlegri ríklaráðstefnu loftslagssamnings SP sem haldin var í desember 2012 í Doha í Katar. Þar var gengið frá ákvörðunum um annað og jafnframt síðasta skuldbindingatímabil Kýótó-bókunarinnar um losun gróðurhúsalofttegunda frá 2013 til 2020. Ísland tekur á sig sameiginlegar skuldbindingar með ríkjum ESB og mun standa við skuldbindingar sínar á grundvelli EES-reglna og aðgerðaáætlunar Íslands í loftslagsmálum.

Í Doha var einnig lokið við samningalotu um aukið samstarf ríkja heims í loftslagsmálum sem felur m.a. í sér uppbyggingu innviða í baráttunni við loftslagsvandann, ekki síst í þágu þróunarlanda. Í framhaldinu taka við samningaviðræður um nýtt lagalega bindandi samkomulag í loftslagsmálum sem vonir standa til að taki til allra ríkja heims. Þeirri vinnu á að ljúka árið 2015 svo að nýtt samkomulag geti tekið gildi árið 2020 þegar Kýótó-bókunin rennur sitt skeið á enda.

Ísland hefur um nokkurra ára skeið verið framarlega í flokki þeirra ríkja sem vilja samþætta jafnréttis- og loftslagsmál og í Doha var samþykkt sérstök ákvörðun um jafnréttismál, m.a. fyrir tilstilli Íslands. Loftslagsbreytingar hafa mikil áhrif á efnahagslega og félagslega þróun og hefur þróunarríkjum verið heitið aðstoð við að fást við afleiðingar þeirra. Ísland hefur nú þegar lagt nokkuð af mörkum til að fjármagna loftslagsþróunarverkefni eins og rakið er í kafla 6.2.1.

### **5.2.4. Málefni hafsins**

Málefni hafsins eru ofarlega á baugi í alþjóðasamstarfi um umhverfis- og auðlindamál. M.a. voru þau fyrirferðarmikil á Ríó+20 ráðstefnunni sl. sumar, eins og um er fjallað í kafla 5.2.2. Hvað Ísland varðar sérstaklega þarf ekki að hafa mörg orð um mikilvægi málefna hafsins fyrir hagsmuni lands og þjóðar.

#### *Súrnun sjávar*

Súrnun sjávar er gefinn vaxandi gaumur á alþjóðavettvangi enda getur hún haft alvarlegar afleiðingar fyrir lífríki hafsins. Súrnun sjávar er bein afleiðing losunar koltvísýrings í



andrúmsloftið og tengist loftslagsbreytingum, en talið er að höfin bindi um fjórðung losaðs koltvísýrings. Rannsóknir og vitund um þennan streituvald fyrir höfin eru tiltölulega nýtilkomin. Ísland stendur framarlega á þessu sviði, enda hefur Hafrannsóknastofnun gert mælingar á súrnun sjávar allt frá árinu 1983. Þær mælingar sýna að hafið kringum Ísland súrnar mun hraðar en sunnar í Atlantshafi. Fjallað er um súrnun sjávar í niðurstöðuskjali Ríó+20 ráðstefnunnar eins og Ísland lagði áherslu á að yrði gert, en m.a. er þar ítrekað mikilvægi alþjóðlegrar samvinnu við rannsóknir. Þá verður súrnun sjávar meginumfjöllunarefni hins óformlega vettvangs SP um málefni hafsins (UNICPOLOS) á árinu 2013.

### *Alþjóðasiglingamálastofnunin*

Sendiráð Íslands í London gegnir hlutverki fastanefndar Íslands gagnvart Alþjóðasiglingamálastofnuninni (IMO). Á vegum Siglingastofnunar hefur farið fram samráð um gerð reglna um öryggis- og mengunarvarnabúnað skipa í siglingum í Norðurhöfum. Eins og áður hefur komið fram í skýrslu ráðherra til Alþingis varðar gerð þessara reglna grundvallaratriði í norðurslóðastefnu Íslendinga, svo sem fyrirhyggju við mengunarvarnir og umhverfisvernd, auk öryggis sæfarenda og farþega á norðurslóðum. Miklu varðar að hratt og vel takist til við að ljúka gerð reglnanna, meðal annars vegna vaxandi ásóknar skemmtiferðaskipa á þessi hafsvæði. Utanríkisráðuneytið tekur þátt í þessari vinnu og er hún langt komin. Ísland leggur áherslu á að umhverfis- og mengunarvarnahluti reglnanna verði ekki skilinn frá siglingaöryggishluta þeirra.

### **5.2.5. Makríldeilan**

Íslensk stjórnvöld hafa haldið fast á málstað Íslands í makríldeilunni sem er meðal erfiðustu fiskveiðideilna sem Ísland hefur átt í á síðari árum. Utanríkisráðuneytið, í náinni samvinnu við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, hefur síðustu misseri nýtt hvert tækifæri til þess að koma sjónarmiðum Íslands kerfisbundið á framfæri, meðal annars til að koma í veg fyrir mögulegar viðskiptaaðgerðir gegn Íslandi. Sjónarmiðum Íslands hefur verið komið skilmerkilega til skila á fundum með utanríkis- og sjávarútvegsráðherrum frá Noregi og aðildarríkjum ESB, fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB, embættismönnum og öðrum fulltrúum þessara ríkja, og í fjölmiðlum. Mótmælum gegn hugsanlegum viðskiptaþvingunum var sérstaklega komið á framfæri við Danmörku og Kýpur meðan ríkin fóru með forystu fyrir Evrópusambandinu, og sömuleiðis við Írsku forystuna eftir að Írland tók við forystu um síðustu áramót.

Það er stefna Íslands að samið verði um sanngjarna skiptingu makrílstofnsins og sjálfbærar veiðar úr honum tryggðar á grundvelli vísindaráðgjafar, öllum strandríkjum til hagsbóta.

Röksemdir Íslands í makríldeilunni eru sterkar. Rannsóknir sýna að um fjórðungur af makrílstofninum gengur nú inn í íslenska fiskveiðilögsögu eða um 1,5 milljónir tonna á ári. Makríllinn gengur inn í íslensku lögsöguna á sumrin og metið er að hann auki þyngd sína um sem nemur 42–55%. Göngur makrílsins hafa áhrif á lífríki hafsins við Ísland meðal annars á aðrar mikilvægar fiskitegundir og sjófuglastofna. Sterkar visbendingar eru um að makríll hafi viðkomu allt árið og hrygning sé hafin í íslenskri lögsögu. Samkvæmt Hafréttarsáttmála SP hafa ríki óumdeilanlegan rétt til að þess að nýta fiskistofna sem eru innan 200 mílna fiskveiðilögsögu þeirra. Þeim ber hins vegar einnig skylda til þess að semja við önnur strandríki um nýtingu stofnsins til að tryggja viðgang hans.

Þrátt fyrir hið breytta göngumynstur makrílsins, og hina skýru réttarstöðu sem af henni leiðir, hafa Noregur og Evrópusambandið ekki viljað ljá máls á samningum sem tryggir Íslandi sanngjarna hlutdeild í árlegri heildarveiði. Eftir að Íslandi tókst að fá stöðu sína sem strandríki viðurkennda hafa viðræður um skiptingu makrílstofnsins staðið yfir síðustu ár en því miður án árangurs. Afleiðingin er sú að öll strandríkin hafa sett sér einhliða kvóta og

samanlögð heildarveiði hefur farið fram úr vísindaráðgjöf. Það er áhyggjuefni sem engin ábyrg fiskveiðihjód getur látið viðgangast til langframa.

Hins vegar veldur einnig áhyggjum að einstök Evrópuríki, sem eiga hagsmuna að gæta í makríl, sækja fast að Ísland verði beitt viðskiptaþvingunum vegna makrílveiðanna. Þung undiralda hefur verið af þeirra hálfu í Evrópuþvinginu og í ráði sjávarútvegsráðherra ESB, auk þess sem framkvæmdastjórn ESB sinnir jafnan harðdrægri hagsmunagæslu fyrir aðildarríki sambandsins. Í október 2012 samþykkti ESB reglugerð um heimildir til að grípa til tiltekinnar ráðstafana gegn ríkjum sem það telur að leyfi ósjálfbærar veiðar. Reglugerðin gerir ráð fyrir að framkvæmdastjórnin geti að höfðu samráði við aðildarríkin sett reglur um viðskiptaaðgerðir, svo sem innflutningsbann á viðkomandi fiskitegund og meðafla, og hafnbann á fiskiskip sem og flutningaskip sem flytja afla og afurðir sem uppruna eiga í þeim stofni sem umdeildur er. Skýrt er kveðið á um að einungis megi grípa til aðgerða ef þær tengjast vernd stofnsins og að ráðstafanir verði að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar.

Óflugur málflytningur Íslands átti m.a. þátt í því að afstýrt var að inn í reglugerðina væru teknar heimildir til að banna allan innflutning sjávarafurða frá ríkjum sem veiða úr þeim stofni sem ofveiddur er. Engu að síður eru mögulegar viðskiptaaðgerðir af þessu tagi mikið alvörumál. Ljóst er að reglugerðinni er einkum beint gegn Íslandi, og Færeyjum, en það hefur beinlínis komið fram í máli fulltrúa einstakra aðildarríkja sem verið hafa hvað herskáastir í málflytningu í makríldeilunni.

Viðbrögð Íslands hafa verið á einn veg. Íslensk stjórnvöld hafa sagt að þau geri í sjálfu sér ekki athugasemd við það að ESB afli sér heimilda af því tagi sem reglugerðin felur í sér, enda sé slíkur heimildum beitt í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar (t.d. EES og WTO). Í því efni má hafa í huga að skv. íslenskum lögum er erlendum skipum sem stunda veiðar eða vinnsla á afla úr sameiginlegum nytjastofnum, sem ekki hefur samist um skiptingu á, óheimilt að koma til íslenskrar hafnar. Hins vegar á þetta ekki við um erlend skip sem hafa heimild til þessa samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland á aðild að. Samkvæmt EES-samningnum er einungis heimilt að grípa til löndunarbanns í þessum tilvikum gagnvart skipum aðildarríkja samningsins og er slíkt bann í gildi hér á landi hvað makríl varðar gagnvart Noregi og aðildarríkjum ESB. Hins vegar gildir hið almenna hafnbann um skip annarra ríkja. Sömuleiðis er Ísland síður en svo mótfallið því að ötullega verði barist gegn ofveiði. Á hinn bóginn hafa fulltrúar Íslands lagt þunga áherslu á óréttmæti þess ef aðeins Ísland, sem veiddi á árinu 2012 einungis um 16% af heildarmagni af makríl, er gert ábyrgt fyrir ofveiði og beitt viðskiptaþvingunum. Vandséð er hvernig réttlæta megi slíkar aðgerðir þegar staðreyndin er sú að öll strandríkin bera sameiginlega ábyrgð á því að heildarveiði er umfram vísindaráðgjöf með því að ná ekki samkomulagi. Ísland hefur sömuleiðis bent á að komi til viðskiptaþvingana af því tagi sem rætt hefur verið um, þ.e. sem gangi lengra en að banna löndun afla úr makrílveiðiskipum í höfnum ESB, þá sé það brot á meginreglum EES-samningsins um bann við magntakmörkunum og tæknilegum hindrunum, sem og brot á skuldbindingum á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Fulltrúar Íslands hafa skýrt frá því að ef gripið yrði til slíkra meðala myndi Ísland krefjast réttar síns á viðeigandi vettvangi.

### *Markviss málflytningur*

Íslensk stjórnvöld hafa unnið markvisst að því að kynna sjónarmið Íslands. Þar hefur jafnt verið haldið á lofti vísindarökum um breytt göngumynstur makrilsins, magn hans og þyngdaraukningu í landhelginni; lagarökum um óumdeilanlegan rétt strandríkja til veiða í sinni landhelgi; og pólitískum rökum um mikilvægi þess að finna sanngjarna lausn sem tryggir hagsmunum allra strandríkja og ábyrga nýtingu stofnsins til framtíðar. Um leið hefur mögulegum viðskiptaaðgerðum verið mótmælt harðlega enda myndu þær ekki einungis vera óréttmætar, og ef að líkum lætur ólöglegar, heldur leiða til þess að makríldeilan herðist.

Utanríkisráðherra hefur notað hvert tækifæri til þess að gera grein fyrir makríldeilunni og talað fast gegn mögulegum viðskiptaaðgerðum í samtölum sínum við utanríkisráðherra annarra Evrópuríkja, bæði í tvíhliða samskiptum sem og í tengslum við fjölpjóðlega fundi á vettvangi EES, EFTA og ESB. Meðal annars hefur makríllinn verið tekinn upp við alla utanríkisráðherra Norðurlandanna og Eyrstrasaltsríkjanna, Póllands, Tékklands, Þýskalands, Frakklands, svo nokkur ríki séu nefnd. Mótmælum gegn hugsanlegum viðskiptaþvingunum var sérstaklega komið á framfæri við Danmörku og Kýpur meðan ríkin fóru með forystu fyrir Evrópusambandinu, og sömuleiðis við írsku forystuna eftir að Írland tók við forystu um síðustu áramót. Þá hefur utanríkisráðherra rætt við Mariu Damanaki sjávarútvegsstjóra ESB og varað eindregið við viðskiptaaðgerðum gegn Íslandi. Í öllum þessum samtölum hefur komið fram ákveðinn skilningur á sjónarmiðum Íslands en jafnframt skýr hvatning til þess að leita lausna. Á fundi ráðherraráðs EFTA í Genf í desember sl. tók utanríkisráðherra sérstaklega upp hugsanlegar viðskiptaþvinganir af hálfu Noregs og mótmælti að gróið vinaríki íhugaði að gerast þátttakandi að slíkum aðgerðum í fyrsta skipti í sögu EFTA, og kvað Ísland í því tilviki myndu leita allra lagalegra úrlausna innan EFTA til að fá slíku hnekk.

Utanríkisþjónustunni hefur einnig verið beitt í málflutningi af Íslands hálfu. Sendiráð Íslands í Brussel hefur átt fundi með embættismönnum á sjávarútvegsskrifstofu ESB, fiskifulltrúum allra aðildarríkja ESB í Brussel, tilteknum Evrópuþingmönnum og starfsmönnum þeirra, háttsettum embættismönnum í framkvæmdastjórn ESB og fjölmörgum öðrum sem málið varðar. Sendiráð Íslands í Evrópu hafa sömuleiðis gert grein fyrir afstöðu Íslands í makríldeilunni í utanríkis- og sjávarútvegsráðuneytum viðkomandi ríkja. Öll þessi vinna hefur verið unnin í nánú samstarfi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og samninganefnd Íslands í makríldeilunni. Vert er að geta þess að um leið og makríldeilan kann að hafa flækst fyrir í aðildarviðræðunum við ESB hefur staða Íslands sem umsóknarríkis á sama tíma óhjákvæmilega styrkt vígstöðuna. m.a. með því að veita greiðari aðgang en ella að lykílríkjum.

Auk hefðbundinna diplómátskra samskipta hefur starf að kynningarmálum verið eftl. Síðastliðið sumar efndu utanríkisráðuneytið og atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið til samstarfs við alþjóðlega almannatengslafyrirtækið Burson Marsteller í því augnamiði að rétta hlut Íslands í umfjöllun um makríldeiluna. Sú vinna hefur meðal annars skilað sér í mjög auknum fjölda fréttu um makríldeiluna þar sem rödd Íslands heyrir betur, í greinum og viðtölum við íslenska ráðherra, einkum atvinnuvegaráðherra, auk þess sem skipulagðir hafa verið fundir með hagsmunaaðilum hérlendis og erlendis þar sem sjónarmið Íslands hafa verið kynnt. Nýafstaðin er heimsókn hóps breskra blaðamanna sem hittu fulltrúa stjórnvalda, vísindasamfélagsins, útvegsmanna og sjómanna, og fræddust um íslenskan sjávarútveg og makrílveiðar í víðu samhengi. Heimsóknin var unnin í samvinnu við Íslandsstofu. Þetta kynningarstarf skilar sér með beinum og óbeinum hætti og eykur þekkingu erlendra fjölmiðla á íslenskum hagsmunum.

#### *Næstu skref*

Á síðasta samningafundi sem fram fór í London í október 2012 lagði Ísland til, eftir að ekki náðist niðurstaða um skiptingu heildarkvóta, að öll strandríkin drægju í sameiningu úr veiðum. Þannig mætti tryggja að heildarveiði virti betur ráðgjöf Alþjóðahafrannsóknarráðsins (ICES) þangað til lausn myndist á kvótaskiptingu. Þessari tillögu var því miður hafnað. Á hinn bóginn náðist samkomulag fyrir tilstilli Íslands og Evrópusambandsins um að skora á ICES að auka vísindarannsóknir á makrílstofninum í því skyni að styrkja vísindagrunn viðræðnanna. Þá náðist jafnframt samkomulag um aukið samstarf um eftirlit með uppsjávarveiðum.

Í upphafi þessa árs tilkynntu ESB og Noregur um samanlagðan kvóta sinn fyrir árið 2013. Kvótaákvörðun þeirra fól í sér 15% samdrátt milli ára sem er í takt við vísindaráðgjöf ICES en á hinn bóginn samanlagt 90% af veiðiráðgjöfinni. Ákvörðun Noregs og ESB um að úthluta

sér einhliða liðlega 90% af ráðlagðri veiði var því vonbrigði því hún fól í sér að hinum strandríkjunum, þ.e.a.s. Íslandi og Færeyjum, auk Rússlands, var ætlað að skipta á milli sín einungis 10% af ráðlagðri heildarveiði. Það hlutfall tekur ekki mið af breyttri göngu makrilsins og núverandi veiði þessara ríkja.

Ísland tilkynnti um makrílkvóta sinn í byrjun febrúar. Kvótaákvörðunin fylgir ráðgjöf ICES um 15% niðurskurð á milli ára eða úr 145.227 tonnum á árinu 2012 í 123.182 tonn á þessu ári. Kvótaúthlutun Íslands er því sambærileg ákvörðun Noregs og ESB. Eftir stendur þó að samanlögð heildarveiði verður umfram vísindaráðgjöf, og það verulega þegar við bætist áætluð veiði Færeyja, auk Rússlands og Grænlands. Makríldeilan er því enn óleyst þó svo strandríkin hafi fylgt ráðgjöf ICES um að minnka veiðar frá fyrra ári.

Miklu skiptir fyrir íslenska hagsmuni að makríldeilan leysist farsællega. Þar ráða miklu þeir hagsmunir sem Ísland hefur af veiðum á makríl og að hlutdeild íslensks sjávarútvegs í makrílstofninum sé tryggð til langframa. Ekki síður er mikilvægt fyrir fiskveiðiríki eins og Ísland, sem nýtur öflugs orðspors á alþjóðavettvangi vegna sjálfbærra og ábyrgra veiða, að eiga ekki í langvinnum deilum við grannríki. Það getur skaðað íslenskan sjávarútveg, markaðsstarf og útflutning frá Íslandi. Þá er ógetið mikilvægis þess að koma í veg fyrir ofveiði á makrílstofninum sem mun einungis skaða efnahag og umhverfi allra hlutaðeigandi. En til þess að samningar náist þurfa allir deiluaðilar að gefa eftir.

#### **5.2.6. Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP**

Á vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP, FAO, sinnir Ísland einkum málum sem varða mikilvæga hagsmuni á sviði sjávarútvegsmála, landbúnaðar og þróunarsamvinnu. Mikilvægi sjávarútvegsmála hefur farið vaxandi innan FAO síðustu ár. Stofnunin er alheimsvettvangur fyrir alþjóðasamstarf í sjávarútvegsmálum og gegnir því mikilvægu hlutverki fyrir allar fiskveiðipjóðir. Þá hefur stofnunin leiðandi hlutverki að gegna við að vinna að fæðuöryggi heimsins.

Nú stendur yfir umfangsmikið stefnumótunarferli innan FAO til að styrkja starf stofnunarinnar. Gerðar hafa verið umtalsverðar breytingar á yfirstjórn hennar og er ætlunin að leiða ferlið til lykta á næsta aðalfundi í júní 2013. Með því lýkur einni umfangsmestu endurskoðun sem fram hefur farið á stofnun SP. Þá er framundan mikilvægt starf við að gera úttektir á þætti fiskveiða og fiskeldis fyrir fæðuöryggi annars vegar, og hins vegar um skemmdir á matvælum. Samráðsferli er hafið um grundvallarreglur fyrir ábyrgar fjárfestingar í landbúnaði, sem nær einnig til fiskveiða. Þá er hafin vinna að þróun aðgerðaáætlunar fyrir fæðuöryggi og næringarmál í löndum, sem búa við langvarandi neyð. Stöðugt er unnið að því að sporna gegn ólöglegum fiskveiðum.

#### *Þróunarmál*

FAO er leiðandi í baráttunni gegn hungri í samræmi við fyrsta þúsaldarmarkmiðið um að fjöldi hungraðra í heiminum árið 2015 verði helmingi færri en árið 1990. Hungraðir í heiminum eru nú 870 milljónir skv. skýrslu FAO um fæðuöryggi árið 2012.

Ísland hefur töluvert fram að færa í þessari baráttu. Á vettvangi FAO hefur Ísland lagt áherslu á þýðingu sjávarútvegs og sjávarfangs fyrir fæðuöryggi í heiminum. Hlutverk FAO er m.a. að tengja saman margvíslega þætti í þróunar- og þekkingarsamstarfi við baráttuna gegn hungri. Auk fiskimála má nefna landbúnað og ræktun, fiskeldi, viðbrögð við loftslagsbreytingum, baráttuna gegn jarðvegseyðingu, ræktun skóga, þörfina á auknum fjárfestingum og framleiðni í matvælaframleiðslu og orkunýtingu, t. d. jarðvarmaorku, og tæknimiðlun í þágu fæðuframleiðslu. Jafnrétti kynjanna og þýðing þess fyrir fæðuöryggið er mikilvægt baráttumál stofnunarinnar.

Samstarfið á vettvangi FAO er í samræmi við áherslur í þróunarsamvinnuáætlun Íslands 2011–2014. Íslensk ráðuneyti og stofnanir hafa um árabil átt samstarf við helstu fagskrifstofur

FAO. Sömu sögu er að segja um skóla Háskóla SP á Íslandi. FAO og utanríkisráðuneytið hafa unnið að samstarfsverkefni með Alþjóðlegum jafnréttisskóla (GEST) o.fl. til að kanna áhrif loftslagsbreytinga á afkomu fólks, sem lifir af fiskveiðum úr sjó og vötnum. Frekari upplýsingar um samstarf Íslands og FAO, sem og um starfsemi GEST er að finna í kafla 6.2.1.

### *Jarðvegsmál*

Jarðvegur er grunnur að fæðu- og vatnsöryggi. Eyðimerkurmyndun og jarðvegseyðing af völdum loftslagsbreytinga ógna fæðuöryggi og lífsafkomu milljóna í þróunarríkjunum. Til að bregðast við loftslagsbreytingum og minnkun líffræðilegrar fjölbreytni tók FAO frumkvæði í jarðvegsmálum með stofnun hnattræns samstarfs um jarðvegsmál (Global Soil Partnership). Landgræðsla ríkisins hefur verið virkur þátttakandi í þessu samstarfi en Íslendingar hafa yfir hundrað ára reynslu af landgræðslu og baráttunni gegn uppblæstri og aukinni ræktun skóga með tilheyrandi bindingu kolefnis.

### *Landbúnaðarnefnd og fiskveiðinefnd FAO*

Á fundi landbúnaðarnefndar FAO í maí 2012 stóð utanríkisráðuneytið fyrir kynningu á þýðingu jarðvarmanýtingar í þágu fæðuöryggis. Notkun jarðvarmaorku getur minnkað verulega skemmdir á viðkvæmum matvælum og aukið geymsluþol þeirra en gríðarlegt magn skemmist á ári hverju.

Fundir í fiskveiðinefnd FAO eru haldnir annað hvert ár, nú síðast í júlí 2012. Sem fyrr lagði Ísland áherslu á að tryggja framkvæmd á gildandi samþykktum um nýtingu á lifandi auðlindum hafsins. Minnti Ísland á mikilvægi þess að þeir sem tækju þátt í vinnu á alþjóðavettvangi hefðu mikla reynslu af fiskveiðum og fiskeldi til að styðja við sjálfbæra þróun. FAO hefði einstöku hlutverki að gegna við að byggja upp hæfni í nýtingu auðlinda, einkum og sér í lagi í þróunarríkjum. Fiskveiðar og fiskeldi gegni lykilhlutverki í fæðuöryggi margra þróunarríkja, einkum smárra eyríkja.

### **5.3. Öryggis- og varnarmál**

Ein af frumskyldum stjórnvalda hverju sinni er að tryggja öryggi og varnir lands og þjóðar. Segja má að íslensk stjórnvöld hafi hverju sinni brugðist við ytri aðstæðum fremur en að marka sér fyrirfram mótaða stefnu í öryggis- og varnarmálum. Stórvíðburðir í stjórn-málasögunni réðu því. Síðari heimsstyrjöldin og hernám Íslands, aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningurinn við Bandaríkin, kalda stríðið og vera bandarísk herliðs á Íslandi eru helstu þættirnir í þeirri sögu. Eftir lok kalda stríðsins blossuðu upp átök í túnfæti Evrópu og í upphafi 21. aldar beindust sjónir að hryðjuverkaógn sem átti upptök sín í fjarlægum heimshlutum. Haustið 2006 lauk svo staðbundinni viðveru bandarísk herliðs á Íslandi. Á sama tíma hefur þróun mála á norðurslóðum fengið síaukið vægi í umræðu um öryggismál og áhættuþættir tengdir auknum umsvifum og opnun siglingaleiða fengið aukna athygli. Hið sama gildir um nýjar ógnir á borð við vefvá.

Íslenskt samfélag stendur því enn á ný frammi fyrir breyttu öryggisumhverfi, en jafnframt frammi fyrir tækifæri til að stuðla að aukinni umræðu og sátt um meðferð öryggis- og varnarmála á Íslandi. Breið samstaða ríkir um mikilvægi hagsmunagæslu og aðgátar á norðurslóðum. Hið sama gildir um nýjar ógnir og áhættuþætti líkt og netógnir, skipulagða glæpastarfsemi, hermdarverk og umhverfisvá. Aukið norrænt samstarf í öryggis- og varnarmálum og samningar við okkar helstu grannríki eiga sömuleiðis breiðan hljómgrunn. Samstarfið við Bandaríkin hefur enn fremur þróast í þá átt að meiri sátt ríkir um meginforsendur þess og Atlantshafsbandalagið dregur nú úr umfangsmiklum aðgerðum í fjarlægum heimshlutum og lítur í auknum mæli til ógna og áhættuþátta nærri heimahögum. Þá gerir Evrópusambandið sig sífellt meira gildandi í öryggismálum á alþjóðavettvangi.

Líta ber á þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi 16. september 2011 um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland í þessu ljósi, en þingmannanefnd vinnur nú að tillögum sem ætlunin er að leggi grunninn að gerð fyrstu þjóðaröryggisstefnu Íslands. Sú breiða sátt sem ríkir um starf nefndarinnar, sem skipuð er fulltrúum allra stjórn málaflokka á Alþingi, er vonandi til merkis um aukna sátt í íslensku þjóðfélagi um meðferð öryggis- og varnarmála.

Hið sama á einnig við um stofnanafyrirkomulag varnarmála á Íslandi sem byggist á samkomulagi sem utanríkisráðherra og dóms- og mannréttindaráðherra, nú innanríkisráðherra, gerðu með sér við niðurlagningu Varnarmálastofnunar í lok árs 2010. Landhelgisgæsla Íslands og embætti Ríkislögreglustjóra fara með framkvæmd varnartengdra verkefna og hafa sinnt þeim með sóma. Gildandi forsetaúrskurður kveður á um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta og liggur forræði varnarmála hjá utanríkisráðherra líkt og verið hefur, sem og ábyrgð varnartengdra verkefna eins og þau koma fyrir í varnarmálalögum nr. 34/2008. Lítil stjórnsýsla þarf hins vegar ávallt að reiða sig á sveigjanleika og hafa utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti átt með sér gott samstarf í öryggis- og varnarmálum.

### **5.3.1. Þjóðaröryggisstefna Íslands**

Nefnd um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland hóf störf í upphafi árs 2012. Nefndin er skipuð þingmönnum allra stjórn málaflokka á Alþingi og veitir Valgerður Bjarnadóttir alþingismaður nefndinni formennsku. Nefndinni ber skv. ályktun Alþingis að fjalla um og gera tillögur að stefnu sem tryggði þjóðaröryggi Íslands á grundvelli her- og vopnleysis.

Nefndin hefur leitað víða fanga í upplýsingaöflun sinni. Hún hefur hitt fjölmarga innlenda og erlenda sérfræðinga á sviði öryggismála, skoðað þjóðaröryggisstefnur annarra landa og heimsótti t.a.m. norsk yfirvöld í því samhengi síðastliðið haust. Þá hefur nefndin til viðmiðunar áhættumatsskýrslu fyrir Ísland frá árinu 2009 og alþjóðaskuldbindingar Íslands, þ.a.m. á sviði afvopnarmála. Nefndinni er einnig ætlað að taka afstöðu til þingsályktunar frá árinu 2009 um stofnun sérfræðiseturs á sviði utanríkis- og öryggismála og frumvarps til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnorkuvopnum og bann við umferð kjarnorkuknúinna farartækja.

Þingsályktun um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland gerir ráð fyrir að utanríkisráðherra leggi fram tillögu að þjóðaröryggisstefnu Íslands fyrir Alþingi þar sem byggt er á tillögum nefndarinnar. Fyrirhugað er að nefndin skili tillögum sínum á næstu vikum.

### **5.3.2. Samstarf í öryggis- og varnarmálum í norðri**

Norrænt samstarf í öryggis- og varnarmálum hefur aukist hröðum skrefum á undanliðnum árum. Árið 2011 samþykktu Norðurlöndin yfirlýsingu um samstöðu til að mæta óförum og áföllum, bæði af náttúru og af manna völdum, á sviði utanríkis- og öryggismála. Byggist sú yfirlýsing á tillögu Thorvalds Stoltenberg sem hann setti fram í skýrslu til utanríkisráðherra Norðurlandanna árið 2009 um aukið samstarf Norðurlandanna á þessu sviði.

Önnur tillaga í skýrslu Stoltenbergs sneri að þátttöku Svía og Finna í loftrýmisesfirliti á Íslandi í norrænu samhengi. Hefur málið verið reglulega rætt með jákvæðum hætti á fundum utanríkisráðherra Norðurlanda. Á þeim grunni skrifaði utanríkisráðherra í maí sl. starfsbræðrum sínum í Finnlandi og Svíþjóð bréf þar sem hann hvatti til þátttöku þjóðanna tveggja í loftrýmisesfirlitinu hér á landi. Í lok október svöruðu ráðherrarnir bréfunum með jákvæðum hætti og í framhaldinu fékk málið skoðun og umfjöllun innan Atlantshafsbandalagsins. Hinn 19. desember sl. samþykkti bandalagið fyrirhugaða þátttöku Svía og Finna í loftrýmisesfirliti á Íslandi og munu þjóðirnar taka þátt í loftrýmisesfirlitinu undir forystu Noregs vorið 2014 að undangenginni meðferð í þjóðþingum landanna beggja. Ákvörðun bandalagsins felur ekki í sér skyldur á herðar Svíum og Finnum er snúa að loftrýmisgæslu, þ.e. ef fljúga þarf til auðkenningar á óþekktu loftfari í loftrými Íslands, en slík flug verða eftir sem áður einungis framkvæmd af hálfu bandalagsríkja.

Loftrýmiseftirlit á Íslandi er fyrirkomulag á friðartímum sem Atlantshafsbandalagið setti á fót eftir að Bandaríkjaher fór frá Íslandi haustið 2006. Fyrirkomulagið er framlag til öryggis og varna Íslands og ákvörðun Svía og Finna – sem ekki eiga aðild að Atlantshafsbandalaginu – að taka þar þátt markar ákveðin þáttaskil í norrænu samstarfi. Ákvörðunin er birtingarmynd þeirrar samstöðu Norðurlanda sem samstöðuyfirlýsingin frá 2011 fól í sér og er hún táknað um vilja og getu Norðurlandanna til að starfa saman að því að viðhalda öryggi í okkar heimshluta. Aður hafa Noregur og Danir komið myndarlega að loftrýmisgæslu á Íslandi og litið er á þátttöku Finna og Svía árið 2014 sem fyrsta skref þar sem fleiri munu fylgja í kjölfarið ef að líkum lætur. Frekara framhald mun þó vitaskuld ráðast af reynslu af þátttöku þjóðanna í eftirlitinu.

Á grundvelli Stoltenberg-skýrslunnar hafa Norðurlöndin einnig tekið upp samstarf á sviði netöryggis. Norrænu utanríkisráðherrarnir ákváðu á fundi sínum í nóvember 2011 að komið yrði á fót öruggu samskiptaneti milli netöryggisveita (CERT) sem starfandi eru í hverju ríkjanna. Samskiptanetið er nú að komast í gagnið, en því er ætlað að skapa öruggan vettvang milli Norðurlandanna til að deila upplýsingum um veikleika í fjarskipta- og upplýsinganetum og um möguleg viðbrögð. Fulltrúar norrænu utanríkisráðuneytanna hafa einnig starfað saman að netöryggismálum undanfarið ár.

Þá hefur varnarsamstarf Norðurlandanna, NORDEFECO, aukist ár frá ári, en því var hleypt af stokkunum í núverandi mynd árið 2009. Samstarfið lýtur meðal annars að æfingum og þjálfun, útboðum, samhæfingu og samvinnu innan fjölþjóðlegra verkefna. Meðal verkefna sem verið hafa ofarlega á baugi á síðastliðnu ári er aukið samstarf um loftflutninga, en Ísland undirritaði, ásamt hinum Norðurlöndunum, viljayfirlýsingu um þróun slíks samstarfs síðastliðið haust. Mögulegur ávinningur af þátttöku gæti falist í því að Ísland fengi afnot af flutningavélum annarra Norðurlanda, sem gæti komið til góða við sjúkraflyg, björgunar- aðgerðir eða við mannúðaraðstoð. Danir fóru með formennsku í NORDEFECO árið 2012, en Finnar leiða samstarfið á þessu ári.

Samráðsfundir með grannríkjum á norðurslóðum eru haldnir reglulega á grundvelli samninga um samstarf á sviði öryggis- og varnarmála, sem gerðir voru við Noreg, Danmörku, Bretland og Kanada á árabílinu 2007–2010 í kjölfar brotthvarfs bandaríska varnarliðsins frá Íslandi. Markmið grannríkjasamstarfsins er að stuðla að sameiginlegu öryggi á Norður-Atlantshafssvæðinu og felur í sér reglulegar viðræður, upplýsingamiðlun og samvinnu, m.a. varðandi eftirlit, leit og björgun, viðbrögð við náttúruhamförum og slysum, löggæslumál og landhelgisgæslu. Ísland hefur í grannríkjasamráðinu lagt áherslu á aukið samstarf um öryggismál á norðurslóðum og var fundað nýlega með Danmörku í því tilliti og fyrir dyrum stendur að funda með Norðmönnum. Á næstunni eru einnig fyrirhugaðir fundir með Bretlandi og Kanada.

Þá má geta þess að samstarf norðurskautsríkja í varnarmálum hefur verið að aukast en á árinu 2012 boðaði Kanada til fyrsta fundar yfirmanna herafla norðurskautsríkja, þ.m.t. Bandaríkjanna og Rússlands auk Norðurlandanna, í Goose Bay í Kanada. Var þungamiðja umræðunnar nauðsyn á samvinnu við leit og björgun og stoðhlutverk herja í því samhengi. Næsti fundur verður haldinn á Grænlandi undir forystu Dana í júní nk.

### **5.3.3. Varnarsamstarfið við Bandaríkin**

Á liðnu ári styrktist varnarsamstarfið við Bandaríkin en það hvílir sem kunnugt er á gömlum merg, þ.e. tvíhliða varnarsamningi frá árinu 1951, auk sameiginlegrar samstarfsyfirlýsingar frá árinu 2006 eftir brottför varnarliðsins þá um haustið. Reglulegum samráðsfundum um varnar- og öryggismál hefur fjölgað og nýjar línur lagðar í samstarfinu sem tekur nú ekki einungis til hernaðarlegra ógna, heldur einnig nýrra áhættuþátta sem tengjast meðal annars hryðjuverkaógn og vefvá, auk þróunar öryggismála á norðurslóðum og viðbrögðum gegn slysum og umhverfisvá en þar eiga Ísland og Bandaríkin ríkra sameiginlegra hagsmuna að

gæta. Haldinn var fundur háttsettra embættismanna í upphafi síðasta árs og er gert ráð fyrir að annar slíkur fundur verði haldinn í vor. Þá hafa átt sér stað fundir á tæknilegra stigi.

Varnaræfingar á Íslandi undir handleiðslu Bandaríkjanna hafa sömuleiðis tekið mið af þessari þróun og mun Ísland í fyrsta skipti taka þátt í árlegri fjarskiptaæfingu Evrópuherstjórnar Bandaríkjanna í september nk., sem ávallt er haldin í Þýskalandi, en í æfingunni taka þátt á fimmta tug ríkja. Sérstök útstöð mun verða sett upp á öryggissvæðinu á Keflavíkflugvelli í tengslum við æfinguna þar sem tækifæri gefst til að nýta aðstöðuna sem þar er að finna og beina sjónum að nærumhverfi Íslands og norðurslóðum.

Bandaríkin munu eftir sem áður skipa árlega vakt í loftrýmisgæslu á Íslandi, sem haldin er undir merkjum Atlantshafsbandalagsins. Í maí sl. nýttu Bandaríkjamenn veru sína tengdri loftrýmisgæslu á Íslandi einnig í þágu æfinga á sviði leitar og björgunar og í skoðun er að þróa slíkt samstarf frekar.

Þá hafa Bandaríkin átt ríka aðkomu að sprengjueyðingaræfingunni „Northern Challenge“ sem haldin er á Íslandi ár hvert í samvinnu við Atlantshafsbandalagið. Dregur æfingin að sér sífellt fleiri þátttakendur og af henni fer gott orðspor.

#### **5.3.4. Loftrýmisgæsla**

Loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins fór fram með hefðbundnum hætti á árinu 2012. Þýskaland reið á vaðið á vordögum og Bandaríkin tóku vaktina að sumri. Portúgalir luku svo vaktafyrirkomulaginu í fyrrihaust og var það í fyrsta skipti sem Portúgal tók þátt í loftrýmisgæslu á Íslandi. Á þessu ári verður vaktafyrirkomulagið í höndum Kanada, Ítalíu og Bandaríkjanna, en Ítalir taka hér þátt í fyrsta skipti síðar á þessu ári. Frá því að núverandi fyrirkomulagi loftrýmisgæslu á Íslandi var komið á árið 2007 hafa 14 vaktir verið staðnar af sjö bandalagsþjóðum. Loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins á Íslandi gegnir ríku hlutverki í öryggislegu tilliti, enda mikilvægt að viðhalda þekkingu og vitund bandalagsríkja á aðstæðum á Íslandi og í norðrinu svo þau geti brugðist hratt og skilvirkt við ef aðstæður krefjast þess. Einnig er mikilvægt að á Íslandi fyrirfinnist sú þekking og reynsla sem þarf til að taka á móti erlendum flugsveitum.

#### **5.3.5. Leiðtogafundur Atlantshafsbandalagsins**

Leiðtogafundur Atlantshafsbandalagsins fór fram í Chicago 20.–21. maí s.l. og bar samþykkt á nýrri varnar- og fælingarstefnu bandalagsins einna hæst, auk þess sem málefni Afganistans voru áfram í brennidepli og samþykkt var yfirlýsing um bráðabirgðagetu bandalagsins hvað varðar eldflaugavarnir í Evrópu.

Varnartengd málefni fengu ítarlega umfjöllun á leiðtogafundinum en markverðust var samþykkt á nýrri varnar- og fælingarstefnu bandalagsins, sem kveður meðal annars á um aukið vægi afvopnunarmála. Þá kennir ýmissa nýmæla í stefnunni eins og að kjarnavopnum verði aldrei beitt gegn kjarnavopnalausum ríkjum sem eiga aðild að NPT-sáttmálanum gegn útbreiðslu kjarnavopna. Við vinnu stefnunnar skipaði Ísland sér á bekk með ríkjum, undir forystu Þýskalands, sem lögðu áherslu á aukið vægi vopnatakmarkana og afvopnunarmála í hinni nýju stefnu. Má segja að velflest áhersluatriði þessa ríkjahóps hafi skilað sér, þ.m.t. framtíðarsýnin um veröld án kjarnavopna sem fyrst var kveðið á um í grunnstefnu bandalagsins frá árinu 2010.

Svokallaðar snjallvarnir voru einnig til umfjöllunar á leiðtogafundinum en þær byggjast á hugmyndum um að ríki bandalagsins komi sér saman um varnargetu og viðbúnað hvers konar, ekki síst í ljósi minnkandi framlaga til varnarmála. Loftrýmisgæsla á Íslandi hefur í því sambandi verið nefnd sem gott dæmi. Þá lýsti bandalagið yfir bráðabirgðagetu eldflaugavarna í Evrópu, en á leiðtogafundinum í Lissabon árið 2010 var ákveðið að eldflaugavarnir yrðu hluti af varnarviðbúnaði Atlantshafsbandalagsins og hefur síðan þá verið unnið að innleiðingu kerfisins.



Samstarf bandalagsins við önnur ríki var einnig ofarlega á dagskrá leiðtogafundarins. Haldinn var sérstakur fundur með leiðtogum þrettán samstarfsríkja bandalagsins, þ.m.t. Finnlandi og Svíþjóð, sem mest hafa lagt til aðgerða undir stjórn þess til að undirstrika mikilvægi slíks samstarfs. Þá funduðu utanríkisráðherrar bandalagsríkja sérstaklega með núverandi umsóknarríkjum bandalagsins – Georgíu, Makedóníu, Svartfjallalandi og Bosníu & Hersegóvínu – til að undirstrika að dyr bandalagsins standi áfram opnar og til að hvetja umsóknarríkin til áframhaldandi umbóta heima fyrir.

Á fundinum í Chicago var samþykkt endurskoðuð stefna fyrir aðgerðir bandalagsins í Afganistan fram til loka árs 2014, en þá er gert ráð fyrir að núverandi aðgerðum alþjóðaliðsins (ISAF) muni formlega ljúka og að afganskar öryggissveitir hafi tekið við fullri ábyrgð öryggismála í landinu. Yfirfærsla öryggismála frá ISAF til Afgana hefur farið fram í áföngum og var tilkynnt um fjórða áfanga (af fimm) undir lok síðasta árs. Nú búa um 87% afgönsku þjóðarinnar í héruðum þar sem afganskar öryggissveitir sjá um stjórn öryggismála.

Unnið er hörðum höndum að skipulagningu og brottflutningi ISAF liðssveita og búnaði frá Afganistan, en um flókið og umfangsmikið verkefni er að ræða. Árásir afganskra her- og lögreglumanna á liðsmenn ISAF hafa verið áhyggjuefni á liðandi ári en gripið hefur verið til aukinna ráðstafana til að koma í veg fyrir slíkar innanbúðarárásir. Í því skyni hefur fyrirkomulag ráðninga hjá afgönsku öryggissveitunum m.a. verið hert og fræðsla og þjálfun aukin. Virðist sem þessar ráðstafanir hafi skilað árangri.

Á leiðtogafundinum var jafnframt samþykkt að Atlantshafsbandalagið muni að beiðni afganskra stjórnvalda eftir að umboði ISAF lýkur áfram leiða aðgerðir í Afganistan frá árinu 2015. Munu verkefnin, sem enn eru í mótun, snúa að þjálfun, ráðgjöf og aðstoð við afganskar öryggissveitir.

#### *Samskiptin við Rússland*

Lítið þokaðist í samskiptum Atlantshafsbandalagsins og Rússlands á síðasta ári. Samstarfið í NATO-Rússlandsráðinu, sem fagnaði tíu ára afmæli sínu á síðasta ári, gengur raunar ágætlega á ýmsum sviðum, eins og í Afganistan og í baráttunni gegn hryðjuverkum og fikniefnum. Ágreiningsefnin eru hins vegar enn þá allmörg og má þar nefna djúpstæðan ágreining vegna Georgíu og viðurkenningu Rússlands á aðskilnaðarhéruðum landsins, eldflaugavarnir í Evrópu og framkvæmd á samningnum um hefðbundinn herafli.

Fundað var í NATO-Rússlandsráðinu meðal utanríkisráðherra í byrjun desember sl. og var samþykkt vinnuáætlun ráðsins um hagnýt samstarfsverkefni fyrir árið 2013. Vinnuáætlunin byggist á núverandi samstarfsverkefnum og er gert ráð fyrir auknu samstarfi á nokkrum sviðum, t.d. hvað varðar þjálfun afganskra lögreglukvenna í baráttunni gegn fikniefnum og sjóð til styrktar viðhaldi á þyrlum afganskra öryggissveita.

#### *Málefni Norður-Afríku og Sýrlands*

Varfærnisleg sjónarmið eru almennt ríkjandi hvað varðar aðkomu Atlantshafsbandalagsins að málefnum ríkja Norður-Afríku og Mið-Austurlanda. Hins vegar hafa málefni svæðisins fengið aukna athygli og umfjöllun innan bandalagsins í kjölfar aðgerða Atlantshafsbandalagsins í Líbíu árið 2011 og í ljósi þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað í þessum heimshluta á undanförunum misserum, ekki hvað síst nú vegna ógnarástandsins í Sýrlandi.

Astandið í Sýrlandi hefur haft bein áhrif á öryggishagsmuni eins aðildarríkis bandalagsins, Tyrklands, sem á síðasta ári fór fram á stuðning Atlantshafsbandalagsins við að styrkja varnir landsins með staðsetningu Patriot-varnarflauga við landamærin að Sýrlandi. Á fundi utanríkisráðherra bandalagsins í desember sl. var beiðni tyrkneskra stjórnvalda samþykkt, en jafnframt undirstrikað að flaugarnar séu einungis settar upp í varnarskyni og verði ekki nýttar í neinum öðrum tilgangi. Um stöðuna í Sýrlandi sjá kafla 5.4.1.

### *Ályktun öryggisráðs SP um konur, frið og öryggi*

Aukin áhersla hefur verið lögð á innleiðingu ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi og tengdra áætlana í starfsemi bandalagsins. Í ágúst sl. var tilnefndur sérstakur fulltrúi framkvæmdastjóra Atlantshafsbandalagsins í málefnum kvenna, friðar og öryggis til að fylgja þeim málum eftir innan bandalagsins. Þá var samþykkt á leiðtogafundinum í Chicago að gerð yrði úttekt á áhrifum ályktunarinnar á aðgerðir bandalagsins. Gert er ráð fyrir að niðurstöður hennar liggi fyrir í maí nk. og að tekið verði mið af þeim í frekari umbótum á stefnu bandalagsins og framkvæmd á þessu sviði. Ísland hefur verið í fararbroddi í framfylgd ályktunarinnar innan bandalagsins.

### **5.3.6. Öryggis- og Samvinnustofnun Evrópu**

Írland gegndi formennsku í Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) á árinu 2012 og tók formennskuáætlun Íra mið af niðurstöðum ráðherrafundarins í Vilnius 2011 og leiðtogafundar ÖSE í Astana 2010. Írland lagði áherslu á ákvarðanir varðandi ógnir þvert á landamæri, tjáningarfrelsi og öryggi fjölmiðlamanna. Þá setti Írland jafnrétti kynjanna og þátttöku kvenna í friðarferlum á oddinn.

Aðild Mongólíu að ÖSE var samþykkt skömmu fyrir árlegan ráðherrafund, sem haldinn var í Dyflinni 6.–7. desember s.l. Er því Mongólía 57. þátttökuríki ÖSE. Þá náðist samstaða um fjórar ákvarðanir eða yfirlýsingar um samvinnu varðandi ógnir þvert á landamæri, þ.e. um upplýsingaöryggi, löggæslusamvinnu, eiturlyfjasmygl og aðgerðir gegn hryðjuverkum. Þá ákváðu ráðherrarnir hvernig undirbúningi að framtíðarstefnumörkun ÖSE verði háttáð fram að 40 ára afmæli Helsinki lokaskjalsins frá 1975, svokallað Helsinki+40 ferli. Einnig samþykktu ráðherrarnir yfirlýsingu um baráttu gegn spillingu, peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Loks samþykktu ráðherrarnir yfirlýsingu um friðarumleitanir í Transnistríu-héraði í Moldóvu.

Annað árið í röð náðist hins vegar ekki full eining á ráðherrafundi ÖSE um aðgerðir á mannréttindasviðinu. Reynt var til þrautar að ná samkomulagi um ákvarðanir varðandi tjáningarfrelsi, frelsi fjölmiðla og öryggi blaðamanna, ákvörðun um styrkingu baráttunnar gegn kynþáttafordómum og útlendingahatri, og ákvörðun um réttinn til að koma saman með friðsömum hætti og að stofna félög með öðrum. Ekki náðist heldur samstaða um að hefja vinnu við gerð framkvæmdaáætlunar á vettvangi ÖSE um framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Í hnotskurn snýst ágreiningur á vettvangi ÖSE um mismunandi áherslur þátttökuríkja varðandi mikilvægi mannréttinda og lýðræðis sem forsendur friðar og öryggis.

Við lok ráðherrafundarins tók Ísland undir yfirlýsingu ESB þar sem lýst er m.a. miklum vonbrigðum með veika niðurstöðu fundarins, m.a. á mannréttindasviðinu, annað árið í röð. Úkraína tók við formennsku ÖSE í byrjun árs 2013. Sviss verður síðan í formennsku ÖSE árið 2014 og Serbía 2015.

Ísland gegnir formennsku samráðsnefndar Samningsins um opna lofthelgi á síðasta ársþriðjungi ársins 2013 í aðdraganda ráðherrafundar ÖSE í Kíev. Umræddur samningur fjallar um heimildir aðildarríkja til skoðunarflugs yfir önnur aðildarríki samningsins skv. ákveðnum reglum til að vakta og sannreyna upplýsingar um hernaðarmálefni. Samningurinn felur í sér reglur um hvernig haga má þessu skoðunarflugi og hvaða tækni má nota, hvaða flugleiðir má fara, tilkynningarskyldu, fjölda skoðunarferða, o.s.frv.

### **5.3.7. Afvopnunarmál**

#### *Viðræður um vopnaviðskiptasamning*

Ísland hefur lengi stutt gerð vopnaviðskiptasamnings (ATT) til þess að tryggja að tilflutningar á vopnum fari fram með ábyrgum hætti. Undirbúningur hófst á allsherjarþingi Sameinuðu

Þjóðanna árið 2006, undirbúningsfundir voru haldnir 2009–2012 og samningaviðræður fóru fram í New York í júlí 2012.

Í viðræðunum lagði Ísland áherslu á að samningurinn taki fullt tillit til mannréttinda og alþjóðlegra mannúðarlaga og undirstrikaði mikilvægi þess að um vídtækan og metnaðarfullan samning yrði að ræða sem tæki til allra gerða vopna, skotfæra og tengdrar þjónustu. Ísland lagði sérstaka áherslu á stöðu kvenna í vopnuðum átökum og að aldrei mætti flytja út vopn ef hætta væri á að þeim yrði beitt eða þau stuðluðu að kynbundnu ofbeldi. Mannréttinda- og mannúðarsamtök lögðu hart að ríkjum að ná samningi með vídtækum skuldbindingum til að koma lögum yfir þessi viðskipti. Má þar nefna sem dæmi að sumarið 2012 afhenti Íslandsdeild Amnesty International um 7.500 undirskriftir með áskorun til íslenskra stjórnvalda um að beita sér fyrir gerð vopnaviðskiptasamnings sem styrki vernd mannréttinda- og mannúðarmála.

Samkomulag náðist ekki á fundinum í New York vegna andstöðu nokkurra ríkja. Þau samkomulagsdrög sem lágu fyrir í lok viðræðnanna verða hins vegar að teljast ásættanlegur grunnur að frekari samningaviðræðum sem fara fram í mars 2013.

### *Kjarnavopn og önnur gereyðingarvopn*

Mikill ágreiningur hefur verið um kjarnorkuáætlun Írans en vestræn ríki og ekki síst Ísrael hafa haft áhyggjur af því að Íranir stefni ótrauðir að því að koma sér upp kjarnavopnum. Í september 2012 gagnrýndi stjórn Alþjóðakjarnorkumálastofnunarinnar (IAEA) Íran m.a. fyrir að virða ekki alþjóðlegar skuldbindingar sínar á þessu sviði, fyrir skort á samstarfsvilja og áframhaldandi viðleitni til auðgunar úrans sem hægt væri að nota í kjarnavopn. Ísrael hefur hótad að beita hernaðarmætti sínum til að reyna að eyðileggja kjarnorkuadstöðu Írans haldi þeir áfram uppteknum hætti og Bandaríkin hafa lýst því yfir að unnið verði gegn því að Íran öðlist kjarnavopn. Þvingunaraðgerðir alþjóðasamfélagsins gegn Íran, m.a. olíuviðskiptabann, hafa án mikils vafa haft vídtæk áhrif á efnahagsástandið í Íran en óljóst er hvort það verði til þess að Íranir hlýti kröfum IAEA og Vesturlanda í viðræðum sem munu væntanlega fara fram á næstu mánuðum.

Norður-Kóreumenn gerðu tilraunir með kjarnavopn árin 2006 og 2009 og héldu áfram á árinu 2012 að senda upp flugskeyti, nú síðast í desember 2012 þegar þeim tókst að koma gervihnetti á sporbaug í kringum jörðu. Talið er að þessi tækni dugi til þess að smíða langdræg flugskeyti sem geta borið kjarnavopn og ríkir því talsverð spenna um þróunina á Kóreuskaganum.

Að því er varðar stöðuna í Sýrlandi þá hafa stjórnvöld þar sjálf gefið sterklega til kynna að þau búi yfir efnavopnum. Yfirlýsing þeirra um að þau muni aldrei beita slíkum vopnum gegn eigin borgurum, aðeins ef erlend ríki blandi sér beint í borgarastríðið í landinu, vakti hörð viðbrögð. Sýrland er ekki aðili að efnavopnasamningnum en hefur skuldbundið sig til að beita ekki efnavopnum samkvæmt Genfarbókuninni frá 1925. Um ástandið í Sýrlandi er annars fjallað í kafla 5.4.1.

Ráðstefna um Mið-Austurlönd sem kjarnavopnalaust svæði sem halda átti í Finnlandi í desember sl. var frestað um óákveðinn tíma en talið var að tímasetningin væri óheppileg, í ljósi aðstæðna í heimshlutanum, auk þess sem ágreiningur var í hópi ríkjanna á svæðinu um ráðstefnuhaldið. Meðal annars var óvíst um þátttöku allra ríkja Mið-Austurlanda sem er forsenda þess að árangur náist um aðgerðir og markmið.

Á árinu 2012 var minnst 15 ára afmælis gildistöku efnavopnasamningsins en eyðingu efnavopna hefur miðað vel áfram fyrir atbeina Efnavopnastofnunarinnar í Haag. Meira en 75% af þekktum (tilkynntum) birgðum efnavopna (tæpum 54.000 tonnum) hefur verið eytt til þessa á heimsvísu. Hægara gengur með framkvæmd lífefnavopnasamningsins vegna þess að eftirlitsfyrirkomulag samningsins er veikt.

### *Smá- og léttvopn og önnur hefðbundin vopn*

Íslensk stjórnvöld hafa á undanförunum árum lagt þunga áherslu á aðgerðir gegn ólögætum smá- og léttvopnum, enda verða lang flest dauðsföll í vopnuðum átökum af völdum þeirra. Eftir að átökum lýkur er oft haldið áfram að beita þessum vopnum og geta þau valdið fleiri dauðsföllum meðal almennings en í átökunum sjálfum.

Í ágúst 2012 fór fram önnur endurskoðunarráðstefna framkvæmdaáætlunar Sameinuðu þjóðanna um að koma í veg fyrir, vinna gegn og útrýma ólögætum viðskiptum með smá- og léttvopn, sem var samþykkt árið 2001. Ísland studdi tillögur um að taka inn í áætlunina ákvæði um kynbundið ofbeldi og um að auka þátttöku kvenna í hvers konar ákvörðunum og stefnumótun í baráttunni við ólögleg smá- og léttvopn. Í því sambandi beitti Ísland sér fyrir því að vísað yrði í ályktun allsherjarþingsins nr. 65/69 um konur, afvopnun, takmörkun á útbreiðslu og vopnaeftirlit sem og ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Málamiðlun náðist um almenna tilvísun í viðeigandi ályktanir öryggisráðsins og allsherjarþingsins og að auka þyrfti þátttöku kvenna. Endurbætt útgáfa framkvæmdaáætlunar var samþykkt einróma. Næsta endurskoðunarráðstefna verður árið 2018.

### *Sýning um afleiðingar kjarnorkuárásanna á Nagasaki og Hirósíma*

Það er yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að Ísland verði friðlýst fyrir kjarnorkuvopnum og að íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir kjarnorkuafvopnun á alþjóðavettvangi. Þessari stefnu er haldið á lofti í gegnum aðild Íslands að NPT-samningnum og með þróttmiklum málflutningi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Atlantshafsbandalagsins.

Íslenskur almenningur fékk tækifæri til að kynna hörmulegum afleiðingum kjarnorkuárása á fræðslu- og ljósmyndasýningu sem haldin var sl. sumar um kjarnorkusprengrunir sem varpað var á Hirósíma og Nagasaki 1945 en um var að ræða samvinnuverkefni utanríkisráðuneytisins og Minningarstofnunarinnar í Nagasaki um fórnarlömb kjarnorkusprengrunnar. Sýningin var haldin í Borgarbókasafni Reykjavíkur í miðbænum, síðan flutt í Háskóla Íslands og loks í Menningarhúsið Hof á Akureyri þegar komið var fram í október.

Á sýningunni voru m.a. til sýnis munir frá atburðunum, ljósmyndir og fræðsluefni. Við setningarathöfn í Reykjavík í ágúst flutti Inosuke Hayasaki, 81 árs gamall Japani, ávarp, en hann lifði af kjarnorkusprengruna í Nagasaki. Margs konar viðburðir voru haldnir í tengslum við sýninguna en m.a. flutti Gareth Evans, fyrrverandi utanríkisráðherra Ástralíu, fyrirlestur en hann hefur lengi verið í forystu þeirra sem barist hafa fyrir útrýmingu kjarnavopna. Áætlað er að meira en ellefu þúsund manns hafi sótt sýninguna á Íslandi.

### **5.3.8. Þátttaka í þvingunaraðgerðum og skyld mál**

Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna hefur viðtækar heimildir samkvæmt 7. kafla sáttmála SP til þess að taka bindandi ákvarðanir fyrir aðildarríkin í þeim tilgangi að viðhalda friði og öryggi. Þvingunaraðgerðir ráðsins kveða aðallega á um viðskiptabönn, einkum á hergögn, ferðabönn á einstaklinga og frystingu fjármuna. Á árinu 2012 bættist Gínea-Bissá á listann yfir þau lönd sem alþjóðlegar þvingunaraðgerðir gilda um. Öryggisráðið framlengdi, herti eða uppfærði gildandi þvingunaraðgerðir gegn Eritreu, Filabeinsströndinni, Lýðveldinu Kongó, Líberíu, Líbíu, Sómalíu og Súdan. Enn eru í gildi þvingunaraðgerðir gegn Norður-Kóreu, Líbanon, Íran og Írak.

Ísland og önnur EES-ríki taka þátt, með Evrópusambandinu, í þvingunaraðgerðum á grundvelli EES-samningsins. Í gildi eru aðgerðir gagnvart Búrma (Mýanmar), sem raunar var dregið úr 2012 eins og sjá má í kafla 5.4.3, Egyptalandi, Hvíta Rússland, Bosníu, Gíneu, Moldóvu, Serbíu, Simbabve, Suður-Súdan, Sýrlandi og Túnis. Þessu til viðbótar ganga þvingunaraðgerðir Evrópusambandsins í mörgum tilfellum lengra en aðgerðir öryggisráðs

Sameinuðu þjóðanna, t.d. viðskiptabann á viðskipti með olíuvörur gagnvart Íran. Aðgerðir gegn Sýrlandi voru verulega hertar 2012 í tengslum við borgarastyrjöldina þar en ekki ríkir eining í öryggisráðinu um aðgerðir gagnvart Sýrlandi eins og nánar er fjallað um í kafla 5.4.1.

## 5.4. Almenn utanríkismál

### 5.4.1. Mið-Austurlönd og Norður-Afrika

Þær breytingar sem hafa átt sér stað í arabaríkjunum í Mið-Austurlöndum og Norður-Afríku sl. tvö ár eru svo umfangsmiklar að líklega þurfa mörg ár og jafnvel áratugir að líða til að hægt verði að meta almennilega áhrif þeirra á lýðræðisþróun, mannréttindi og efnahags- og félagslega þróun.

Ef litið er til jákvæðu þáttanna er hægt að vísa til þess að íbúar í löndum eins og Egyptalandi, Túnis, Líbíu og Jemen hafa fengið fágætt tækifæri til að segja skoðun sína í frjálsum kosningum, ýmist í formi þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrá, í forsetakosningum eða í þingkosningum. Sem dæmi má nefna að í Egyptalandi er kominn til valda forseti – Mohammed Morsi, sem var frambjóðandi Bræðralags múslima í forsetakosningunum sumarið 2012 – sem kosinn var af löndum sínum til starfsins í kosningum sem álitnar voru tiltölulega frjálsar. Ekki verður deilt um umboðið sem Morsi fékk og til mikils var unnið, að Egyptar fengu þetta tækifæri til að ráða eigin örlögum.

Neikvæðu einkennin, sem fylgt hafa vaxtarverkjum lýðræðisbyltingarinnar, eru mörg og hafa einmitt m.a. komið fram í Egyptalandi. Fyrir það fyrsta þótti mörgum sem nýr forseti minnti óþægilega á fyrri valdhafa þegar hann í nóvember 2012 gerði sig líklegan til að auka verulega völd sín með ýmsum stjórnarskrárbreytingum. Þá er hins vegar að því að gæta að fjöldamótmæli hófust umsvifalaust að nýju í miðborg Kaíró og minnti það nýja ráðamenn á að þetta eru breyttir tímar og að þeir verði að standa ábyrgir gerða sinna. Um leið gat öllum verið ljóst að undirliggjandi vandamál Egyptalands, eins og svo margra annarra þeirra landa sem fundið hafa vinda arabíska vorsins, verða ekki leyst með leiðtogaskiptum einum saman.

Ekki er hægt að ræða um neikvæðar afleiðingar arabíska vorsins án þess að nefna að umrótið í löndum eins og Egyptalandi, Túnis, Líbíu, Jemen og Sýrlandi hefur kostað fjölmörg mannlíf. Fullyrt er að sextíu þúsund manns hafi týnt lífi í borgarastríðinu í Sýrlandi einu og sér, þúsundir manna hafa einnig fallið í Líbíu, Jemen og víðar. Að mati alþjóðlegra greiningaraðila fer óstöðugleiki og ofbeldi vaxandi í Egyptalandi, Líbíu og Jemen, svo ekki sé talað um borgarastríðið í Sýrlandi, sem betur er vikið að hér á eftir.

Í Túnis, fæðingarstað arabíska vorsins, ef svo má að orði komast, hefur undanfarið ár verið unnið að gerð nýrrar stjórnarskrár. Bræðralag múslima komst til valda í landinu í kosningum síðla árs 2011 og hefur á þeim tíma sem liðinn er síðan þá tryggt völd sín. Segja má að hófsemdarsjónarmið hafi orðið ofan á en fjölmargir þeirra, sem aðhyllast borgaralega þenkjandi sjónarmið, telja áhrif bókstafstrúarmanna engu að síður of mikil og nýverið skarst síðan í odda í kjölfar morðs á einum af helstu leiðtogum stjórnarandstöðunnar.

Aðstæður í Jemen eru áfram mjög ótryggar en þegar á heildina er litið hafa ekki orðið miklar breytingar þar á undanfögnu ári. Sama má sumpartinn segja um Líbíu, þar hefur ríkjandi valdhöfum ekki tekist að sporna gegn ofríki vopnaðra hópa sem m.a. sást svo bersýnilega í september sl. þegar sendiherra Bandaríkjanna í landinu var myrtur ásamt þremur löndum sínum í borginni Benghazi.

Ötti greip um sig nýverið um að öfgamenn hygðust ræna eða myrða vestrænum ríkisborgara í Líbíu og tengdist það atburðum í nágrannaríkinu Alsír en a.m.k. 38 gíslar samtaka, sem hafa tileinkað sér hugmyndafræði al-Kaída-hryðjuverkanetsins, biðu bana þegar alsírski herinn réðist gegn gíslatökumönnunum, sem tekið höfðu völdin í gasvinnslustöð nærri líbisku landamærunum.

Gíslatakan í Alsír var aftur tengd hernaðarhlutun Frakka í Afríkuríkinu Malí nú í janúar, þar sem öfgasamtök íslamista höfðu náð hluta landsins á sitt vald. Vaxandi ógn steðjar af

völdum hryðjuverkahópa í norðurhluta Afríku og er það a.m.k. að hluta til talið vera ein af afleiðingum arabíska vorsins, einkum þróunarinnar í Líbíu, þaðan sem vopn og vígamenn hafa streymt til nágrannaríkja, þar sem lítið er um varnir, ríkisstjórnir illa í stakk búnar til að mæta nýjum áskorunum og fjór jarðvegur fyrir róttækni af ýmsum toga.

Í Flóaríkjunum hafa litlar breytingar orðið. Staða mannréttinda er víða bágborin en í ríkjum eins og Sádi–Arabíu hefur hins vegar ríkt stöðugleiki. Hið sama er ekki hægt að segja um smáriki eins og Bahrain þar sem ítrekað hefur komið til götuátaka á sl. ári, þrátt fyrir að stjórnvöld hafi sl. haust bannað hvers kyns mótmæli og fangelsað fjölmarga úr röðum þeirra, sem hafa kallað hafa eftir auknu lýðræði. Bandaríkjastjórn er meðal þeirra sem lýst hafa áhyggjum sínum af stöðu mannréttinda í landinu.

Spurt er hvort arabíska vorið hafi þá orðið að arabísku hausti án þess að nokkurn tíma kæmi sumar? Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að þó að blikur séu á lofti í löndum eins og Egyptalandi og Líbíu, þar sem umskiptin hafa verið hvað mest, sakna fáir fyrri valdhafa. Stjórnarhættir þeirra höfðu gengið sér til húðar og umbylting var e.t.v. aðeins tímaspursmál.

### *Borgarastríðið í Sýrlandi og áhrif á nágrannalöndin*

Ástandið í Sýrlandi versnaði til muna á síðasta ári og tala látinna margfaldaðist. Þá er meira en ein milljón manns á vergangi innanlands vegna átakanna og á sjöunda hundrað þúsund hafa flúið átökin yfir til nágrannaríkjanna, einkum Tyrklands, Líbanons og Jórdaníu. Hörðust átök í Sýrlandi hafa verið í borgum eins og Aleppo í norðurhluta landsins, sem og í borgunum Hama, Homs og Damaskus en allar eru þær vestarlega í landinu. Assad-stjórnin hefur m.a. beitt flughernum í miklum mæli gegn uppreisnarmönnum.

Spenna hljóp í samskipti Tyrklands og Sýrlands eftir að Sýrlendingar skutu niður tyrkneska herþotu sl. vor, jafnframt því sem stórskotaliðsárásir sýrlenska hersins í norðurhluta landsins lentu a.m.k. einu sinni Tyrklandsmeigin landamæra og kostuðu nokkur mannlíf. Tyrkir hafa verið ómyrkir í máli í garð Assad-stjórnarinnar á alþjóðavettvangi og einnig tekið málið upp á vettvangi Atlantshafsbandalagsins á grundvelli aðildar Tyrklands að NATO, eins og rakið var í kafla 5.3.5. hér að framan.

Smám saman hefur tekið að molna undan völdum Assad-stjórnarinnar. Í júlí týndu lífi nokkrir nánir samverkamenn Assads forseta í sprengjutilræði í Damaskus, þ.á m. aðstoðarvarnarmálaráðherrann sem jafnframt var mágur forsetans, og um sumarið flúði forsætisráðherrann Riad Hijab land og sneri baki við Assad. Engin leið er samt að vita hversu lengi Assad muni takast að halda aftur af stjórnarandstöðunni. Brotthvarf Assads eitt og sér myndi ekki duga til að lægja öldur í Sýrlandi, úr því sem komið er, en til þess hafa víglínur verið grafnar of djúpt í sandinn milli fylgjenda stjórnar og stjórnarandstæðinga. Öfgaöfl, þ.m.t. al-Kaída, hafa stutt andspyrnuna og leitast við að ná eigin markmiðum í þeirri ringulreið sem ríkir.

Stofnanir Sameinuðu þjóðanna og ýmis félagasamtök, s.s. Rauði krossinn og Rauði hálfmáninn, reyna að veita mannúðaraðstoð eftir fremsta megni en stríðsástand og pólitískar aðstæður valda því að viðvera alþjóðlegra hjálparstarfsmanna og erindreka SP er takmörkuð og vandkvæðum bundin. Ein af afleiðingum fólksflóttans frá Sýrlandi er síðan sú, að það reynir mjög á samfélagsinnviði í Jórdaníu og Líbanon. Spenna hefur verið umtalsverð í Líbanon en landið hefur mjög verið tengt Sýrlandi í gegnum tíðina.

Kofi Annan, fyrrverandi aðalframkvæmdastjóri SP, sagði sig frá sáttasemjarahlutverkinu í Sýrlandi síðsumars með þeim orðum að enginn árangur myndi nást ef hann þráði frið meira en stríðandi fylkingar. Var Alsírmaðurinn Lakhdar Brahimi skipaður í hans stað. Á vettvangi öryggisráðs SP hefur hins vegar hvorki gengið né rekið að ná fram sameiginlegri afstöðu en Rússar og Kínverjar hafa staðið í vegi fyrir samþykkt ályktunar sem gæfi alþjóðasamfélaginu umboð til að grípa frekar inn í. Einu merkin um að fastaríki öryggisráðsins geti náð saman um

málefni Sýrlands birtust með lokayfirlýsingu fundar í Genf í lok júní sem kallað hafði verið til í nafni „kontakt-hópsins“ svokallaða um Sýrland, en í honum eiga sæti SP, Arababandalagið, ESB og Tyrkland, auk fimm fastarikja öryggisráðsins. Á fundinum í Genf var lögð áhersla á að átökum yrði að linna tafarlaust í Sýrlandi og að lýðræðispróun yrði að eiga sér stað til að tryggja stöðugleika, þar sem réttindi fólksins væru í hávegum höfð. Ný bráðabirgðastjórn ætti að taka við stjórnartaumunum en engin krafa var gerð sérstaklega um að Assad forseti yrði að hverfa af vettvangi stjórnmalanna.

„Vinir Sýrlands“, óformlegur vettvangur um eitt hundrað ríkja sem vilja sjá á bak Assad Sýrlandsforseta, funduðu alls fjórum sinnum á árinu 2012, síðast í desember í Marrakesh í Marokkó. Íslensk stjórnvöld hafa átt aðild að sameiginlegum yfirlýsingum Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna á þessum fundum en á þeim síðasta var ofbeldið í landinu fordæmt enn á ný, áhersla lögð á að stríðandi fylkingar yrðu að virða gildandi alþjóðalög um framferði í stríði, og lagt að öryggisráðinu að ná samstöðu um málefni Sýrlands. Þá var því fagnað í yfirlýsingu NB8-ríkjanna að stjórnarandstöðuöflin í Sýrlandi skyldu hafa snúið bókum saman á fundi í Doha í Katar í nóvember.

Enn fremur hafa íslensk stjórnvöld tekið undir harðorðar ályktanir Norðurlandanna á vettvangi mannréttindaráðs SP í Genf, m.a. í júní sl. vegna fjöldamorða í El-Houleh sem rannsóknarnefnd mannréttindaráðsins taldi fullvíst að vopnaðir hópar vígamanna tengdir stjórnvöldum hefðu framið. Ísland tók einnig undir kröfur um að vísa ætti málefnum Sýrlands til alþjóðasakamáladómstólsins. Loks hefur sjónarmiðum íslenskra stjórnvalda verið komið á framfæri í opinni umræðu um málefni Mið-Austurlanda í öryggisráðinu, s.s. í júlí og október 2012, sem og í janúar á þessu ári. Þá ber þess að geta að utanríkisráðherra ákvað nýlega að veita um 25 m.kr. til neyðar- og mannúðaraðstoðar í Sýrlandi.

### *Palestína*

Á því rúma ári sem liðið er síðan Ísland viðurkenndi sjálfstæði og fullveldi Palestínu hefur það gerst að í sögulegri atkvæðagreiðslu í allsherjarþingi SP 29. nóvember 2012 var samþykkt að Palestína fengi stöðu áheyrnarríkis hjá Sameinuðu þjóðunum. Ísland, eitt Vestur-Evrópuríkja, var meðal flutningsþjóða að ályktuninni en atkvæði féllu þannig að 138 ríki voru samþykkt, 41 sat hjá en aðeins níu voru á móti.

Ljóst þykir að hernaðaráttök á Gasa fyrr í nóvembermánuði höfðu áhrif á það hversu afgerandi niðurstaða atkvæðagreiðslunnar varð. 167 týndu lífi á Gasa í vikulöngum loftárásum Ísraelsers en sex Ísraelar féllu í eldflaugaárásum sem Hamas hélt uppi yfir landamærin og sem m.a. náðu í fyrsta sinn til Tel Aviv og Jerúsalem. Þegar vopnahlé var loks samið var það mat margra að styrkja þyrfti hófsamari öfl pólitískrar forystu Palestínumanna, þ.e. Mahmoud Abbas forseta og Fatah-hreyfingu hans. Varð það til þess að mörg ríki, sem ella hefðu setið hjá, ákvaðu að greiða atkvæði með tillögunni um áheyrnaraðild Palestínu að SP, enda var hún runnin undan rifjum Abbas.

Fyrstu viðbrögð Ísraelsstjórnar við niðurstöðunni í New York voru þau að tilkynna um nýja þrjú þúsund manna landtökubyggð í útjaðri austurhluta Jerúsalem. Þessi ákvörðun vakti sterk viðbrögð en ný landtökubyggð á þessum stað verður til þess að aðskilja enn frekar Palestínumenn í austurhluta Jerúsalem frá Vesturbakkanum. Eins og sagði í yfirlýsingu, sem utanríkisráðherra lét frá sér fara af þessu tilefni, getur afleiðing þessa gjörnings ekki annað en skaðað líkurnar á því að tveggja ríkja lausnin, með Jerúsalem sem höfuðborg beggja ríkja, geti orðið að veruleika.

Blikur eru á lofti í Palestínumálunum. Átökin á Gasa og vaxandi undirliggjandi spennan á Vesturbakkanum, þar sem almenningur stendur frammi fyrir 45 ára löngu hernámi og sífellt stækkandi landtökubyggðum Ísraels, sem og bágbornum efnahagsaðstæðum, hafa orðið til þess að margir óttast að til frekari tíðinda muni draga á næstu misserum, ekki síst með hliðsjón af umróti í arabaheiminum almennt.

Meira en hálf milljón Ísraela býr nú í landtökubýggðum á Vesturbakkanum. Fjöldinn er orðinn slíkur og dreifing þessara byggða þannig að áhyggjur hafa vaknað um að tveggja ríkja lausnin svonefnda sé jafnvel í hættu, haldi þessi þróun áfram. Hefur verið talsverð hreyfing í Evrópu í þá átt að spyrna við fótum en ein birtingarmynd þess er viðleitni til að tryggja að vara frá hinum ólöglegu landtökubýggðum sé ekki seld í Evrópu sem vara framleidd í Ísrael; enda sé Vesturbakkinn ekki hluti Ísraels heldur Palestínu. Ísland hefur tekið þátt í þessari vinnu, bæði með samstarfi við hin Norðurlöndin og samráði við líkt þenkjandi ríki innan Evrópusambandsins. Meginmarkmiðið hefur verið það að tryggja að neytendur séu meðvitaðir um hvaðan vara komi; úr ólöglegum landtökubýggðum Ísraela eða sannarlega frá Ísrael sjálfu.

Íslensk stjórnvöld hafa fylgt viðurkenningu Palestínuríkis 2011 eftir með því m.a. að styðja einarðlega ásetning Palestínumanna að hljóta stöðu áheyrnarríkis hjá SP. Utanríkisráðherra hefur talað máli Palestínumanna á alþjóðavettvangi, s.s. á fundum utanríkisráðherra Norðurlandanna, í ræðu sinni á allsherjarþingi SP í september 2012 og einnig hjá EFTA, en mikilvægt er að Palestínumönnum sé gert kleift að eiga ábatasöm viðskipti við umheiminn til að tryggja undirstöður væntanlegs sjálfstæðs ríkis. Með þetta í huga beitti utanríkisráðherra sér fyrir því að samþykkt var á ráðherrafundi í nóvember sl. að 200.000 svissneskir frankar yrðu veittir til stuðnings margs konar samstarfsverkefnum EFTA-ríkjanna og Palestínu á næstu tveimur árum. Um framgöngu Íslands á vettvangi EFTA er fjallað ítarlegar í kafla 7.1.

Unnið er að því að efla tengslin við Palestínu, bæði með pólitísku samráði og mótun aðgerðaáætlunar, en um hana er fjallað betur í kafla 6.2.3. Heildarframlög Íslands á árinu 2012 til verkefna alþjóðastofnana og annarra aðila í Palestínu námu 175 m.kr. en fjárhagslegur og pólitískur stuðningur við Palestínu er í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun sem samþykkt var á Alþingi 2011.

#### **5.4.2. Samstarf við ESB um utanríkis-, öryggis- og varnarmál**

Ísland styður viðleitni ESB til að styrkja sig í sessi sem heildstætt afl í alþjóðasamskiptum og til að auka getu sína til að vinna að evrópskum hagsmunum og gildum á alþjóðlegum vettvangi. Reglubundið pólitískt samráð á sér stað á milli EFTA-ríkjanna innan EES-svæðisins og Evrópusambandsins á grunni EES-samningsins.

Evrópusambandið hefur sett á laggirnar utanríkisþjónustu á undanförunum misserum í samræmi við nýtt skipulag stofnanakerfis sambandsins sem mælt var fyrir um í Lissabon-sáttmálanum. Ólíkar deildir og undirstofnanir voru steypar saman með tilkomu utanríkisþjónustunnar (European External Action Service, EEAS) og hafa aðildarríkin ljáð henni liðsafla í takt við aukin verkefni og viðfeðma málaflokka.

Þótt ekki sjái enn fyrir endann á þeirri þróun sem EEAS er í, má að sama skapi segja að rykið sé farið að setjast og að öflug ESB-stofnun hafi litið dagsins ljós. Catherine Ashton er æðsti talsmaður stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum. Starf Ashton er í raun þrjúþætt. Í fyrsta lagi er hún æðsti talsmaður utanríkisstefnunnar, í öðru lagi gegnir hún embætti varaforseta framkvæmdastjórnarinnar og í þriðja lagi er hún formaður utanríkismálaráðs Evrópusambandsins. Æðsti talsmaðurinn fer með fyrirsvar í málaflokknum og stýrir pólitískum skoðanaskiptum við þriðju aðila fyrir hönd Evrópusambandsins.

Málefni EES-samningsins fluttust frá framkvæmdastjórninni yfir til EEAS og skiptir stofnunin því Íslendinga miklu máli og af því leiðir að það eru rík samskipti við EEAS. Utanríkisþjónustan rekur 130 sendiskrifstofur um allan heim, þ.a.m. eina í Reykjavík. Utanríkismál eru sem fyrr á forræði aðildarríkjanna en ekki ESB og er utanríkisþjónusta ESB hugsuð sem nokkurs konar styrking og stuðningur við þá þjónustu aðildarríkjanna. EEAS starfar því náið með utanríkisþjónustum aðildarríkjanna og hefur þetta komið berlega í ljós á landsvæðum þar sem viðvarandi átök hafa átt sér stað og þar sem erindrekstur ESB-ríkja er takmörkunum háður.



Málefni norðurskautssvæðisins, ekki síst loftslagsmál, rannsóknir og efnahagsþróun á norðurslóðum, hafa fengið aukið vægi í stefnumótun Evrópusambandsins, eins og fjallað er um í kafla 2.2. Hvað aðra flokka utanríkismála varðar hafa ýmsar mikilvægar ákvarðanir verið teknar á vettvangi ESB á síðasta ári, ekki síst er kemur að refsiaðgerðum ESB. Fyrirferðarmest hafa þó verið átökin í Sýrlandi sem og staða mála í Íran en um nokkurt skeið hefur ESB beitt stjórnvöld í Teheran refsiaðgerðum og þann fyrsta júlí 2012 voru viðskiptaþvinganir vikkaðar út og beinast hér eftir að oliuútflutningi Írana. Þá hafði ESB ákveðið í mars sl. að tilteknar íranskar fjármálastofnanir væru útilokaðar frá SWIFT-fjármagnsflutninganetinu. Refsiaðgerðir ESB gagnvart Íran eru þær umfangsmestu sem sambandið hefur beitt til þessa. EEAS hefur enn fremur verið virkur þátttakandi í kjarnorkuviðræðum Bandaríkjanna, Evrópuríkja og Rússlands við stjórnvöld í Teheran.

Íslandi er með reglulegum hætti boðið að taka undir hinar fjölmörgu yfirlýsingar á vettvangi utanríkismála sem ESB sendir frá sér, líkt og öðrum EFTA-ríkjum og umsóknarríkjum, auk annarra ríkja. Á árinu 2012 tók Ísland undir 64 yfirlýsingar ESB um alþjóðamál og hefur margra þeirra helstu þegar verið getið, s.s. í kafla 5.1.1. hér að framan.

Ísland sækir árlega tvo samráðsfundi ESB á ráðherrastigi um öryggis- og varnarmál sem haldnir eru í tengslum við óformlega varnarmálaráðherrafundi sambandsins. Þá sækir Ísland reglulega samráðsfundi ráðs utanríkisráðherra ESB-ríkjanna sem eitt þeirra ríkja sem sótt hafa um aðild að ESB. Auk þessa er efnt til óformlegs samráðs ESB og EES/EFTA ríkjanna um helstu utanríkismál sem í deigluinu eru í tengslum við fundi EES-ráðsins tvisvar sinnum á ári.

Fulltrúar Íslands fylgjast grannt með þróun helstu utanríkismála sem eru rædd og koma til kasta ESB, enda á Ísland margháttað og náið samráð við ESB. Of langt mál væri að telja upp allt það starf en sem dæmi má nefna að ráðherrar og aðrir fulltrúar Íslands, Noregs og Liechtenstein sækja reglulega pólitíska samráðsfundi á vegum ESB og ýmissa vinnuhópa sambandsins vegna aðildar sinnar að EES. Jafnframt tekur Ísland þátt í fundum á vegum utanríkisþjónustunnar sem umsóknarríki og aðildarríki Atlantshafsbandalagsins (NATO), m.a. um stjórnsmál og öryggismál, auk samráðsfunda um mannréttindamál sem haldnir eru með öllum aðildarumsóknarríkjum.

#### ***5.4.3. Samskipti við einstök ríki um utanríkismál***

Forsetakosningar fóru fram í Rússlandi, Bandaríkjunum og Frakklandi á árinu og jafnframt áttu valdaskipti sér stað í bæði Kína og Japan. Ísland á umtalsverð samskipti við öll þessara ríkja, bæði á pólitískum forsendum og viðskiptalegum.

#### ***Bandaríkin***

Barack Obama var endurkjörinn forseti Bandaríkjanna á liðnu ári og því er ekki að vænta stórvægilegra breytinga á utanríkisstefnu Bandaríkjamanna, jafnvel þó að mannabreytingar verði í ríkisstjórn, m.a. í utanríkisráðuneytinu og varnarmálaráðuneytinu.

Samstarfi Íslands og Bandaríkjanna um varnar- og öryggismál er lýst í kafla 5.3.3. og viðskiptatengdu samstarfi í köflum 7.6. og 7.7. Pólitísk samskipti ríkjanna byggjast á gömlum grunni, enda þótt ný samstarfsverkefni komist í æ ríkari mæli á dagskrá. Þar er einkum verið að vísa til málefna norðurslóða en um þau er fjallað í 2. kafla þessarar skýrslu.

Utanríkisráðherra átti m.a. á árinu fund með Lisu Murkowski, þingmanni bandarísku öldungadeildarinnar fyrir Alaska-ríki, en hún kom hingað í september sl. Ræddu þau málefni norðurslóða, nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og björgunarmál. Fjölmenn sendinefnd stjórnmalamanna og aðila úr viðskiptalífi Alaska sótti síðan Ísland heim í nóvember, til að kynna sér jarðvarma, fiskveiðar, virkjanir, málefni norðurslóða og þekkingu Íslendinga á sviði forvarna og viðbragða vegna náttúruhamfara.

### *Rússland*

Vladímír Pútín sneri aftur í forsetastól á árinu 2012 í kjölfar kosninga en Dímítrí Medvedev, fráfaramandi forseti, varð aftur forsætisráðherra. Í október 2012 kom Vladímír Títov, varautanríkisráðherra Rússlands, til Íslands í vinnuheimsókn en á fundi hans og utanríkisráðherra var m.a. rætt um samstarf Íslendinga og Rússa í norðurslóðamálum og hvernig víkka mætti það út með rannsóknum og verkefnum í nýtingu jarðhita, einkum til húshitunar á austursvæðum Rússlands. Viðskipti landanna, sem hafa verið umtalsverð í gegnum tíðina, milliríkjasamningar, menningarsamstarf og formennska Rússa í Eystrasaltsráðinu voru jafnframt rædd á fundum embættismanna. Fyrir á árinu hafði Nikolay Patrushev, formaður Þjóðaröryggisráðs Rússlands, komið til landsins og fundað með utanríkisráðherra, m.a. um málefni norðurslóða og gott samstarf ríkjanna á tvíhliða grunni, sem og innan Norðurskautsráðsins.

Vinna við drög að samningi um ættleiðingar barna frá Rússlandi hefur staðið yfir um allnokkurt skeið. Verkefnið er á málefna sviði innanríkisráðuneytis, sem fer með ættleiðingamál en utanríkisráðuneytið hefur greitt fyrir samskiptum við rússnesk stjórnvöld. Hefur utanríkisráðherra jafnframt tekið málið upp við rússneskan starfsbróður sinn, líkt og greint var frá í skýrslu ráðherra til Alþingis í apríl 2012 og í maí 2012 funduðu sérfræðingar Íslands með fulltrúum rússneskra stjórnvalda í Moskvu þar sem farið var yfir stefnu, lagagrundvöll og reglur ríkjanna um ættleiðingar.

Á árinu eru 70 ár liðin frá því að Ísland og Rússland tóku upp stjórnmalasamband og verður þess minnst með ýmsum hætti.

### *Kína*

Xi Jinping mun taka við af Hu Jintao sem forseti Kína í mars 2013. Áhrif og mikilvægi Kínverja á heimsvísu aukast nú hröðum skrefum en m.a. hafa þeir sýnt samskiptum við Ísland mikinn áhuga, eins og ráða mátti af heimsókn Wen Jiabao forsætisráðherra og fjölmenns fylgdarliðs hans til Íslands í apríl 2012. Í þeirri heimsókn var m.a. skrifað undir ramma-samning og samstarfsyfirlýsingu um norðurslóðasamstarf líkt og rakið er í 2. kafla skýrslunnar hér að framan.

Sjötta lota fríverslunarviðræðna Íslands og Kína var haldin í janúar á þessu ári í Peking og náðist þar umtalsverður árangur. Um viðræðurnar er nánar fjallað í kafla 7.5.1.

### *Búrma*

Ísland tók upp stjórnmalasamband við Búrma í desember sl. Búrma hefur um langt árabil verið einangrað land á alþjóðavettvangi, enda hefur herforingjastjórnin, sem þar hefur ráðið ríkjum, sætt mikilli gagnrýni vegna stjórnarháttanna sinna, mannréttindabrota og meðferðarinnar á baráttukonunni Aung Sang Suu Kyi, handhafa friðarverðlauna Nóbels. Fyrir um þremur árum tóku hins vegar að birtast vísbendingar um að herforingjarnir væru reiðubúnir til að snúa við blaðinu. Suu Kyi var sleppt úr stofufangelsi, leyft að hitta Hillary Clinton, utanríkisráðherra Bandaríkjanna, í desember 2011 og á síðasta ári fékk hún að yfirgefa Búrma í fyrsta sinn í mörg ár. Þá fóru fram aukakosningar í landinu, þar sem lýðræðisflokkur Suu Kyi bar sigur úr býtum, þó að herforingjastjórnin ráði enn lögum og lofum á þinginu. Ísland frestaði sl. vor framkvæmd þvingunaraðgerða gegn Búrma líkt og ESB og Bandaríkin gerðu um svipað leyti. Sl. haust heimsótti síðan Barack Obama Bandaríkjaforseti Búrma.

Alþjóðasamfélagið fylgist áfram grannt með þróun mála í Búrma og engum blandast hugur um að langur vegur er enn ófarinn í átt til þess að lýðræði komist á og mannréttindi séu fullkomlega í heiðri höfð.

## 5.5. Þjóðréttarmál

Ísland er málsvari þess að alþjóðasamstarf byggist á reglum þjóðaréttar. Á sviði þjóðaréttar hefur utanríkisráðuneytið einkum lagt áherslu á undirritun og fullgildingu milliríkjasamninga, sem eru helsta réttarheimildin á þessu sviði, og hafréttarmál þar sem Ísland hefur mikilla hagsmuna að gæta.

### 5.5.1. Samningar Íslands við erlend ríki

Á undanförunum árum hefur verið unnið ötullega að gerð upplýsingaskiptasamninga við lágskatta- og bankaleyndarríki. Þetta hefur verið í takt við þá áherslu sem Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur lagt á að aðildarríki stofnunarinnar fjölgi upplýsingaskiptasamningum við umrædd ríki í þeim tilgangi að stemma stigu við skattaflotta.

Á tímabilinu sem skýrslan tekur til voru undirritaðir fjórir upplýsingaskiptasamningar og 15 slíkir samningar voru fullgiltir. Undirritaðir voru samningar við Gvatemala, Brúnei Darússalam, Panama og Jamaíka. Fullgildingu tveggja fyrstnefndu samninganna lauk í nóvember 2012 en auk þess voru fullgiltir á tímabilinu upplýsingaskiptasamningar við Bahamaeyjar, Dóminíku, Grenada, Belís, Antígva og Barbúda, Sankti Lúsiu, Sankti Kristófer og Nevis, San Marínó, Sankti Vinsent og Grenadíeyjar, Montserrat, Marshall-eyjar, Vanúatú og Líberíu. Sjö upplýsingaskiptasamningar öðluðust gildi á tímabilinu. Í maí 2012 öðlaðist gildi upplýsingaskiptasamningur við Samóa, í júní 2012 upplýsingaskiptasamningur við Cooks-eyjar og í ágúst 2012 upplýsingaskiptasamningur við Bahrain. Upplýsingaskiptasamningur við Bahamaeyjar öðlaðist gildi í október 2012 og samningar við San Marínó, Antígva og Barbúda, og Belís í nóvember 2012.

Alþjóðasamningar eru í auknum mæli gerðir í baráttunni gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi. Íslensk stjórnvöld hafa verið meðvituð um mikilvægi þess að taka þátt í þessu starfi og í júní 2012 var staðfestur samningur milli Norðurlandanna um afhendingu vegna refsiverðrar háttsemi (sk. norræn handtökuskipun) en hann öðlaðist gildi 16. október 2012. Samningurinn byggist á því að afbrot séu í auknum mæli skipulögð og að þau eigi sér engin landamæri. Með því að taka höndum saman auka Norðurlöndin getu sína á þessu sviði. Stefnir er að því að útrýma hindrunum vegna rannsóknar og saksóknar í sakamálum eins og hægt er, með fullri virðingu þó fyrir mannréttindum þeirra sem í hlut eiga. Markmiðið er því að einfalda framsalsfyrirkomulagið á milli Norðurlandanna. Hin svonefnda evrópska handtökuskipun er dæmi um sambærilegt fyrirkomulag sem gildir milli aðildarríkja ESB en vonir standa til að hægt verði að staðfesta samning um aðild Íslands og Noregs að því á vormánuðum 2013.

Hinn 1. janúar 2013 öðlaðist gildi samningur milli ESB og Íslands og Noregs um beitingu tiltekinna ákvæða samnings frá 29. maí 2000 um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum milli aðildarríkja ESB og bókunar við hann frá 16. október 2001. Hann er af sama meidi og norræna handtökuskipunin og hefur það að markmiði að bæta og auka réttaraðstoð milli aðildarríkjanna í sakamálum á grundvelli fyrirliggjandi samvinnu. Samningurinn á að styrkja aðgerðir stjórnvalda gegn skipulagðri afbrotastarfsemi og jafnframt einfalda til mikilla muna samstarf yfirvalda við rannsókn og meðferð sakamála og framkvæmd framsalsmála á milli þessara ríkja.

Þá var í september 2012 fullgiltur Evrópuráðssamningur um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun en hann öðlaðist gildi að því er Ísland varðar 1. janúar 2013. Nánar er fjallað um efni hans í kafla 5.1.2.

Spilling er samfélagslegt mein sem getur grafið undan öryggi og stöðugleika. Unnið hefur verið að því af hálfu stjórnvalda að útrýma henni úr íslensku samfélagi og búa til lagaumhverfi sem stefnir að því. Sú vinna tengist alþjóðlegu samstarfi sem Ísland hefur tekið þátt í og alþjóðasamningum sem gerðir hafa verið á síðustu árum. Í tengslum við þessa vinnu lagði utanríkisráðherra í október 2012 fram þingsályktunartillögu um fullgildingu viðbótarbókunar

við samning á sviði refsiréttar um spillingu. Um er að ræða viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins á sviði refsiréttar um spillingu frá 27. janúar 1999 sem fullgiltur var af hálfu Íslands í byrjun árs 2004. Með samningnum var stefnt að því að samræma ýmsar efnis- og formreglur aðildarríkjanna er tengjast tilteknum tegundum spillingarbrotu og bæta alþjóðlegt samstarf í því skyni að gera saksókn vegna þessara brota mögulega og auðveldu hana. Viðbótarbókunin felur í sér að spilling á sviði gerðar- og kviðdóma verði gerð refsiverð og rýmkar hún gildissvið samningsins að því er slík brot varðar.

Í byrjun maí 2012 staðfesti Ísland samninginn um samstarf um leit og björgun á norðurslóðum (SAR-samning) og mun hann öðlast gildi þegar öll aðildarríki Norðurskautsráðsins hafa staðfest hann. Með samningnum er brugðist við aukinni fyrirsjáanlegri umferð á sjó og í lofti og annarri starfsemi á norðurslóðum, m.a. vegna loftslagsbreytinga, og aukinni hættu á slysum sem þar af leiðir og kveðið á um aukið samstarf norðurskautsríkjanna átta við leitar- og björgunaraðgerðir.

Í september 2012 var fullgiltur Singapúr-samningur um vörumerkjarétt en hann öðlaðist gildi að því er Ísland varðar 14. desember 2012. Samningurinn byggist á samningi Alþjóðahugverkastofnunarinnar (WIPO) um vörumerkjarétt frá árinu 1994, sem Ísland er ekki aðili að, en hefur mun víðara gildissvið en hann. Markmið samningsins er að koma á samræmdu alþjóðlegu skipulagi fyrir skráningu vörumerkja.

Í árslok 2012 var staðfestur annars vegar samningur milli aðila að Norður-Atlantshafs-samningnum um upplýsingaöryggi frá 6. mars 1997 og hins vegar almennur samningur um öryggi varðandi gagnkvæma vernd og skipti á trúnaðarflokkuðum upplýsingum milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar frá 7. maí 2010.

Fleiri samningar hafa verið gerðir, fullgiltir eða hafa öðlast gildi á umræddu tímabili, þ.á m. fríverslunar- og landbúnaðarsamningar við einstök ríki eða ríkjahópa á vegum Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), en nánar er fjallað um þá í kafla 7.1.

### **5.5.2. Hafréttarmál**

Utanríkisráðuneytið gætir hagsmuna Íslands í hafréttarmálum og hafa landgrunnsmálin verið mest í brennidepli á undanförunum árum. Virk þátttaka er í störfum Sameinuðu þjóðanna í hafréttarmálum. Áherslur Íslands á vettvangi starfa allsherjarþingsins eru þau sömu og síðustu ár en því ber að fagna að allsherjarþingið hefur á undanförunum árum lagt sífellt meiri áherslu á umfjöllun um málefni hafsins og hafréttarmál. Einnig er fjallað um málefni hafsins í kafla 5.2.4. og starfsemi Barentsráðsins í kafla 2.2.

#### *Hafréttarsamningur og úthafsveiðisamningur SP*

Þess var minnst 10. desember 2012 að 30 ár voru liðin frá því að samningurinn var lagður fram til undirritunar. Aðildarríkjum hans fjölgar stöðugt og eru þau nú 164 talsins. Ísland leggur áherslu á að vinna beri á grundvelli hafréttarsamnings SP en er einnig málsvari úthafsveiðisamnings SP sem kveður á um framkvæmd og útfærslu ákvæða hafréttarsamningsins um fiskistofna sem finnast bæði innan efnahagslögsögu strandríkja og á úthafinu.

#### *Landgrunnsmál*

Sendinefnd Íslands kynnti greinargerð sína um ytri mörk landgrunnsins utan 200 sjómílna fyrir landgrunnsnefnd SP í New York 31. janúar 2013. Hinn 5. febrúar kynnti sendinefndin greinargerðina síðan með ítarlegri hætti fyrir sérstakri undirnefnd sem var nýlega skipuð til að fjalla um landgrunn Íslands en í henni eiga sæti sjö meðlimir landgrunnsnefndarinnar. Gert er ráð fyrir að sendinefndin fundi að nýju með undirnefndinni í júlí og hugsanlega aftur um haustið 2013. Í framhaldi af því má búast við tillögum landgrunnsnefndarinnar um ytri mörk íslenska landgrunnsins. Samkvæmt 76. gr. hafréttarsamningsins eru ytri mörk landgrunnsins, sem strandríki ákvarðar á grundvelli tillagna nefndarinnar, endanleg og bindandi.

Ísland skilaði greinargerð sinni til landgrunnsnefndarinnar í apríl 2009 en hefur sökum mikils vinnuálags nefndarinnar vegna mikils fjölda greinargerða strandríkja þurft að bíða afgreiðslu hennar. Um er að ræða hlutagreinargerð sem einskorðast við suðurhluta Síldar-smugunnar og vestur- og suðurhluta Reykjanes hryggjar. Greinargerðin nær hvorki til hins umdeilda Hatton Rockall-svæðis, sem Bretland, Írland og Danmörk f.h. Færeyja gera tilkall til auk Íslands, né austurhluta Reykjanes hryggjar sem skarast við það svæði, enda er nefndin ekki bær til að fjalla um umdeild landgrunnssvæði nema með samkomulagi allra deiluaðila. Engir tímafrestir gilda um greinargerðir um umdeild svæði.

Dönsk stjórnvöld upplýstu íslensk stjórnvöld um það haustið 2011 að við mælingar á landgrunninu suður af Grænlandi hefði komið í ljós lítils háttar skörun við landgrunn Íslands fyrir vestan Reykjanes hrygg. Ísland og Danmörk/Grænland áttu viðræður um málið veturinn 2012–2013 en talið var mikilvægt að leiða það til lykta fyrir áður nefnda fundi Íslands með landgrunnsnefndinni og undirnefnd hennar. Á fundi aðila í Reykjavík 16. janúar 2013 var gengið frá samkomulagi um skiptingu umrædds skörunarsvæðis sem liggur utan 200 sjómílna, en það er háð þeirri forsendu að hvorum aðila um sig takist að sýna landgrunnsnefndinni fram á að hann eigi tilkall til þess svæðis sem gert er ráð fyrir að komi í hans hlut samkvæmt samkomulaginu.

Framangreint samkomulag tekur mið af samkomulagi milli Íslands, Danmerkur/Færeyja og Noregs frá 2006 um skiptingu landgrunnsins í suðurhluta Síldar-smugunnar en það markaði tímamót í landgrunnsmálum á Norðaustur-Atlantshafi.

Viðræður Íslands, Bretlands, Írlands og Danmerkur f.h. Færeyja um Hatton Rockall-svæðið hafa farið fram með reglubundnum hætti frá árinu 2001. Síðasti fundur aðila var haldinn í Reykjavík í maí 2011 en næsti fundur hefur ekki verið ákveðinn. Af Íslands hálfu er lögð áhersla á að ríkin leggi sig fram við að ná samkomulagi um skiptingu landgrunnsins á milli þeirra og að þau skili í framhaldi af því sameiginlegri greinargerð til landgrunnsnefndarinnar um ytri mörk landgrunnsins.

## 6. ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA

Framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands byggist á þingsályktun um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011–2014 sem samþykkt var á Alþingi í júní 2011. Útgangspunktur þróunarsamvinnuáætlunarinnar er að Ísland leggi lóð sín á vogarskálarnar í baráttunni gegn fátækt í heiminum og leitast er við að tryggja innra samræmi í utanríkisstefnu Íslands með tilliti til hnattrænna efnahags-, umhverfis- og öryggismála. Lögð er áhersla á mannréttindi og jafnrétti kynjanna, frið og öryggi, auk baráttu gegn félagslegu ranglæti, misskiptingu lífsgæða og hungri. Þá er jafnframt rík áhersla lögð á árangur þróunarsamvinnu og vandað verklag og að alþjóðleg viðmið þar að lútandi séu höfð að leiðarljósi.

Í nóvember 2012 kom sendinefnd frá Þróunarsamvinnunefnd (DAC) Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og framkvæmdi sérstaka rýni á þróunarsamvinnu Íslands, en rýnin er liður í aðild Íslands að nefndinni. Niðurstöður rýninnar voru mjög jákvæðar og kemur þar fram að þróunarsamvinna Íslands byggji á traustum og faglegum grunni. Hún komi vel út í samanburði við þróunarstarf sumra þeirra aðildarríkja nefndarinnar sem þykja standa sig hvað best á þessu sviði. Þá er enn fremur talið aðdánarvert að Ísland hafi skuldbundið sig til að auka framlög til þróunarsamvinnu þrátt fyrir erfiðar efnahagslegar aðstæður. Fyrirhuguð aðild að DAC er því talin Íslandi, sem og öðrum aðildarríkjum að nefndinni, til hagsbóta. Í skýrslunni koma jafnframt fram gagnlegar ábendingar sem nýttar verða við að bæta þróunarstarfið enn frekar á næstu árum.

Í lögum nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands er kveðið á um virka aðkomu Alþingis að umfjöllun um þróunarmál. Í 3. gr. laganna er kveðið á um að utanríkisráðherra leggi fram annað hvert ár á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn. Í 9. gr. sömu laga er svo kveðið á um að samtímis skuli utanríkisráðherra gefa Alþingi skýrslu um framkvæmd áætlunarinnar. Með þetta í huga leggur utanríkisráðherra nú í febrúar fram tillögu til þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 (sjá nánar kafla 6.3.) og mun skýrsla um framkvæmd þingsályktunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands árin 2011–2012 fylgja tillögunni. Í þeirri skýrslu er ítarlega farið yfir framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands árin 2011 og 2012 og grein gerð fyrir framlögum, verkefnum og árangri starfsins. Í ljósi þess er hér á eftir aðeins stiklað á stóru um þróunarstarf Íslands sl. ár en vísað í fyrrnefnda skýrslu hvað viðvíkur ítarlegri umfjöllun og greinargerð.

### 6.1. Framlög til þróunarsamvinnu

Í þróunarsamvinnuáætlun kemur fram að íslensk stjórnvöld styðja markmið SP um að veita sem nemur 0,7% af VPT til opinberrar þróunaraðstoðar. Þar er jafnframt sett fram tímasett áætlun þar að lútandi, en stefnt er að því að framlög Íslands nemi 0,5% af VPT árið 2017 og 0,7% af VPT árið 2019. Samkvæmt bráðabirgðatölum fyrir árið 2012 námu framlög Íslands til þróunarsamvinnu 3,2 milljörðum kr., eða 0,21% af VPT.

Í eftirfarandi töflu og skífuriti má sjá hvernig framlög Íslands til þróunarmála árið 2012 skiptast skv. bráðabirgðatölum:

Áætluð framlög til þróunarsamvinnu 2012

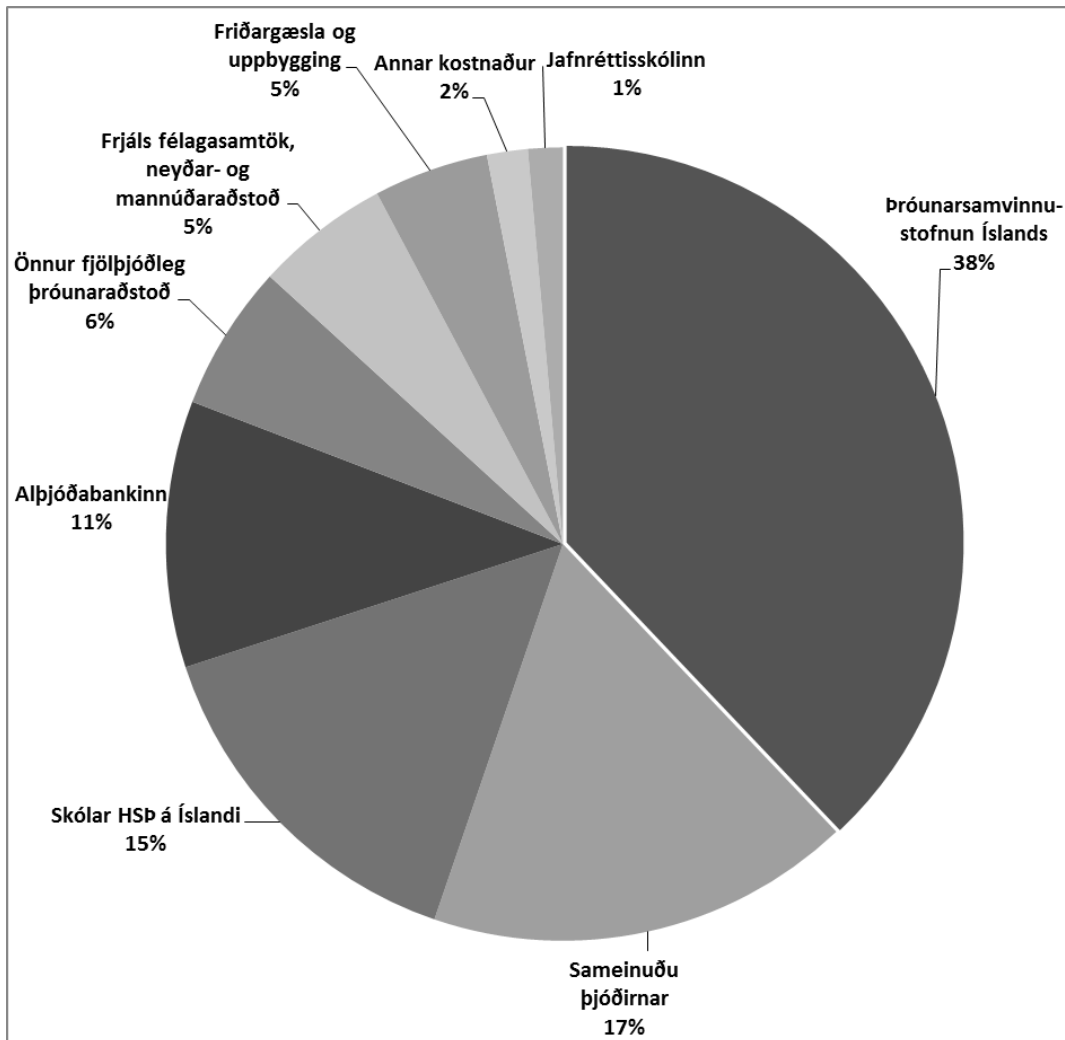
	M.kr.	M.kr
<b>Þróunarsamvinnustofnun Íslands</b>		<b>1.213,5</b>
<i>Aðalskrifstofa</i>	<b>125,9</b>	
<i>Mósambík</i>	<b>286,7</b>	
<i>Malaví</i>	<b>330,9</b>	
<i>Úganda</i>	<b>347,3</b>	
<i>Níkaragva</i>	<b>69,5</b>	
<i>Önnur þróunaraðstoð</i>	<b>53,2</b>	
<b>Friðargæsla og uppbygging</b>		<b>149,9</b>
<i>Almennur kostnaður</i>	<b>32,5</b>	
<i>Undirbúningsnámskeið</i>	<b>2,1</b>	
<i>Kosningæftirlit ÖSE</i>	<b>3,8</b>	
<i>Íslenska alþjóðabjörgunarsveitin</i>	<b>2,2</b>	
<i>Afganistan</i>	<b>83,5</b>	
<i>Friðargæsla SP</i>	<b>25,8</b>	
<b>Sameinuðu þjóðirnar</b>		<b>554,9</b>
<i>UNICEF</i>	<b>138,2</b>	
<i>UN WOMEN</i>	<b>136,9</b>	
<i>UNDP</i>	<b>23,6</b>	
<i>UNFPA</i>	<b>16,0</b>	
<i>OCHA</i>	<b>29,5</b>	
<i>UNHCR</i>	<b>6,3</b>	
<i>UNRWA</i>	<b>71,4</b>	
<i>FAO</i>	<b>26,5</b>	
<i>Annað samstarf með SP</i>	<b>106,5</b>	
<b>Skólar Háskóla SP á Íslandi</b>		<b>471,3</b>
<i>Jarðhitaskólinn</i>	<b>236,3</b>	
<i>Sjávarútvegsskólinn</i>	<b>165,4</b>	
<i>Landgræðsluskólinn</i>	<b>69,6</b>	
<b>Alþjóðabankinn</b>		<b>347,9</b>
<i>Samstarf í fiskimálum (PROFISH)</i>	<b>12,7</b>	
<i>Samstarf í orkumálum (ESMAP)</i>	<b>53,7</b>	
<i>Aðgerðaáætlun um jafnréttismál</i>	<b>19,0</b>	
<i>Verkefnasjóður</i>	<b>29,2</b>	
<i>Alþjóðaframfarastofnunin</i>	<b>204,0</b>	
<i>Skuldaniðurfelling þróunarríkja</i>	<b>22,7</b>	
<i>Annað samstarf með Alþjóðabankanum</i>	<b>6,6</b>	
<b>Frjáls félagasamtök</b>		<b>174,7</b>
<b>Önnur þróunaraðstoð</b>		<b>235,5</b>
<i>Jafnréttisskólinn</i>	<b>45,2</b>	
<i>Önnur marghliða þróunaraðstoð</i>	<b>190,3</b>	
<b>Annar kostnaður</b>		<b>53,1</b>
<b>Alls</b>		<b>3.200,7</b>

**Hlutfall af vergum þjóðartekjum** **0,21**

\*Áætlaðar vergar þjóðartekjur skv. Hagstofu Íslands

1.502.563

\* Annað samstarf með SP: WHO, ILO, IAEA, UNESCO, WTO, WFP o.fl.



## 6.2. Framkvæmd áætlunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands

Í þróunarsamvinnuáætlun, sem skapar heildarumgjörð fyrir allt opinbert starf Íslands á sviði þróunarmála, friðaruppbyggingar og neyðar- og mannúðaraðstoðar, er lögð rík áhersla á árangur og skilvirkni þróunarstarfs.

Lögð er megináhersla á þrjú svið; auðlindir (fiski- og orkumál), mannauð (menntun og heilbrigði) og frið (stjórnarfar og endurreisn) auk tveggja þverlægra málefna: jafnréttis- og umhverfismál. Þá er stuðningi Íslands einkum beint til fimm þróunarlanda: Malaví, Mósambík, Úganda, Palestínu og Afganistan. Í fjölþjóðlegu þróunarstarfi er lögð áhersla á samvinnu við fjórar alþjóðastofnanir: Alþjóðabankann, Barnahjálp SP (UNICEF), Stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women) og Háskóla SP (HSP). Neyðar- og mannúðaraðstoð er jafnframt mikilvægur þáttur og lögð er sérstök áhersla á stuðning við verkefni á vegum frjálsra félagasamtaka, störf Matvælaáætlunar SP (WFP), Neyðarsjóð SP (CERF) og samræmingarskrifstofu SP í mannúðarmálum (OCHA).

Í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun var á árinu 2012 lokið við gerð samstarfsáætlunar fyrir Malaví. Að sama skapi stendur yfir vinna við gerð sams konar áætlana fyrir Mósambík og Úganda og gert er ráð fyrir að þeim verði lokið um mitt ár 2013. Samstarfsáætlanir fyrir tvíhliða samstarfslönd eru mótaðar í samvinnu við viðkomandi ríki og byggjast þær á þörfum



og þróunaráætlun hvers ríkis. Áætlanirnar mynda ramma utan um samstarfið til nokkurra ára í senn með það að markmiði að ná sem mestum árangri.

Hvað varðar Afganistan og Palestínu eru íslensk stjórnvöld ekki með stöðuga viðveru á svæðinu og fyrir vikið fer allur stuðningur í gegnum alþjóðastofnanir og félagasamtök. Áætlanir um stuðning við löndin tvö eru því í formi aðgerðaáætlana. Unnin hefur verið aðgerðaáætlun fyrir stuðning Íslands við Palestínu, og byggist hún m.a. á ályktun Alþingis frá 29. nóvember 2011 um viðurkenningu íslenskra stjórnvalda á Palestínu sem sjálfstæðu og fullvalda ríki.<sup>4</sup> Unnið er að gerð aðgerðaáætlunar fyrir Afganistan og gert er ráð fyrir að hún verði tilbúin vorið 2013.

Árið 2012 var unnin margs konar stefnumótunarvinna á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Fagteymi utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ, sem sett voru á fót með það fyrir augum að auka skilvirkni og skerpa framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands, unnu að því að samræma stefnu Íslands og auka samlegðaráhrif af verkefnum Íslands. Fagteymi í jafnréttismálum mótaði sameiginlega jafnréttisstefnu utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og nýja áætlun íslenskra stjórnvalda um framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Þá hafa sameiginlegir vinnuhópar ráðuneytisins og ÞSSÍ unnið að gerð samstarfs- og aðgerðaáætlana fyrir áherslulönd Íslands auk þess sem gerð hefur verið samantekt um samstarf við háskólasamfélagið á sviði þróunarsamvinnu og möguleikar þar að lútandi kortlagðir. Í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun, hefur verið mótuð sameiginleg mannauðsstefna utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ, sem ætlað er að virkja og efla þann mannauð er starfar á sviði opinberrar þróunarsamvinnu. Þá er unnið að gerð sameiginlegrar umhverfisstefnu utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ og samantektar um samstarf við einkageirann á sviði þróunarsamvinnu, en áætlað er að þeirri vinnu verði lokið fyrri hluta árs 2013.

### **6.2.1. Fjölpjódleg þróunarsamvinna**

Þróunarstarf í gegnum fjölpjóðlegar stofnanir er veigamikill hluti af þróunarsamvinnu Íslands og í samræmi við skýrari forgangsröðun íslenskra stjórnvalda er lögð sérstök áhersla á stuðning við fjórar stofnanir: UN Women, UNICEF, HSP og Alþjóðabankann.

#### *UN Women*

UN Women er í fararbroddi í baráttunni fyrir jafnrétti og bættri stöðu kvenna á heimsvísu. Fastanefnd Íslands í New York situr fundi framkvæmdastjórnar stofnunarinnar sem áheyrnarfulltrúi en Ísland tekur síðan sæti í stjórn UN Women árið 2014. Eins og á öðrum vettvangi hefur norrænt samstarf um UN Women reynst mikilvægt. Þá tekur Ísland þátt á vettvangi SP í New York í starfi „vina UN Women“ sem er óformlegur vinnuhópur ríkja með svipaða afstöðu. Á árinu 2012 voru veitt almenn framlög til UN Women auk eyrnamerktra framlaga til starfsemi stofnunarinnar í Afganistan, Palestínu og á Balkanskaga. Jafnframt voru veitt framlög í styrktarsjóð um afnám ofbeldis gegn konum (*UN Trust Fund to End Violence Against Women*) og heimsótti framkvæmdastýra sjóðsins, Meryem Aslan, utanríkisráðuneytið um miðjan nóvember 2012.

Framlög til starfsemi UN Women í Afganistan fóru til verkefnis sem hefur aukin efnahagsleg réttindi og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði og verkefnis sem hefur að markmiði að auka skilning og þekkingu almennings í landinu á íslamstrú og sharía-lögum með tilliti til kvenna og leiða þannig til aukinna réttinda þeirra og valdeflingar í samræmi við afgönsk lög.

Í Palestínu rann framlag ársins 2012 til kvænnaathvarfs sem UN Women styður og veitir fórnarlömbum ofbeldis vernd og aðstoð, auk þess sem unnið er að því að draga úr ofbeldi gegn konum og börnum á hernumdu svæðunum.

<sup>4</sup> Innan landamæra frá því fyrir sex daga stríðið árið 1967.

Framlag utanríkisráðuneytisins til UN Women á Balkanskaga fólst í útsendum sérfræðingur er starfar að framkvæmd aðgerðaáætlunar um ályktun öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi í Serbíu og Bosníu-Herzegóvínu. Um árabíl hefur utanríkisráðuneytið svo átt gott samstarf við landsnefnd UN Women á Íslandi, og í nóvember 2012 var samstarfið endurnýjað til ársins 2015. Markmið samningsins er að efla kynningu á hlutverki og starfsemi UN Women og auka samvinnu utanríkisráðuneytisins við landsnefndina, en eitt helsta verkefni landsnefndarinnar lýtur að fræðslu um jafnréttismál og framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 fyrir alla útsenda starfsmenn á vegum Íslensku friðargæslunnar áður en það hverfur til starfa á vettvangi.

### *UNICEF*

UNICEF starfar á grundvelli Barnasáttmála SP og hefur það hlutverk að bæta hag barna, ungs fólks og kvenna í þróunarlöndum auk þess sem stofnunin sinnir mikilvægu hlutverki við neyðar- og mannúðaraðstoð. Fastanefnd Íslands í New York situr fundi framkvæmdastjórnar UNICEF sem áheyrnarfulltrúi. Fastafulltrúi Íslands hélt ræðu á ársfundi framkvæmdastjórnar UNICEF í júní um framkvæmd jafnréttisáætlunar stofnunarinnar fyrir hönd Norðurlandanna, Eistlands og Kenía. Lagði hún þar áherslu á að þrátt fyrir að árangur hefði náðst á sumum sviðum þá væri enn langt í land í að sú kynjasambætting sem stofnunin hefði stefnt að í nokkurn tíma væri að fullu komin til framkvæmdar og að skerpa þyrfti á jafnréttismálum innan stofnunarinnar.

Á árinu 2012 veitti Ísland almenn og eyrnamerkt framlög til UNICEF auk þess sem íslenskir sérfræðingar störfuðu hjá UNICEF á vettvangi. Í Palestínu var framlögum Íslands varið til verkefnis þar sem unnið er að bæta lífsafkomu og þroska barna og felst m.a. í bólusetningum, fræðslu um næringu og hreinlæti, menntun og sálgæslu. Þá var íslenskur hjúkrunarfræðingur að störfum á Gasa við mæðra- og ungbarnavernd auk þess sem íslenskur sérfræðingur starfaði á Sómalíuskrifstofu UNICEF í Kenía. Annað árið í röð voru veitt framlög til samstarfsverkefnis UNICEF og UNFPA sem hefur að markmiði að hraða afnámi limlestingar á kynfærum kvenna og stúlkna, en verkefnið nær til 16 landa í vestan-, austan- og norðaustanverðri Afríku, til samfélaga þar sem slík hefð hefur ríkt um árabíl.

Gott samstarf við landsnefnd UNICEF á Íslandi hélt áfram en það byggist á samstarfssamningi til þriggja ára sem undirritaður var í nóvember 2011. Samningurinn hefur m.a. að markmiði að auka samráð og samvinnu ráðuneytisins og landsnefndarinnar og auka umfjöllun um málefni barna, ekki síst í þróunarlöndum. Landsnefndin sinnir jafnframt fræðslu um málefni barna til útsendra sérfræðinga á vegum Íslensku friðargæslunnar.

### *Háskóli Sameinuðu þjóðanna*

Sextán skólar mynda net Háskóla Sameinuðu þjóðanna og þar af eru þrír hér á landi: Jarðhitaskólinn, Sjávarútvegsskólinn og Landgræðsluskólinn. Kjarni starfsins er sex mánaða námsdvöl sérfræðinga á Íslandi og hafa samtals um 800 nemendur útskrifast frá skólunum þremur frá upphafi, auk þess sem nokkrir nemendur stunda masters- og doktorsnám við skólana ár hvert.

Jarðhitaskólinn, sem hóf starfsemi árið 1979, veitir sérfræðingum frá þróunarlöndum sérhæfða þjálfun í rannsóknum og nýtingu jarðhita. Árið 2012 luku 33 nemendur frá 17 löndum sex mánaða þjálfun við skólann sem gerir samtals 515 nemendur frá 53 löndum frá upphafi. Jarðhitaskólinn stendur jafnframt fyrir námskeiðum í þróunarlöndum og árið 2012 var haldið námskeið í El Salvador.

Sjávarútvegsskólinn, sem var stofnaður árið 1998, hefur að meginmarkmiði að efla sérfræðiþekkingu í þróunarlöndum á sviði sjávarútvegs og fiskveiða. Árið 2012 útskrifuðust 18 nemendur frá 12 löndum úr sex mánaða þjálfun við skólann og hafa því frá upphafi 241 sérfræðingur frá 44 löndum lokið námi við skólann. Þá stendur skólinn einnig fyrir styttri

námskeiðum í þróunarlöndum og voru árið 2012 haldin námskeið í St. Lúsíu og Tansaníu þar sem þrjú námskeið voru haldin.

Landgræðsluskólinn, sem varð formlega hluti af neti HSP í febrúar 2010, hefur að markmiði að veita sérfræðingum frá þróunarlöndum, sem glíma við jarðvegseyðingu, eyðimerkurmyndun og neikvæð áhrif loftslagsbreytinga, þjálfun á sviði landgræðslu og sjálfbærri nýtingu lands. Frá upphafi starfseminnar (2007) hefur samtals 41 nemandi frá 10 löndum útskrifast úr skólanum; árið 2012 voru nemendurnir 10 og komu frá fimm löndum.

Árið 2009 var, í samstarfi við Háskóla Íslands, sett á laggirnar tilraunaverkefni um Alþjóðlega jafnréttisskólann (GEST – Gender Equality Studies and Training Programme), og stefnt að því að skólinn yrði hluti af neti skóla HSP á Íslandi. Skólinn, sem veitir sérfræðingum frá þróunarlöndunum þjálfun á sviði jafnréttismála, útskrifaði sex nemendur frá fjórum löndum í desember 2012. Samtals hefur því 21 nemandi frá fjórum löndum lokið sex mánaða þjálfun við skólann fyrstu fjögur starfsárin. Í júní 2012 var gerð óháð úttekt á starfsemi Alþjóðlega jafnréttisskólans, en úttektin er liður í að skólinn geti orðið aðili að neti skóla HSP. Niðurstöður úttektarinnar voru afar jákvæðar og er skólinn talinn uppfylla öll nauðsynleg skilyrði, auk þess að verða góð viðbót við net HSP. Niðurstöður úttektarinnar hafa verið kynntar fyrir framkvæmdanefnd háskólaráðs HSP sem er jákvæð gagnvart því að Alþjóðlegi jafnréttisskólinn verði hluti af neti skóla HSP á Íslandi og stefnt er að því að svo geti orðið á árinu 2013.

Í samræmi við ákvæði þróunarsamvinnuáætlunar hefur verið unnið að undirbúningi að framtíðarfyrikomulagi starfsemi Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi. Stofnaður hefur verið vinnuhópur þar að lútandi sem hist hefur reglulega og unnið að því máli. Í vinnuhópnum sitja fulltrúar HSP, utanríkisráðuneytisins og skóla HSP á Íslandi.

### *Alþjóðabankinn*

Alþjóðabankinn er einn stærsti fjármögnunaraðili fátækustu þróunarlandanna, en meginhlutverk hans er að stuðla að efnahagslegri og félagslegri þróun. Ísland er hluti af kjördæmi Norðurlanda og Eystrasaltsríkja í stjórn Alþjóðabankans og starfar bæði í gegnum kjördæmið sem og tvíhliða samvinnu við bankann.

Auk þess að vera hluthafi í Alþjóðaframfarastofnuninni (IDA) veitir Ísland stuðning til sérstakra verkefna og sjóða innan Alþjóðabankans er tengjast áherslusviðum Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Ísland hefur t.a.m. um nokkurra ára skeið sérstaklega stutt við starf Alþjóðabankans á sviði jarðhitamála, þ.e. sérstaka deild innan hans sem sinnir orkuráðgjöf við þróunarríki (ESMAP), bæði með framlögum og með því að kosta jarðhita-sérfræðing til deildarinnar. Um þetta samstarf er fjallað í kafla 5.2.1. en það hefur vaxið mjög frá því að undirritaður var samstarfssamningur milli Íslands og Alþjóðabankans í lok árs 2011 um samstarf við að hraða uppbyggingu jarðhitanýtingar í Austur-Afríku. Hafist var handa við það á árinu 2012 að hrinda Austur-Afríkuverkefninu í framkvæmd og er ÞSSÍ framkvæmdaaðili fyrsta hluta þess.

Á árinu 2012 var einnig veitt framlag í sérstakan jafnréttissjóð (*Gender Umbrella Trust Fund*) sem hefur að markmiði að festa samþættingu kynjasjónarmiða í sessi innan bankans, á öllum sviðum og í öllum störfum hans. Þá hefur Ísland lagt áherslu á samstarf við bankann á sviði fiskimála og stóð að stofnun PROFISH, verkefnis er veitir stuðning til þróunarlanda og veitir til þess árleg framlög. Á Ríó+20 ráðstefnunni í júní sl., sjá umfjöllun í kafla 5.2.2., var myndað alþjóðlegt átak um málefni hafsins, „Global Partnership for Oceans“, en PROFISH var meðal sprotanna að stofnun þess. Átakið hefur að markmiði viðtæka samvinnu um málefni hafsins og sjálfbæra nýtingu auðlinda þess, með áherslu á þróunarlönd, og styður Ísland formlega við átakið.

Auk þessa hefur verið ákveðið að stofna verkefnasjóð innan Alþjóðabankans til þess að kosta stöður tveggja íslenskra sérfræðinga innan stofnunarinnar og auka framgang fiski- og

orkumála enn fremur innan bankans. Annars vegar er um að ræða stöðu sérfræðings á sviði fiskimála sem staðsettur verður í Gana þar sem hann mun starfa við margþætt verkefni bankans um fiskimál í Vestur-Afríku og vinna með ríkisstjórnnum Gana, Líberíu og Síerra Leóne að samræmingarstörfum vegna verkefnisins. Hinsvegar er um að ræða stöðu ungs sérfræðings á sviði orkumála sem mun starfa hjá ESMAP í höfuðstöðvum Alþjóðabankans í Washington DC.

#### *Skammtímafrármögnun loftslagsverkefna*

Líkt og árið á undan voru á árinu 2012 veitt framlög til loftslagstengdrar þróunaraðstoðar í samræmi við vilryði iðnríkja um að verja 30 milljörðum Bandaríkjadala til skammtímafrármögnunar þróunaraðstoðar til loftslagsmála á tímabilinu 2010–2012. Á árinu 2012 var fjármunum veitt í sex verkefni og sjóði:

1. Sjóð á vegum Rammasamnings SP fyrir fátækustu þróunarlöndin sem hefur að markmiði að veita fátækustu þróunarlöndunum stuðning við að undirbúa og framkvæma aðgerða-áætlanir um aðlögun að loftslagsbreytingum.
2. Samstarfsverkefni utanríkisráðuneytisins, Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP (FAO), Sjávarútvegsskóla HSP, Alþjóðlega jafnréttisskólans og ÞSSÍ sem hefur að markmiði að auka skilning og þekkingu á áhrifum loftslagsbreytinga á afkomu fólks sem lifir af fiskveiðum úr sjó og vötnum, sem og fiskeldi, með tilliti til jafnréttismála. Verkefnið fléttar þannig saman þrjú af áherslusviðum Íslands í þróunarsamvinnu; fiski-, jafnréttis- og umhverfismál.
3. Sjóð sem hefur að markmiði að auka hlut kvenna í alþjóðlegum viðræðum um loftslagsmál, en mjög hallar á konur í sendinefndum og voru þær aðeins 23% formanna á árinu 2012. Sjóðurinn stendur straum af kostnaði vegna þátttöku kvenna frá þróunarlöndunum til að sækja loftslagsráðstefnur og fundi Sameinuðu þjóðanna og taka þátt í samningaviðræðunum fyrir hönd landa sinna auk þess sem þær fá þjálfun í samningatækni fyrir fundina.
4. Samstarfsverkefni ÞSSÍ, Makarere-háskóla í Úganda, Alþjóðlega jafnréttisskólans, sendiráða Noregs og Danmerkur í Úganda sem snýr að rannsóknum og námskeiðum hvað varðar kynbundin áhrif loftslagsbreytinga í Úganda. Í verkefninu fólst jafnframt þjálfun fyrir sendinefnd Úganda fyrir aðildarríkjafund Loftslagssamnings SP í Durban í desember sl. sem miðaði að því að auka færni þeirra og þekkingu á jafnréttismálum með það fyrir augum að horfa sérstaklega til jafnréttissjónarmiða í loftslagsviðræðunum.
5. Orkuverkefni á vegum IRENA, sjá nánar umfjöllun í kafla 5.2.1. Um er að ræða fyrsta jarðhitaverkefni samtakanna, en það snýr að úttekt á stöðu jarðhitamála í ríkjum sem liggja að Andes-fjallgarðinum í Mið- og Suður-Ameríku. Hluti verkefnisins varðar gerð skýrslna um stöðu jarðhitanýtingar í fyrrgreindum ríkjum og felst stuðningur Íslands m.a. í greiðslu fyrir framlag jarðhitasérfræðings til þeirrar vinnu.
6. Loftslagsverkefni á vegum UN Women. Verkefnið var sett á laggirnar í kjölfar Ríó+20-ríklaráðstefnunnar í júní sl. til að tryggja að jafnréttissjónarmiðum sé komið á framfæri í alþjóðlegum samningaviðræðum og stefnumótun á sviði loftslagsmála. Þar sem jafnréttismál voru eitt helsta áherslumál Íslands á ráðstefnunni er mikilvægt að fylgja þeirri vinnu eftir með framlagi til málaflokksins.

#### **6.2.2. Tvíhliða þróunarsamvinna á vegum ÞSSÍ**

ÞSSÍ starfar í Malaví, Mósambík og Úganda sem öll eru í hópi fátækustu ríkja heims. Samstarfi við fjórða landið, Níkaragva, lauk í árslok 2012. Það fólst fyrst og fremst í stuðningi við jarðhitanýtingu í landinu og er nú unnið að úttekt á því hvernig til tókst.

Framlög til ÞSSÍ hækkuðu nokkuð á árinu 2012 miðað við árið á undan og er því unnið að því að styrkja starfsemina í öllum samstarfslöndum stofnunarinnar samkvæmt þeim áherslum sem lagt er upp með í þróunarsamvinnuáætlun. Á árinu 2012 hefur verið unnið að gerð samstarfsáætlana með öllum löndunum þremur. Samstarfsáætlun við Malaví er nú þegar tilbúin en gert er ráð fyrir að áætlanir fyrir Mósambík og Úganda verði tilbúnar fyrir mitt ár 2013. Á árinu 2012 komu jafnframt út tvö ný skjöl sem miða að bættu verklagi og auknum árangri þróunarsamvinnu. Annars vegar *Sýn og starfshættir ÞSSÍ 2012-2014* sem gerir grein fyrir áherslum stofnunarinnar og með hvaða hætti hún ætlar sér að ná settum markmiðum. Hins vegar *Leiðarljós ÞSSÍ í umhverfismálum* þar sem útfærsla ÞSSÍ á stefnumörkun stjórnvalda í umhverfismálum er lögð fram og skýrð ásamt aðgerðaáætlun þar að lútandi.

#### *Malaví*

Á árinu 2012 var skrifað undir fjögurra ára samstarfsáætlun með héraðsyfirvöldum í Mangochi héraði. Samkvæmt áætluninni er stuðningi einkum beint að þremur málaflokkum; lýðheilsu, vatns- og hreinlætismálum og grunnmenntun auk þess sem lögð er áhersla á að bæta gæði stjórnsýslunnar í héraðinu. Héraðsstjórnvöld bera ábyrgð á og hafa umsjón með allri framkvæmd, eftirlitsskylda liggur hjá malavískum stjórnvöldum en ÞSSÍ er til ráðgjafar og fylgist með að fjármunum sé ráðstafað samkvæmt áætlunum.

#### *Mósambík*

ÞSSÍ styður verkefni á sviði fiskimála og fullorðinsfræðslu í Mósambík. Um nokkurra ára skeið hefur stofnunin, ásamt Norðmönnum, stutt við fiskimálaráðuneyti Mósambíkur og undirstofnanir þess. Annað samstarfsverkefni ÞSSÍ í landinu snýr að fullorðinsfræðslu í Inhambane-fylki og er framkvæmt í samstarfi við menntamálaráðuneyti Mósambíkur. Á sl. ári var lögð áhersla á aðgerðir til að bæta gæði fullorðinsfræðslunnar og auka aðgengi íbúa að henni. Unnið er að gerð samstarfsáætlunar við Mósambík fyrir tímabilið 2013–2016 og er gert ráð fyrir að hún verði tilbúin um mitt ár 2013.

#### *Úganda*

ÞSSÍ beinir stuðningi sínum við Úganda einkum að tveimur málaflokkum: byggðapróun og fiskimálum. Stofnunin veitir þó einnig stuðning til minni verkefna á sviði frumkvöðlafræðslu, fullorðinsfræðslu auk verkefnis sem beinist að kynbundnum áhrifum loftslagsbreytinga (sjá kafla 6.2.1). Byggðapróunarverkefni í Kalangala-héraði hefur notið stuðnings frá 2006, en þar er lögð áhersla á uppbyggingu á sviði fiskimála, menntunar og bættrar stjórnsýslu. Þá er einnig veittur stuðningur við verkefni sem hefur að meginmarkmiði að bæta gæði fiskafurða og auka aflaverðmæti þeirra. Unnið er að gerð samstarfsáætlunar fyrir Úganda og gert er ráð fyrir að hún verði tilbúin á fyrri hluta ársins 2013.

#### *Svæðasamstarf*

Eins og fram kom í kafla 6.2.1. er ÞSSÍ framkvæmdaaðili fyrsta hluta samstarfsverkefnis utanríkisráðuneytisins og Alþjóðabankans um aukna nýtingu jarðhita í Austur-Afríku. Þessi hluti verkefnisins snýr að fyrstu stígum jarðhitaleitar og stofnanauppbyggingu í 13 löndum Austur-Afríku-sigdalsins. Þessi hluti verkefnisins snýr að því að aðstoða ríkin á svæðinu við jarðhitaleit, gera nauðsynlegar grunnrannsóknir og veita liðsinni við gerð áætlana um jarðboranir til þess að meta stærð auðlindanna í ríkjunum. Í september 2012 skrifaði Norræni þróunarsjóðurinn (NDF) upp á samfjármögnunarsamning upp á fimm milljón evrur, en íslensk stjórnvöld leggja til jafnhátt framlag til verkefnisins.

### **6.2.3. Starf í þágu friðar**

Samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun er lögð áhersla á stuðning við uppbyggingu í Afganistan og Palestínu. Þar sem íslensk stjórnvöld eru ekki með fasta viðveru í þessum löndum fer stuðningurinn í gegnum fjölþjóðlegar stofnanir og félagasamtök.

#### *Afganistan*

Stuðningur við endurreisn og gott stjórnarfar í Afganistan byggist á ályktun öryggisráðs SP nr. 1386 frá 2001 sem snýr að aðstoð við afgönsk stjórnvöld við að koma á öryggi í landinu. Á árinu 2012 voru fimm borgaralegir sérfræðingar að störfum hjá Alþjóðaliðinu í Afganistan (ISAF) á vegum Íslensku friðargæslunnar, þar af einn sérfræðingur í jafnréttismálum. Rík áhersla er lögð á jafnréttismál og réttindamál kvenna í landinu og veita íslensk stjórnvöld einnig framlög til starfsemi UN Women í landinu (sjá nánar kafla 6.2.1). Á árinu 2012 hefur verið unnið að gerð aðgerðaáætlunar íslenskra stjórnvalda fyrir Afganistan 2013–2016 og er gert ráð fyrir að hún verði tilbúin fyrri hluta árs 2013.

#### *Palestína*

Í samræmi við ákvæði þróunarsamvinnuáætlunar hefur verið gerð aðgerðaáætlun um stuðning Íslands við Palestínu 2013–2016. Stuðningur Íslands verður sem fyrr í gegnum fjölþjóðastofnanir og félagasamtök og stutt verður við endurreisn og stjórnarfar með sérstaka áherslu á kynjajafnrétti og málefni barna. Stuðningur Íslands á árinu 2012 fólst í framlögum til UNRWA, UNICEF og UN Women auk þess sem þrjú sérfræðingar voru að störfum hjá UNRWA í Beirút, Amman og Jerúsalem á vegum Íslensku friðargæslunnar. Þá var veittur stuðningur við uppbyggingu almannavarna í Palestínu í gegnum OCHA en liður í verkefninu var að byggja upp þekkingu hjá þremur palestínskum sérfræðingum sem sóttu viðlagastjórnunarnámskeið við Háskóla Íslands sumarið 2012.

Að sama skapi hefur verið leitast við að styðja verkefni frjálsra félagasamtaka bæði íslenskra og palestínskra. Rauði kross Íslands fékk t.d. styrk til tveggja verkefna í Palestínu á tímabilinu og framlög voru veitt til tveggja palestínskra samtaka: Annars vegar Women's Centre for Legal Aid and Counselling (WCLAC), sem veita palestínskum konum lagalega ráðgjöf og stuðning; og hins vegar Palestinian Medical Relief Society (PMRS) sem eru grasrótarsamtök á sviði heilbrigðismála.

### **6.2.4. Neyðar- og mannúðaraðstoð**

Í nóvember 2012 lýsti Ísland yfir þátttöku í alþjóðlegu átaki um góða starfshætti í mannúðaraðstoð (e. *Good Humanitarian Donorship*) í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun. Hafinn er undirbúningur að aðlögun mannúðaraðstoðar Íslands að verklagi og viðmiðum átaksins. Þá tekur Ísland þátt í samráði Norðurlandanna um neyðar- og mannúðaraðstoð og var árlegur samráðsfundur haldinn í Reykjavík í október 2012. Neyðar- og mannúðaraðstoð Íslands felst í stuðningi við fjölþjóðastofnanir í formi framlaga og sérfræðiaðstoðar og framlögum til frjálsra félagasamtaka.

#### *Alþjóðastofnanir*

Á árinu 2012 veittu íslensk stjórnvöld framlög til WFP, CERF og OCHA. Þegar uppskerubrestur varð á Sahel-svæðinu í Vestur-Afríku voru veitt framlög til WFP og í lok árs 2012 voru veitt framlög vegna neyðarástandsins í Sýrlandi og til Palestínu. Fóru þau til WFP, UNICEF, UNHCR og CERF og í sérstakan neyðarsjóð hjá OCHA fyrir aðstoð til Palestínu. Þá hefur sérfræðingur á vegum Íslensku friðargæslunnar starfað með skrifstofu WFP í Malaví frá miðju ári 2012 við skólamáltíðaverkefni auk þess sem sérfræðingar voru að störfum hjá UNRWA og UNICEF í Palestínu og Sómalíuskrifstofu UNICEF í Kenía. Dagana 7.–11. maí 2012 var haldið námskeið í Reykjavík á vegum OCHA og Íslensku friðargæslunnar.

Námskeiðið var liður í þjálfun fólks í öflun, vinnslu og miðlun upplýsinga svo senda megi það með skömmum fyrirvara til starfa á ófriðar- og neyðarsvæðum. Alls voru þátttakendur 23, þar af fjórir íslenskir og voru þrír þeirra frá Slysavarnafélaginu Landsbjörg. Að auki komu sex leiðbeinendur erlendis frá.

### *Frjáls félagasamtök*

Í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun var í fjárlögum 2012 í fyrsta sinn sérstakur fjárlagaliður fyrir samstarf við félagasamtök og eyrnamerkt fjárhæð til úthlutunar verkefna á þeirra vegum. Framlög til verkefna félagasamtaka námu tæpum 175 milljónum árið 2012 og sneru flest verkefnin að neyðar- og mannúðaraðstoð í Afríku sunnan Sahara. Þá voru einnig veittir styrkir til verkefna í Palestínu, Bosníu-Herzegóvínu og á Haítí þar sem langvarandi neyðarástand ríkir. Á árinu 2013 munu framlög á fjárlagalið félagasamtaka nema alls rúmum 277 milljónum króna, eða sem nemur 6,4% af heildarframlögum. Í þingsályktunartillögunni sem lögð verður fram síðar í febrúar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 er lagt til að hlutfallið fari hækkandi og nemi 8% af heildarframlögum árin 2014–2016.

Utanríkisráðuneytið og Slysavarnafélagið Landsbjörg hafa um skeið átt gott samstarf, sérstaklega um starfsemi Íslensku alþjóðabjörgunarsveitarinnar, en liðsmenn hennar eru á viðbragðslista Íslensku friðargæslunnar. Samningur um þetta samstarf hefur verið í gildi frá árinu 2006 en sá samningur var uppfærður og endurnýjaður árið 2009 og nú er unnið að gerð nýs samnings. Meginmarkmið hans er að skerpa og skýra með hvað hætti ráðuneytið og Landsbjörg geti átt samstarf, einkum vegna björgunaraðgerða eða þjálfunar erlendis og hlutverk hvors aðila um sig.

### **6.3. Endurskoðun á þróunarsamvinnuáætlun**

Eins og greint hefur verið frá, leggur utanríkisráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 nú í febrúar.

Á árinu 2012 voru myndaðir vinnuhópar sem í sátu fulltrúar utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ. Fóru þeir með kerfisbundnum hætti yfir þróunarsamvinnuáætlun, áherslur sem þar eru settar fram og gerðu tillögur að breytingum. Niðurstaðan var sú að í öllum meginatriðum er áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 eins og fyrri áætlun fyrir árin 2011–2014. Áhersluatriði eru þau sömu, þ.m.t. áherslusvið, málaflokkar, þverlæg málefni, neyðar- og mannúðaraðstoð, lönd og landsvæði, stofnanir og alþjóðlegt samstarf og viðmið. Aðgerðir hafa þó verið uppfærðar í takt við þá vinnu sem fram hefur farið árin 2011–2012 auk þess sem skert hefur verið á orðalagi og nauðsynlegar breytingar gerðar með hliðsjón af þróun mála á alþjóðavettvangi. Í þróunarsamvinnuáætlun 2013–2016 er þó eitt nýtt viðfangsefni, gerð verði greining á samsetningu samstarfslanda Íslands. Breytilegar aðstæður kalla á reglubundið mat á því hvar íslensk aðstoð kemur að sem mestum notum, þannig að sem best samsvörun sé milli þarfa í samstarfslöndum og styrkleika og stefnumörkunar Íslands.

## 7. ALÞJÓÐLEGT VIÐSKIPTASAMSTARF

Utanríkisráðuneytið á frumkvæði að gerð viðskiptasamninga við önnur ríki. Í samræmi við lögbundnar skyldur utanríkisráðuneytis, sinnir það enn fremur ýmiss konar aðstoð við íslensk fyrirtæki í viðskiptum þeirra og markaðssókn víðs vegar í heiminum. Felur þetta í sér margháttað samstarf og samningagerð við erlend ríki, en þannig er reynt að skapa almenna umgjörð sem gagnast íslenskum fyrirtækjum og atvinnulífi. Margir koma að þessum verkefnum auk starfsmanna ráðuneytis, sendiráð Íslands og fastanefndir hjá alþjóðastofnunum, starfsfólk Íslandsstofu og fleiri.

### 7.1. Fríverslunarsamtök Evrópu

Ísland gegndi formennsku í Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) á síðari hluta ársins 2012 en starfsemi EFTA beinist einkum annars vegar að rekstri EES-samningsins og hins vegar að sameiginlegum fríverslunarviðræðum EFTA-ríkjanna við þriðju ríki og rekstur fyrirliggjandi fríverslunarsamninga. Ísland tekur virkan þátt í starfsemi EFTA á báðum sviðum. Síðari ráðherrafundur EFTA á árinu 2012 var haldinn í Genf í Sviss hinn 12. nóvember undir formennsku utanríkisráðherra. Þann 1. september sl. tók Kristinn F. Arnason sendiherra við starfi aðalframkvæmdastjóra EFTA.

Eitt af helstu stefnumálum formennsku Íslands í EFTA var að auka samstarf EFTA-ríkjanna og Palestínu. Í því skyni samþykktu EFTA-ríkin að leggja til 200.000 svissneska franka – eða sem nemur tæpum 30 milljónum íslenskra króna – til þess að styrkja margskonar samstarfsverkefni EFTA-ríkjanna og Palestínu á næstu tveimur árum. Í öðru lagi gerði utanríkisráðherra öðrum ráðherrum EFTA það ljóst að Íslendingar myndu grípa til viðeigandi aðgerða geri Norðmenn alvöru úr þeirri hótun sinni að beita Íslendinga viðskiptaþvingunum vegna makrílveiða og vísa málinu í kærufæri á grundvelli EFTA-sáttmálans. Um makríldeiluna er fjallað í kafla 5.2.5.

#### *Fríverslunarsamningar EFTA*

EFTA-ríkin hafa undirritað 24 fríverslunarsamninga sem taka til 33 ríkja utan ESB<sup>5</sup> og hafa 22 þeirra þegar tekið gildi gagnvart Íslandi. Aðildarríki Samstarfsráðs Arabaríkjanna við Persaflóa hafa ekki lokið fullgildingu fríverslunarsamnings þeirra við EFTA-ríkin og fríverslunarsamningur EFTA-ríkjanna við Kólumbíu hefur ekki verið fullgiltur af Íslandi og Noregi en þingsályktunartillaga þess efnis liggur fyrir Alþingi.

Hvað varðar yfirstandandi fríverslunarviðræður EFTA-ríkjanna þá ber fyrst að nefna viðræður við tollabandalag Rússlands, Hvíta Rússlands og Kasakstan. Viðræðurnar hófust í ársbyrjun 2011 og hafa þókast jafnt og þétt. Hugsanlegt er að ljúka megi þeim á síðari hluta ársins 2013 en þó á eftir að leysa ýmis mikilvæg ágreiningsefni. Viðskipti Íslands við Rússland standa á gömlum merg og er Rússland t.d. afar mikilvægur markaður fyrir útflutning á íslenskum sjávarafurðum.

EFTA-ríkin hafa átt í viðræðum við Indland frá árinu 2008. Miðað hefur í samningaátt en viðræðurnar hafa gengið hægt. Þingkosningar fara fram á Indlandi á þessu ári og því gætu samningaviðræður tafist enn frekar. Samningaviðræður eru einnig í gangi við Indónesíu og Víetnam en töluverðir hagsmunir eru af útflutningi sjávarafurða til þessa heimshluta.

Fyrir dyrum stendur að EFTA-ríkin hefji fríverslunarviðræður við Malasíu á þessu ári og vonir standa til þess að EFTA-ríkin geti tekið upp þráðinn aftur í viðræðum sínum við Tailand en upp úr þeim viðræðum slitnaði árið 2006. Þá er stefnt að því að hefja viðræður um útvíkkun á fríverslunarsamningi EFTA-ríkjanna og Kanada á þessu ári þannig að hann muni einnig ná til þjónustuviðskipta.

<sup>5</sup> Um er að ræða samninga við Albaníu, Egyptaland, Hong Kong, Ísrael, Jórdaníu, Kanada, Kólumbíu, Króatíu, Líbanon, Makedóníu, Mexíkó, Marokkó, Palestínu (PLO), Perú, aðildarríki Samstarfsráðs Arabaríkjanna við Persaflóa (Bahrain, Katar, Kúveit, Óman, Sameinuðu arabísku furstadæmin og Sádi-Arabía), Serbíu, Singapúr, Chile, Suður-Kóreu, Svartfjallaland, Túnís, Tyrkland, Úkraínu og ríki í tollabandalaginu SACU (Botsvana, Lesótó, Namibía, Suður-Afrika og Svasíland).



Stefnt er að því að ljúka viðræðunum við Bosníu-Hersegóvínu, Gvatemala, Hondúras, Kostaríka og Panama á fyrstu mánuðum ársins 2013.

## **7.2. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)**

### **7.2.1. Doha-lotan**

Undanfarin ár hefur starf Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) að miklu leyti einkennst af tilraunum til þess að halda áfram viðræðum innan Doha-lotunnar svonefndu. Á áttunda ráðherrafundi WTO, sem haldinn var í Genf í desember 2011, var niðurstaðan sú að kannað skyldi hvort nálgast mætti samningaviðræðurnar með öðrum hætti en gert hefur verið fram til þessa. Á þeim grundvelli hafa átt sér stað þreifingar undanfarna mánuði innan WTO um hvort leggja mætti helstu ágreiningsefni Doha-lotunnar til hliðar og einbeita sér að því að ná samkomulagi um einhver þeirra atriða sem minni ágreiningur er um. Athyglin hefur í fyrsta lagi beinst að samningi um viðskiptaliprun (Trade Facilitation) og hagsmunamálum vanþróuðustu ríkja heims. Enn er of snemmt að segja til um hvort þessar þreifingar muni skila árangri en stefnt er að því að niðurstaða liggi fyrir á níunda ráðherrafundi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, sem haldinn verður síðari hluta árs 2013.

Í öðru lagi hefur pattstaðan í Doha-lotunni leitt til þess að aðildarríki WTO hafa leitað annarra leiða til þess að ná fram markmiðum um aukið frjálsræði í viðskiptum og styrkara regluverki í alþjóðaviðskiptum. Tvíhliða fríverslunarviðræður hafa aukist verulega á undanförunum árum og hafa Ísland og EFTA-ríkin tekið þátt í þeirri þróun. Einnig hefur hópur aðildarríkja WTO tekið sig saman og hafið viðræður um aukið frjálsræði í þjónustuviðskiptum. Í þessum hópi eru m.a. ESB, Bandaríkin, Kanada, Noregur, Sviss, Ástralía, Nýja-Sjáland, Japan, Suður-Kórea, Mexíkó og fleiri ríki. Þar sem hér er um að ræða helstu markaðssvæði íslenskra fyrirtækja mun Ísland einnig taka þátt í þessum samningaviðræðum. Með þessum viðræðum er stefnt að því að auka frjálsræði og gagnsæi í milliríkjaviðskiptum með þjónustu. Ekki er ljóst hvaða niðurstöðu þessar viðræður muni skila en aðild Íslands mun ráðast af efni endanlegs samnings.

Embættistið Pascal Lamy, núverandi framkvæmdastjóra WTO, lýkur þann 31. ágúst 2013. Níu aðildarríki WTO tilnefndu hugsanlega eftirmenn en frestur til þess að tilnefna umsækjendur fyrir stöðuna rann út 31. desember síðastliðinn. Þessi ríki eru Brasilía, Gana, Jórdanía, Kenía, Indónesía, Kosta Ríka, Mexíkó, Nýja-Sjáland og Suður-Kórea. Nú stendur valferlið yfir en því þarf að vera lokið fyrir mállök. Það er mál margra að tími sé kominn til þess að embættið falli í hlut þróunarríkis sem skýrir að einungis einn umsækjandi er í framboði frá ríki sem telst til hóps þróaðra ríkja, þ.e. Nýja-Sjálandi.

### **7.2.2. Selamálið**

Mikilvægt hlutverk Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar er að útkljá deilumál sem upp kunna að koma í viðskiptum aðildarríkjanna. Fjölmörg mál eru tekin fyrir ár hvert.

Á fundi deilumálanefndar stofnunarinnar í mars 2011 lýsti Ísland því yfir að það óskaði eftir að gerast þriðji aðili að deilumáli Kanada og Noregs á hendur Evrópusambandinu vegna takmarkana þess síðarnefnda á innflutningi og banni við sölu á selaafurðum innan sambandsins. Kærufynd var skipuð í október 2012. Ísland mun koma fram sjónarmiðum sínum og stuðningi við málflutning Noregs og Kanada gegn ESB á fundi kærufyndarinnar í febrúar 2013. Þar mun Ísland áréttta mótmæli sín við regluverk ESB varðandi innflutnings-takmarkanir og sölubann á selaafurðum sem að mati Íslands ganga gegn rétti ríkja til þess að nýta náttúruauðlindir með ábyrgum og sjálfbærum hætti og að sjálfbærar veiðar eigi ekki að mæta viðskiptahindrunum.

### 7.3. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur í rúma hálfu öld haft það að markmiði að bæta hagvöxt, stuðla að bættum lífskjörum og örva heimsviðskipti. Stofnunin var upprunalega sett á laggirnar til að framfylgja Marshall-áætluninni og stuðla að uppbyggingu Evrópu í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar.

OECD er einstakur vettvangur þar sem ríki geta borið saman stefnur og starfshætti, deilt reynslu sinni og leitað lausna á hvernig skuli mæta sameiginlegum áskorunum. Er stofnunin leiðandi í tölfræðiúttektum og samanburðarrannsóknnum og gefur út um 250 skýrslur á ári þar sem aðildarríkin og stefnumörkun þeirra á ólíkum sviðum er borin saman og árangur þeirra metinn.

OECD hefur í kjölfar efnahagskreppunnar lagt áherslu á nauðsyn þess að ríkisstjórnir vinni að því að endurheimta traust á fjármálakerfinu með bættu regluverki og skilvirkari stjórnsýslu. Á fundi ráðherraráðs OECD í maí 2012, sem Oddný Harðardóttir, þáverandi fjármálaráðherra, sótti fyrir Íslands hönd, var einkum fjallað um efnahagskreppuna í heiminum og hvaða leiðir séu færar til að draga úr atvinnuleysi og byggja upp betri samfélag. Fól ráðherraráðið stofnuninni að skoða sérstaklega áhrif kreppunnar og hvort OECD þurfi að breyta starfsaðferðum sínum og aðlaga ráðgjöf sína til aðildarríkja að breyttum tímum.

Aðildarríki OECD eru 34 talsins, en stofnunin á auk þess samstarf við fjölda annarra ríkja, s.s. Brasilíu, Indland, Indónesíu, Kína og Suður-Afríku, með það að markmiði að laga þessi mikilvægu markaðssvæði að starfsháttum OECD-ríkja á sem flestum sviðum. Einnig er OECD virkt í samstarfi við G20 ríkjahópinn. Nú standa yfir viðræður um aðild Rússlands að OECD, en þær hófust árið 2007. Ýmis ríki leitast nú eftir því að fá aðild að stofnuninni, m.a. Lettland, Litháen, Kostaríka, Kólumbía og Perú.

Íslensk stjórnsýsla nýtur góðs af starfi OECD. Afar mikilvægt er fyrir fámenna stjórnsýslu að hafa aðgang að þeim upplýsingabrunni sem úttektir OECD eru og þeirri jafningjarýni og upplýsingamiðlun sem á sér stað á vettvangi stofnunarinnar. Í því sambandi má sérstaklega nefna efnahagsmál, ríkisfjármál og skattamál, mennta- og vísindamál, sjávarútvegsmál, félags-, atvinnu- og heilbrigðismál, umhverfismál og þróunarmál. Ísland hefur til þessa verið áheyrnaraðili í þróunarsamvinnunefnd OECD, DAC, en vinnur nú að því að fá fulla aðild að nefndinni í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun sem Alþingi samþykkti árið 2011.

### 7.4. Samstarf við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn

Efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS), sem hófst í nóvember 2008, lauk í ágúst 2011. Var Ísland fyrsta ríkið til að útskrifast úr slíkri áætlun í yfirstandandi alþjóðafjármálakreppu.

Á árinu 2012 kom sendinefnd á vegum AGS tvívegis í heimsókn til Íslands, í febrúar og september, til að fylgja eftir efnahagsáætlun stjórnvalda og sjóðsins. Heimsóknin í febrúar var auk þess liður í árlegu eftirliti AGS með efnahagslífi aðildarríkjanna. Í þessum heimsóknnum áttu fulltrúar AGS fundi með stjórnvöldum, þingmönnum, embættismönnum, háskóla-samfélaginu og fulltrúum launafólks og atvinnulífs.

Í skýrslu AGS eftir heimsóknina í september er lýst ánægju með þann árangur sem náðst hafi í efnahagsmálum hér á landi í kjölfar fjármálakreppunnar haustið 2008. Einnig er lýst ánægju með að ríkissjóður hafi náð að endurnýja aðgang að erlendum lánamarkaði, sem aftur hafi gert ríkissjóði og Seðlabanka Íslands kleift að endurgreiða fyrirfram hluta af lánum sínum til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Norðurlandanna.

Hins vegar kom fram í skýrslu sjóðsins að veruleg áhætta gæti stafað frá efnahags-samdrætti á evrusvæðinu og ýmsum innlendum þáttum. Stuðningi var lýst við árangurstengda áætlun um afnám gjaldeyrishafta, sem miðar m.a. að því að minnka krónueignir erlendra aðila. Þá væri nauðsynlegt að markmið um hallalausan ríkisrekstur náist á tilsettum tíma. Einnig var talið æskilegt að auka aðhald peningastefnunnar til að ná verðbólgu markmiðinu, en

stilla þyrfti aðgerðir af til samræmis við aukinn efnahagsbata. Áfram þyrfti að styrkja fjármálakerfið með því að tryggja nægilegt eigið fé fjármálastofnana og öflugt fjármálaeftirlit.

## **7.5. Tvíhliða viðskiptasamningar**

### **7.5.1. Aðrir fríverslunarsamningar en á vegum EFTA**

#### *Hoyvíkur-samningurinn*

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

Í byrjun febrúar 2012 var haldinn fundur í Hoyvíkur-ráðinu sem komið var á fót með samningnum og skipað er utanríkisráðherrum landanna. Á fundinum var rætt um ýmis málefni sem varða framkvæmd samningsins og samskipti landanna almennt. Þá var haldinn fundur í sameiginlegu Hoyvíkur-nefndinni í lok október 2012.

Færeyingar hafa kvartað undan því á vettvangi Hoyvíkursamningsins á undanförunum árum að íslenskar lagareglur, sem og túlkun Íslendinga á upprunareglum samningsins, takmarki mjög möguleika Færeyinga til innflutnings á landbúnaðarafurðum til Íslands. Í því sambandi hafa þeir bent á þrens konar tilvik þar sem þeir telja að möguleikar til innflutnings landbúnaðarafurða séu takmarkaðir. Er þar í fyrsta lagi um að ræða innflutning færeyskra ferðamanna og farmanna á færeyskum kjötafurðum, í öðru lagi innflutning í atvinnuskyni frá Færeyjum til Íslands á landbúnaðarvörum sem upprunnar eru í Færeyjum, og í þriðja lagi innflutning frá Færeyjum til Íslands á evrópskum landbúnaðarvörum sem unnar hafa verið í Færeyjum. Þessi vandamál hafa öll verið til umræðu á vettvangi Hoyvíkur-samningsins á undanförunum árum, án þess þó að viðunandi lausnir hafi fundist.

#### *Fríverslunarviðræður við Kína*

Fríverslunarviðræður á milli Íslands og Kína hófust í apríl 2007 og voru fjórar lotur haldnar fram á vor 2008. Viðræður lágu síðan niðri um nokkurt skeið af margvíslegum ástæðum en í heimsókn forsætisráðherra Kína til Íslands í apríl 2012 sammæltust þjóðirnar um að taka upp þráðinn að nýju og stefna á að ljúka viðræðum sem fyrst. Að loknum undirbúningsfundum embættismanna var fimmta lota viðræðna haldin á Íslandi í lok desember 2012 og sjötta lotan í Kína í janúar 2013. Í lotunni í Kína náðist umtalsverður árangur og tókst að ná niðurstöðu í flestum málum í meginatriðum. Í kjölfar lotunnar hefur verið unnið að því að hnýta lausa enda og standa vonir til að samningurinn verði undirritaður fljótlega gangi allt að óskum. Hér væri um hefðbundinn fríverslunarsamning að ræða, þ.e. að efni til svipar honum mjög til þeirra fríverslunarsamninga sem Ísland hefur gert í samfloti með öðrum EFTA-ríkjum á undanförunum árum.

Markmið með gerð fríverslunarsamningsins er fyrst og fremst að tryggja útflutningshagsmunum Íslands á þeim mikilvæga og ört vaxandi markaði sem Kína er. Til að mynda spáir Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) því að Kína muni hafa hæstan hagvöxt meðal allra helstu iðnvelda heims að minnsta kosti allt til ársins 2020. Jafnframt að hagvöxtur í Kína verði tæp 9% á tímabilinu frá 2012 til 2017 og 5,5% frá 2018 til 2030. Þá spáir stofnunin því að hagkerfi Kína muni leysa það bandaríska af hólmi sem stærsta hagkerfi heims árið 2017.

Útflutningur til Kína hefur farið vaxandi á undanförunum árum og óx m.a. um 40 af hundræði milli árána 2011 og 2012. Helstu afurðir sem fluttar eru út, makrill, grálúða og karfi, en fjölbreytni í útflutningi fer einnig vaxandi og má þar nefna vélar í matvælaframleiðslu og landbúnaðarafurðir. Innflutningur er umtalsvert meiri en útflutningur, en flestöll ríki glíma við viðskiptahalla gagnvart Kína. Innflutningur er fjölbreyttur en einna helst er um að ræða fjarskipta- og útvarpsbúnað, rafmagns- og rafeindabúnað og fatnað. Má nefna

að nokkur hönnunarfyrirtæki á Íslandi láta framleiða vörur sínar í Kína, sem síðan eru seldar á Íslandi og víðar. Í viðræðunum er samið um víðtæka niðurfellingu tolla, sem í nær öllum tilfellum koma til framkvæmda um leið og samningurinn tekur gildi. Á þetta sérstaklega við um tolla á helstu útflutningsvörur Íslands eins og grálúðu. Hið sama á við um flestan allan fiskútflutning, sem og vélar til matvælaframleiðslu, vatn, landbúnaðarvörur og fleira.

Samningurinn nær einnig til þjónustuviðskipta. Eins og almennt í fríverslunarviðræðum hefur Ísland sett hér skýra fyrirvara í tengslum við tímabundna dvöl þjónustuveitenda. Þýðir það að til staðar verði að vera útibú eða dótturfélög sem stofnuð hafa verið í ríki samningsaðila svo að veitt verði í einstaka skilgreindum tilfellum heimild til að fá til sín ákveðna lykilstarfsmenn. Er hér átt við yfirmenn og stjórnendur fyrirtækisins, sérfræðinga og sölumenn í takmarkaðan tíma. Um aðgengi þeirra hér á landi fer alfarið samkvæmt íslenskum lögum.

Enn fremur var samið um þær upprunareglur sem gilda skulu í viðskiptum ríkjanna, sem og reglur um heilbrigðiseftirlit og tæknilegar viðskiptahindranir. Ákvæði verða í samningnum er lúta að hugverkaréttindum og einnig felur samningurinn í sér reglur um það hvernig leysa skuli úr deilum sem upp kunna að koma í viðskiptum ríkjanna, þ.e. lagaleg málefni. Sett verður á laggirnar sérstök nefnd sem fylgist með framkvæmd samningsins og þar sem ræða má öll vandkvæði sem upp kunna að koma í viðskiptum ríkjanna eða hugsanlega útvíkkun eða breytingar á samningnum síðar meir.

Ekki er samið um fjárfestingar sérstaklega. Hins vegar er gert ráð fyrir að í samningnum verði vísað til þess samnings sem gerður var árið 1994 og tekur til verndar fjárfestinga sem þegar hefur verið til stofnað.

Meðfram fríverslunarviðræðum fóru fram viðræður um gerð sérstaks samkomulags eða yfirlýsingar milli Íslands og Kína um pólitískt samráð sem tæki ekki síst til mannréttindamála. Þá er í fríverslunarsamningnum vísað til umhverfisverndar og vinnuverndarmála og áhuga ríkjanna á að hafa frekara samráð þar um.

### **7.5.2. Loftferðasamningar**

Verulegur árangur náðist í opnun nýrra markaða fyrir íslenska flugrekendur á ráðstefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um loftferðasamninga sem fram fór í Jeddah, Sádi-Arabíu, 8.–12. desember 2012, en markmið ráðstefnunnar er að skapa aðildarríkjum stofnunarinnar vettvang til viðræðna um gerð og framkvæmd tvíhliða loftferðasamninga.

Samninganefnd Íslands gerði átta nýja loftferðasamninga á þessari ráðstefnu og undirritaði viljayfirlýsingar um gerð samninga við sex önnur ríki. Þegar upp var staðið taldist íslenska sendinefndin hafa náð mestum árangri á ráðstefnunni og var henni við lokaathöfn ráðstefnunnar veitt sérstök viðurkenning fyrir frammistöðuna. Nýju samningarnir eru við Brúnei, Búrkína Faso, Jemen, Nýja-Sjáland, Senegal, Seychelles-eyjar, Sierra Leone og Úrúgvæ, en jafnframt voru undirritaðar viljayfirlýsingar um gerð samninga við Bangladess, Botswana, Filabeinsströndina, Gíneu, Kambódíu og Nígeríu. Auk þessa fundaði sendinefnd Íslands með fulltrúum fjölda annarra ríkja, þ. á m. með Ástralíu, Kanada, Kína og Sviss um framkvæmd gildandi samninga.

Stöðugt vaxandi umsvif íslenskra flugrekenda hafa kallað á aukna áherslu á gerð tvíhliða loftferðasamninga. Misjafnt er hversu víðtæk réttindi tekst að semja um í hverju tilviki en oftast er um að ræða gagnkvæmar heimildir til farþega- og farmflugs milli samningsríkja, stundum einnig til og frá þriðju ríkjum. Fjöldi samninga sem Ísland hefur gert við önnur ríki nalgast með nýju samningunum að vera um 70 talsins.

Ákveðin forsenda þess að flugrekendur geti nýtt þau tækifæri sem í samningunum felast er að þeir eigi á hverjum tíma greiðan aðgang að upplýsingum um þau réttindi sem samið hefur verið um á hverjum stað. Auk reglulegra samráðs- og upplýsingafunda með flugrekendum var í þessu skyni gert átak í að bæta aðgengi þeirra að upplýsingum um inntak loftferðasamninga

á síðasta ári. Er það fólgið í gerð yfirlits um alla þá samninga sem gerðir hafa verið og þau réttindi sem samið hefur verið um í hverjum samningi um sig. Yfirlitið er birt á heimasíðu utanríkisráðuneytis og safnar á einn stað miklu magni upplýsinga sem annars væru ekki aðgengilegar nema í hverjum samningi um sig.<sup>6</sup>

### **7.5.3. Fjárfestingasamningar**

Fjárfestingasamningar milli ríkja gegna fyrst og fremst því hlutverki að veita fjárfestum réttarvernd þannig að þeir njóti lögbundinna réttinda í því ríki þar sem þeir fjárfesta og geti gætt hagsmuna sinna gagnvart dómstólum. Fjárfestingasamningar ýta þannig undir og stuðla að erlendri fjárfestingu hér á landi og fjárfestingum íslenskra fyrirtækja erlendis.

Ísland hefur gert tólf fjárfestingasamninga við önnur ríki, þar af við tíu ríki í tvíhliða samningum og við tvö ríki sem hluta af samningum EFTA-ríkjanna. Í fríverslunarsamningum EFTA-ríkjanna er í sumum tilvikum ákvæði um stofnfjárfestingar og vernd fjárfestinga, og er í þeim tilvikum ekki talin ástæða til að gera sérstakan fjárfestingasamning milli viðkomandi ríkja.

Í janúar 2012 hófust viðræður við tyrknesk stjórnvöld um gerð fjárfestingasamnings. Stefnt er að því að ljúka þeim viðræðum vorið 2013. Þess má geta að fríverslunarsamningur er þegar í gildi milli EFTA-ríkjanna og Tyrklands.

Þá er stefnt að því að hefja viðræður um gerð fjárfestingasamnings við Úkraínu og Albaníu síðar á þessu ári. EFTA-ríkin hafa gert fríverslunarsamning við bæði ríkin, auk þess sem í gildi er tvísköttunarsamningur milli Íslands og Úkraínu.

### **7.5.4. Tvísköttunarsamningar og upplýsingaskiptasamningar á sviði skattamála**

Markmið tvísköttunarsamninga er að koma í veg fyrir tvískattlagningu sömu tekna og eigna en einnig að koma í veg fyrir undanskot frá skattlagningu, m.a. með skiptum á upplýsingum.

Samninganefnd um gerð tvísköttunarsamninga lauk á árinu 2012 við gerð þriggja nýrra tvísköttunarsamninga. Arituð voru drög að samningum við Austurríki og Georgíu og lokið var við gerð nýs tvísköttunarsamnings við Bretland, sem mun koma í stað núgildandi samnings. Tvísköttunarsamningar við Slóveníu og Barbados voru fullgiltir á árinu og komu til framkvæmda 1. janúar sl. Alls hafa verið fullgiltir þrjátíu og fimm tvísköttunarsamningar Íslands við fjörutíu ríki. Að auki bíða sjö tvísköttunarsamningar eftir þýðingu og undirritun.

Stýrihópur á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar hélt áfram að gera samninga um upplýsingaskipti á sviði skattamála. Undirritaðir voru fjórir slíkir samningar á árinu og eru þeir orðnir fjörutíu talsins. Örfáum samningum er enn ólokið, og mun stýrihópurinn starfa fram eftir þessu ári í því skyni að ljúka þeim samningum.

## **7.6. Viðskiptasamráð**

Reglubundið viðskiptasamráð við fulltrúa ýmissa ríkja skiptir miklu máli, ekki síst til að liðka fyrir viðskiptum og gæta hagsmuna útflytjenda. Þannig eru opinberar heimsóknir, vinnufundir ráðherra og önnur tækifæri sem gefast til að ræða viðskipti Íslands og annarra ríkja, ávallt nýtt. Eru þá rædd vandkvæði sem kunna að vera uppi í viðskiptum milli landa. Sendiráð Íslands sinna slíku samráði en einnig starfsmenn viðskiptasviðs og viðskiptafulltrúar. Þá eru tíðir fundir viðskiptafulltrúa sendiráða erlendra ríkja á Íslandi og fulltrúa ráðuneytis um hvaðeina sem upp kann að koma í viðskiptum viðkomandi ríkja og Íslands.

Hefð er fyrir því að eiga að auki formlegra og reglulegra samráð við mikilvæg viðskiptaríki á borð við Þýskaland, Kína, Bandaríkin, Rússland, Japan og Pólland.

<sup>6</sup> Yfirlitið má nálgast á eftirfarandi vefslóð á heimasíðu utanríkisráðuneytisins:  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/vidskiptathjonustan/Yfirlit-yfir-loftferdasamninga-Islands-i-arslok-2012.pdf>

### *Bandaríkin*

Ekki var haldið tvíhliða viðskiptasamráð milli Íslands og Bandaríkjanna á árinu 2012, enda þótt stöðugt sé verið að vinna að viðskiptamálum landanna, einkum á vettvangi aðalræðis-skrifstofu Íslands í New York. Síðasti samráðsfundur var haldinn í Washington D.C. í apríl 2011 og er stefnt að því að halda næsta fund á Íslandi nú í vor, vorið 2013.

### *Rússland*

Viðskiptasamráð við Rússland á árinu 2012 einkenndist af eftirfylgni við samninga og samstarfsyfirlýsingar sem undirritaðar voru árin 2010 og 2011 á sviði matvæla, ferðaþjónustu, orkumála og nútímavæðingar í atvinnulífi Rússlands. Stjórnvöld beggja landa leggja áherslu á að byggja á þessum grunni og beita sér í að liðka fyrir viðskiptum sem falla undir ofangreind svið. Vöruútflutningur hefur aukist töluvert á undanförunum árum, en Rússland er t.d. stærsti innflytjandi makríls frá Íslandi. Ferðamönnum frá Rússlandi fjölga hratt og þeir hafa reynst miklir kaupendur vöru og þjónustu hér á landi. Vonast er eftir verulegri aukningu ferðamanna frá Rússlandi sumarið 2013 þegar Icelandair verður í fyrsta sinn með beint áætluarflug til Rússlands, nánar tiltekið til Sankti-Pétursborgar. Heimild fyrir áætlunarfluginu byggist á loftferðasamningi Íslands og Rússlands. Rússneska flugfélagið Transaero hefur jafnframt tryggt sér flugheimild til og frá Moskvu en flugáætlun liggur ekki fyrir. Síðasti fundur viðskiptasamráðsins var í apríl 2012 og er sá næsti fyrirhugaður fljótlega. Í þessu samhengi má einnig geta þess að stefnt er að því að sendiráð Íslands í Moskvu hefji sjálft útgáfu Schengen-vegabréfsáritana á þessu ári, en sendiráð Danmerkur í Moskvu hefur til þessa sinnt þeim þætti fyrir hönd Íslands.

### *Þýskaland*

Á samráðsfundum með Þýskalandi hefur skapast hefð fyrir því að leggja sérstaka áherslu á stjórnsmál, auk efnahags- og viðskiptamála. Á þennan hátt eru ræktuð tengsl við lykilaðila í stjórnkerfinu í Þýskalandi sem auðveldar hagsmunagæslu Íslands í Þýskalandi og í Evrópu.

Á samráðsfundi sem haldinn var á Íslandi í maí 2012 var t.d. farið yfir aðildarviðræður við Evrópusambandið í stærstu samningsköflunum og þróun innan Evrópusambandsins á nokkrum mikilvægum sviðum. Á fundinum voru embættismenn frá helstu ráðuneytum Þýskalands. Þá var rætt um stöðu efnahagsmála í ríkjunum og aðgerðir stjórnvalda til að vege á móti áhrifum kreppunnar. Auk þessa var rætt um einstök mál sem eru viðskiptalegs eðlis og höfuðstöðvar Samherja heimsóttar, en fyrirtækið er með mikilvægar starfsstöðvar í Þýskalandi.

### **7.7. Aðstoð við atvinnulífið á erlendri grundu - Íslandsstofa, Iceland Naturally og EXPO**

Sem fyrr beinir utanríkisþjónustan sjónum sínum af fremsta megni fram á við með leit að nýjum mörkuðum og þróun þeirra sem fyrir eru. Til viðbótar við þá viðskiptasamninga sem Ísland þegar hefur og vinnur að innan EFTA standa yfir samningar við ESB um frekari ívilnanir í viðskiptum með landbúnaðarafurðir og fyrir dyrum standa viðræður við ESB þar sem mun verða látið reyna á frekari ívilnanir fyrir sjávarafurðir.

Í ölgusjó undanfarinna ára í íslensku efnahagslífi hefur skipulag útflutningsþjónustu sannað gildi sitt, ekki sist með vel skipulagðri og faglega sterkri stofnun sem Íslandsstofa er, en ekki síður með reynslumiklu neti viðskiptafulltrúa í sendiráðum vítt og breitt um heiminn. Í þessu samhengi var mikilvægt að raska ekki þeim fjárhagslega grundvelli sem byggður hafði verið undir starfsemi Íslandsstofu, sbr. samþykkt laga nr. 113/2012, en nánar er fjallað um Íslandsstofu hér á eftir. Unnið er í sífellu að því að styrkja þetta samtvinnuáda net, m.a. með því að efla tengslin milli þess og einstakra viðskiptaráða sem starfa innan vébanda viðskiptaráds Íslands.

*Viðræður við Evrópusambandið um aukinn markaðsaðgang fyrir landbúnaðarvörur*  
Árið 2011 óskuðu útflytjendur og samtök bænda eftir því að hafin yrði endurskoðun tvíhliða samninga Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur vegna nýrra sóknartækifæra á evrópskum mörkuðum, einkum fyrir skyr og lambakjöt. Formlegar viðræður milli íslenskra stjórnvalda og Evrópusambandsins hófust um mitt ár 2012 og er vonast til að niðurstaða fái fyrri hluta árs 2013. Viðræðurnar fara fram í nánu samstarfi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

#### *Gætt að lagasetningu í öðrum EES-rikkjum*

Á grundvelli reglna EES-samningsins fær Ísland reglulega upplýsingar um tæknilegar viðskiptareglur sem aðildarríki samningsins hyggjast setja og hefur tækifæri á að koma að athugasemdum ef talið er að fyrirhugaðar reglur brjóti í bága við skuldbindingar viðkomandi ríkis gagnvart Íslandi.

Síðastliðið vor bærust upplýsingar um að Holland hefði í hyggju að setja löggjöf sem banna myndi verslun með refaskinn í Hollandi á grundvelli dýraverndarsjónarmiða. Enda þótt Ísland flytji nú um stundir ekki út mikið af refaskinum er mikill útflutningur á minkaskinum. Því sáú íslensk stjórnvöld ástæðu til að koma að andmælum við hina fyrirhuguðu löggjöf. Fram kom í athugasemdum Íslands að meðferð loðdýra á Íslandi væri bundin samevrópskum reglum og því væri um ólögmeta tæknilega viðskiptahindrun að ræða í hinum fyrirhuguðu hollensku lögum.

#### *Eftirlit með réttri framkvæmd viðskiptasamninga*

Ísland hefur yfir að ráða víðfeðmu neti fríverslunarsamninga þar sem íslenskir útflytjendur njóta ívilnandi kjara við innflutning til annarra samningsríkja. Reglulega koma þó upp tilvik þar sem réttar ívilnanir eru ekki veittar. Í þeim tilvikum hefur utanríkisráðuneytið oft milligöngu um að óska eftir leiðréttingum við viðkomandi ríki, en slíkum beiðnum er jafnan vel tekið. Sem dæmi má nefna að nýverið kom upp slíkt tilvik vegna tiltekinna saltfiskafurða til Evrópusambandsins, þar sem afurð hlaut ekki rétta ívilnun samkvæmt EES-samningnum.

#### *Íslandsstofa*

Íslandsstofa hefur nú starfað í tæp 3 ár og nokkur reynsla komin á þær breytingar sem stefnt var að með stofnun hennar. Hlutverk Íslandsstofu er að efla ímynd og orðspor Íslands, styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum, aðstoða atvinnulífið eins og hægt er á nýjum sem eldri mörkuðum, laða erlenda ferðamenn og fjárfestingu til landsins og ekki síst að skipuleggja allt markaðs- og landkynningarstarf, m.a. í samstarfi við ferðaþjónustuna. Jafnframt veitir Íslandsstofa fyrirtækjum faglega aðstoð við sölu á vörum, þjónustu og þekkingu erlendis og styður við kynningu á íslenskri menningu ytra. Íslandsstofa er aðili að Enterprise Europe Network, sem er stuðningsnet Evrópusambandsins fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki.

Íslandsstofa hefur frá upphafi verið fjármögnuð að mestu af atvinnulífinu með greiðslu svokallaðs markaðsgjalds, sem er lagt á gjaldstofn til greiðslu tryggingargjalds og er 0,05% af þeim gjaldstofni. Aðrir tekjustofnar Íslandsstofu eru m.a. sérstök framlög á fjárlögum og þóknun fyrir veitta þjónustu. Markaðsgjaldið hefur verið tímabundið til nokkurra ára í senn allt frá árinu 1998 þegar það var fyrst tekið upp í núverandi mynd. Í desember 2012 var markaðsgjaldið framlengt til fimm ára með lögum nr. 133/2012.

Íslandsstofu var strax í upphafi markað annað og meira hlutverk en Útflutningsráði, en Íslandsstofa var stofnuð á grunni þess. Af þeim sökum hefur Íslandsstofa jafnframt tekið við hlutverki Ferðamálastofu á erlendri grundu, þ.e. landkynningar og markaðsverkefni. Þá hafa verið undirritaðar viljayfirlýsingar um samstarfssamninga við útflutningsskrifstofu íslenskrar

tónlistar (ÚTÓN), samtök tölvuleikjaframleiðenda og markaðsnefnd upprunamerkis í sjávarútvegi o.fl. Nánar tiltekið grundvallast starfsemi Íslandsstofu á fimm meginþáttum:

- Almennu kynningarstarfi sem beinist að því að efla orðspor og ímynd Íslands erlendis, skapa áhuga á landinu sem áfangastað og auka spurn eftir því sem íslenskt er.
- Upplýsingamiðlun, ráðgjöf og fræðslu við samtök, fyrirtæki og einstaklinga sem miðar að því að efla færni þeirra og árangur í alþjóðaviðskiptum.
- Markvissum aðgerðum í því skyni að laða að erlenda fjárfesta til beinna fjárfestinga í atvinnustarfsemi og nýsköpun í samræmi við stefnu stjórnvalda.
- Aðstoða atvinnulífið í leit að nýjum mörkuðum m.a. með þjónustu viðskiptafulltrúa við sendiráð Íslands erlendis.
- Skipuleggja þátttöku íslenskra fyrirtækja á vöru- og þjónustusýningum, og skipuleggja viðskiptasendinefndir á ný og eldri markaðssvæði.

Þátttaka íslenskra aðila í sýningum erlendis er mjög þýðingarmikill þáttur í starfsemi Íslandsstofu. Árlega taka íslensk fyrirtæki þátt í um eða yfir 20 alþjóðlegum sýningum, þar sem áhersla er lögð á margvísleg umfjöllunarefni á borð við sjávarafurðir, vatn og orku, ferðaþjónustu, tísku og hönnun, hesta, bækur, svo dæmi séu nefnd.

Samstarfsverkefninu *Inspired by Iceland* sem ráðist var í þegar eldgosið hófst í Eyjafjallajökli árið 2010 var tímamótaverkefni sem allir eru sammála um að hafi tekist einstaklega vel. Íslandsstofa var framkvæmdaraðili í því samstarfsverkefni, sem var unnið af opinberum aðilum og atvinnulífinu. Áfram hefur vörumerkið *Inspired by Iceland* verið notað í markaðskynningarverkefnum. Að því stóðu margir aðilar sem höfðu það sameiginlega markmið að efla ferðaþjónustu á Íslandi og styrkja ímynd landsins í kjölfar eldgossins. Í framhaldinu var ráðist í enn stærra verkefni, *Ísland allt árið*, þar sem atvinnulífið og opinberir aðilar vinna saman. Markmið þess er að auka straum ferðamanna til Íslands utan háannatíma og þá sérstaklega yfir vetrarmánuðina. Verkefnið mun standa yfir í að a.m.k. 3 ár.

### *Iceland Naturally*

Stofnað var til verkefnisins *Iceland Naturally* vegna markaðsátaks í Norður-Ameríku árið 1999 og hefur það því staðið í 13 ár. Um er að ræða samstarfsverkefni ríkisins og einkaaðila og eru nú 12 fyrirtæki aðilar að verkefninu. Fyrir tilkomu *Iceland Naturally* var markaðsstarf íslenskra aðila í Norður-Ameríku ósamhæft og smátt í sniðum, en með tilkomu þess var leitast við að samhæfa aðgerðir til að breyta ímynd Íslands til hins betra. Allir aðilar í *Iceland Naturally* eiga það sammerkt að eiga hagsmuni á markaði Norður-Ameríku. Um áramótin 2013/2014 rennur samstarfssamningur verkefnisins út. Fyrirtækin sem eru þátttakendur í verkefninu verða því að meta hvort þau óski eftir frekara samstarfi við stjórnvöld á þessum grunni.

Mikil fjölgun hefur verið á ferðamönnum frá Norður-Ameríku á síðastliðnum árum og voru þeir um 110 þúsund á árinu 2012. Fyrir tæpum 10 árum komu um 48 þúsund ferðamenn frá þessum markaði svo aukningin er vel yfir 100%. Þessa þróun má að hluta rekja til árangurs *Iceland Naturally* og ekki síður til þeirrar miklu aukningar sem Icelandair stendur að í flugi til og frá Norður-Ameríku. Hjá Icelandair hafa a.m.k. fjórir nýir áfangastaðir komið inn á undanförunum 5 árum. Af einstökum löndum koma flestir gestir til Íslands frá Bandaríkjunum. Til samanburðar má geta þess að um 130 þúsund ferðamenn komu til Íslands frá öllum Norðurlöndunum til samans á árinu 2012. Árangurinn af þessu átaki hefur verið mjög góður. Heildar aukning erlendra ferðamanna til Íslands milli árana 2011 og 2012 var 19,6%, eða fór úr tæplega 550 þúsund gestum í tæplega 650 þúsund gesti. Ef tekið er sérstaklega út haust- og vetrartímabilið er aukningin 30% eða um 40.000 þúsund gestir.



### *EXPO-heimssýningar*

Flestir eru sammála um að þátttakan í heimssýningunni í Sjanghæ hafi tekist mjög vel. Sagt var frá því í skýrslu utanríkisráðherra fyrir ári að milli áranna 2010 og 2011 hefði átt sér stað 70% aukning á fjölda kínverskra ferðamanna á Íslandi, sem var mesta hlutfallslega aukning ferðamanna frá einu landi á tímabilinu. Milli 2011 og 2012 fjölgaði kínverskum ferðamönnum enn, þeir voru rétt um 13 þúsund á árinu 2012 sem var 40% fjölgun frá árinu áður. Þennan góða árangur má að einhverju leyti rekja til EXPO í Sjanghæ en jafnframt til áframhaldandi öflugrar markaðssetningar á Íslandi sem áfangastaðar fyrir kínverska ferðamenn; en þar hefur sendiráð Íslands í Peking og viðskiptafulltrúarnir gegnt lykilhlutverki.

Framundan er að taka ákvörðun um hvort Ísland eigi að taka þátt í heimssýningunni í Milánó sem hefst í maí 2015. Margt þarf að athuga áður en sú ákvörðun er tekin og þá sérstaklega áhuga atvinnulífsins sem hefur mestra hagsmuna að gæta á ítalska markaðinum og nærliggjandi svæðum. Síðasta heimssýning sem haldin var í Evrópu var árið 2000 í Hannover í Þýskalandi. Þar tókst mjög vel til og var íslenska svæðið í öðru sæti yfir mest heimsóttu svæðin af sýningargestum.

## 8. UPPLÝSINGASTARF OG MENNINGARMÁL

Ísland leggur mikla áherslu á að byggja upp og standa vörð um orðspor sitt á alþjóðavettvangi, enda getur slíkt skipt miklu máli fyrir utanríkishagsmuni Íslendinga. Land sem hefur jákvæða ímynd er líklegt til að vera vinsæll áfangastaður ferðamanna og sömuleiðis getur traust orðspor aukið útflutning og viðskipti, laðað að erlenda fjárfestingu og aukið menningarsamstarf. Á sama hátt getur neikvæð umfjöllun og laskað orðspor haft margvísleg skaðleg áhrif á hagsmuni þjóða, jafnvel til langframa. Af þessari ástæðu leggja flest ríki mikla áherslu á upplýsingamál, bæði með almennum hætti og ekki síður þegar einstök álitamál koma upp sem vekja alþjóðlega athygli. Utanríkisþjónustan hefur á undanförunum árum eflt upplýsingamiðlun sína um íslensk málefni, verkefni og hagsmuni með margvíslegum hætti, og lagt áherslu á að nýta til þess nýja samfélagsmiðla, jafnt sem eldri og hefðbundnari aðferðir.

### 8.1. Upplýsingastarf utanríkisþjónustunnar

Þær miklu breytingar sem eru á hraða og umfangi upplýsingamiðlunar hljóta að hafa mikil áhrif á upplýsingastarfsemi stjórnvalda. Umfjöllun erlendra fjölmiðla og aukin almenn þátttaka í gegnum samfélagsmiðla getur haft viðtæk áhrif á örskömmum tíma og því skiptir miklu að upplýsingastarfsemi stjórnvalda sé skjótvirk og vönduð. Gildir það jafnt um almenna miðlun upplýsinga um það sem efst er á baugi í utanríkismálunum hverju sinni og um það þegar bregðast þarf hratt við áföllum eða óvæntum atburðum.

Auk hefðbundinna diplómatiskra samskipta kemur utanríkisráðuneytið upplýsingum á framfæri innanlands og erlendis með útsendingu fréttatilkynninga, með beinum samskiptum við fjölmiðla og í gegnum heimasíðu ráðuneytisins. Hún er uppfærð reglulega til að tryggja að framsetning efnis og upplýsingar séu eins og best verður á kosið, bæði á íslensku og enskri síðu ráðuneytisins en sú síðarnefnda hefur verið endurbætt verulega. Unnið er að því að bæta aðgengi blindra og heyrnarskertra að upplýsingum og mun ráðuneytið, eins og önnur ráðuneyti stjórnarráðsins, kappkosta að mæta þörfum þeirra hópa, sbr. stefnumörkun ríkisstjórnarinnar frá því í nóvember sl.

Utanríkisþjónustan heldur úti á þriðja tug heimasíðna að sendiskrifstofum Íslands erlendis meðtöldum. Allir vefir eru aðgengilegir á ensku, auk þess sem vefir sendiskrifstofa eru einnig á tungumáli viðkomandi gistiríkis (kínversku, þýsku, frönsku o.s.frv.). Lögð er áhersla á að þessar heimasíður þjóni lesendum sínum vel, bæði erlendum notendum og íslenskum ríkisborgurum sem þangað leita, til dæmis til þess að fá upplýsingar um vegabréf og viðskipti við Ísland. Heimasíður íslenskra sendiskrifstofa hafa nú um nokkuð skeið verið samtengdar vefnum Iceland.is sem Íslandsstofa heldur úti en hann miðar að því að vera nokkurs konar Íslandsgátt sem kynnir Ísland sem áfangastað ferðamanna og jákvæðan kost fyrir fjárfestingar og útflutningsviðskipti. Þar má einnig finna fréttir og upplýsingar um listir og menningu, auk ljósmynda og myndbanda sem tengjast Íslandi á einhvern hátt. Tenging sendiskrifstofanna við Íslandsstofu hvað varðar útlit og efni undirstrikar náíð samstarf þessara aðila í kynningarmálum. Heimasíður sendiráðanna eru einnig mikilvægur liður í miðlun fréttanna af menningarstarfsemi sendiskrifstofa og þar gegnir rafræni gagnabankinn „Arts and Culture“ mikilvægu hlutverki en þar er að finna upplýsingar um helstu íslenska listviðburði hverju sinni.

Utanríkisráðuneytið hefur í auknum mæli nýtt sér samfélagsmiðla við upplýsingagjöf til almennings, rétt eins og flest önnur ríki, sem líta á samfélagsmiðlana sem örjúfanlegan hluta nútíma upplýsingamiðlunar. Ráðuneytið hefur haldið úti Facebook-síðu á íslensku frá því í maí 2010 og á ensku frá janúar 2011. Aðalsamningamaður Íslands gagnvart Evrópusambandinu hefur eigin síðu þar sem hann upplýsir m.a. um gang viðræðanna. Þá nýtir ráðuneytið sér einnig YouTube og Flickr fyrir myndrænar upplýsingar um starfið.

Samfélagsmiðlar hafa reynst markviss leið til að koma upplýsingum á framfæri til mun breiðari hóps en næðist til eftir hefðbundnum leiðum upplýsingamiðlunar, enda nýta

fjölmiðlar og almenningur samfélagsmiðla í síauknum mæli í starfi sínu og til afþreyingar. Stjórnvöld hljóta að tileinka sér þessa miðla til að koma upplýsingum á framfæri, svara spurningum og eiga eftir atvikum bein samskipti við almenning.

Utanríkisráðuneytið á samstarf við önnur ráðuneyti um þau mál sem eru efst á baugi í utanríkismálunum og snerta fleiri en eitt ráðuneyti. Með þessu er tryggt að stjórnvöld tala einni röddu þegar um stærri mál er að ræða og að stefnu og sjónarmiðum þeirra sé komið á framfæri sem víðast. Dæmi um þetta er málsvörn Íslands fyrir EFTA-dómstólum í Icesave-málinu en utanríkisráðuneytið hefur átt samráð við önnur ráðuneyti vegna málsins. Það samstarf laut ekki sist að undirbúningi fyrir uppkvaðningu dómsniðurstöðunnar 28. janúar sl. þar sem utanríkisráðuneytið fór fyrir fjölmiðlaleymi hlutaðeigandi ráðuneyta sem skipulagði samskipti við fjölmiðla vegna dómsins.

Einnig hefur ráðuneytið átt einkar gott samstarf við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vegna upplýsingagjafar tengdri makrildelunni. Til að tryggja að rödd og sjónarmið Íslands heyrist í þessum flóknu málum gengu stjórnvöld á haustmánuðum til samvinnu við alþjóðlega almannatengslafyrirtækið Burson Marsteller um fjölmiðlavöktun og ráðgjöf.

Frá efnahagshruninu haustið 2008 hefur utanríkisráðuneytið, sem og önnur ráðuneyti, styrkt tengsl sín við erlenda fjölmiðla. Það tengslanet er víðtækt og nýtist til að koma upplýsingum beint til viðkomandi blaða- og fréttamanna. Þá hafa sendiskrifstofur Íslands erlendis einnig það hlutverk að koma á tengslum við fjölmiðla í gisti- og umdæmisríkjum, tala máli Íslands og veita eftir atvikum fjölmiðlum viðtöl um stefnu stjórnvalda. Umtalsverð fjölmiðlaathyni hefur beinst að Íslandi vegna endurreisnarstarfsins eftir hrunið og í tengslum við aðildarviðræðurnar við Evrópusambandið og leggur utanríkisþjónustan sig fram um að nýta þá athyni til þess að upplýsa um málefni og hagsmuni Íslands. Öll sendiráð hafa auk þess það hlutverk að fylgjast með erlendri fjölmiðlaumfjöllun um Ísland, leggja mat á hana og bregðast við henni ef þess þykir þörf.

Um starfsemi Íslandsstofu er fjallað í kafla 7.7. en hlutverk Íslandsstofu er m.a. að efla ímynd og orðspor Íslands, eins og fram kemur í lögum um Íslandsstofu nr. 38/2010. Innan vébanda hennar starfa fagråd á mismunandi sviðum atvinnulífsins, sem í eiga sæti fulltrúar allra helstu hagsmunaaðila og félagasamtaka. Íslandsstofa er þannig kjörinn vettvangur fyrir samráð og stefnumótun um það hvernig standa megri vörð um og efla orðspor Íslands. Dæmi um þetta er makrildelan en atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og utanríkisráðuneyti hafa fundað með hagsmunaaðilum í sjávarútvegi um upplýsingastarfsemi stjórnvalda í málinu.

## **8.2. Helstu verkefni á sviði menningarmála**

Utanríkisþjónustan sinnir lögum samkvæmt menningarhagsmunum Íslands gagnvart öðrum ríkjum. Markmið með starfi utanríkisþjónustunnar á menningarsviði er að auka þekkingu meðal samstarfsríkja á íslenskrri menningu og efla miðlun hennar á erlendri grund. Menningarsamskipti dýpka skilning milli þjóða og eru einnig öflugt tæki til að koma skilaboðum á framfæri, hafa áhrif og treysta orðspor ríkja og ímynd.

Utanríkisráðuneytið var eitt fjögurra ráðuneyta sem tók þátt í starfi starfshóps um skapandi greinar en starfshópurinn skilaði skýrslu á árinu um aðkomu hins opinbera að skapandi greinum. Í skýrslunni kemur fram að málefni skapandi greina koma með beinum og óbeinum hætti inn á verksvið utanríkisráðuneytis þar sem leitast er við að efla alþjóðlegt starf og markaðssókn. Samstarf sendiráða og miðstöðva skapandi greina hefur skilað auknum árangri í menningarkynningu og markaðssókn skapandi greina. Íslandsstofa og fagråd hennar í listum og skapandi greinum er einnig mikilvægur samstarfsvettvangur til framtíðar.

Sendiráð Íslands erlendis koma að framkvæmd viðburða á öllum sviðum menningar og lista og leitast við að koma íslenskrri menningu á framfæri í samstarfi við erlenda menningar- aðila og menningarstofnanir. Sendiráðin koma á tengslum og aðstoða við skipulagningu menningarviðburða, auk þess að standa sjálf fyrir viðburðum. Menningarstarf utanríkis-

Þjónustunnar byggist á árlegum starfsáætlunum sendiráða og er tekið mið af faglegu mati miðstöðva lista og hönnunar þegar fjárframlög til verkefna eru ákveðin.

Af þeim hundruðum viðburða sem sendiskrifstofur Íslands komu að á því tímabili sem skýrslan tekur til má nefna íslenska kvikmyndadagskrá sem efnt var til í einni virtustu menningarstofnun Bandaríkjanna, Lincoln Center, en um var að ræða umfangsmestu yfirlitssýningu sem efnt hefur verið til á íslenskum kvikmyndum erlendis frá upphafi. Að verkefninu stóðu Kvikmyndamiðstöð Íslands og ræðisskrifstofa Íslands í New York. Veggspjaldasýning um íslenska samtímahöfunda var opnuð í Lincoln Center samhliða kvikmyndasýningunni.

Í tilefni af því að Helsinki var hönnunarhöfuðborg heimsins á árinu 2012 tók sendiráðið í Helsinki þátt í fjölbreyttri kynningu á íslenski hönnun. Sýningarnar Íslensk samtímahönnun í húsakynnum Design Forum Finland og sýning á íslenskum skartgripum voru meðal viðburða sem sendiráðið tók þátt í að undirbúa. Sendiherrabústaðurinn í Helsinki tók einnig við hluta sýningarinnar um íslenska samtímahönnun og hélt þannig kynningarstarfinu áfram allt síðasta ár.

Á meðal annarra viðburða úr menningarstarfi sendiráða má nefna að haldin var sýning um íslenskan arkitektúr í sameiginlegu húsi sendiráða Norðurlandanna í Berlín og var jafnframt blásið til málþings með þátttöku arkitekta frá Íslandi. Sendiráðið í Brussel stóð fyrir bókmenntakynningu í húsakynnum EFTA og stofnana ESB með sýninguna Sögueyjan Ísland - Portrett af íslenskum samtímahöfundum. Þá kom sendiráð Íslands í París að opnun höggmyndasýningar Rósu Gísladóttur í Rómaborg. Sendiráð Íslands í Peking hefur þriðja árið í röð haft milligöngu um þátttöku íslenskra listamanna og hönnuða á Hönnunarvikunni í Peking sem er einn stærsti kynningarviðburðurinn á sviði skapandi greina í Kína og stuðlaði einnig að íslenski þátttöku í norrænni bókakynningu á bókamessu í Peking með stuðningi Bókmenntasjóðs.

Þess má að lokum geta að íslenski skálinn sem hannaður var vegna þátttöku Íslands á heimssýningunni EXPO 2010 í Sjanghæ, og var svo einnig settur upp í Frankfurt þegar Ísland var heiðursþjóð á bókamessunni árið 2011, var settur upp sl. sumar í Hörpu tónlistarhúsi og þar gátu Íslendingar og erlendir ferðamenn notið þess sjónarspils sem hann hafði upp á að bjóða.

## 9. REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR

Þrátt fyrir mikinn niðurskurð á fjárlögum hefur rekstur utanríkisþjónustunnar, aðalskrifstofu og sendiráða, verið innan fjárheimilda á undanförunum árum. Þessi árangur hefur náðst með samstilltu hagræðingarátaki og skýrri forgangsröðun verkefna. Ýtrasta aðhalds er nú gætt í allri starfsemi ráðuneytisins og dregið hefur verið úr launa-, húsnæðis- og ferðakostnaði.

Heildarfjárlög utanríkisráðuneytisins árið 2013 nema 11.341,3 m.kr. Þar af renna ríflega 56% til þróunarsamvinnu og alþjóðastofnana. Framlög til þróunarmála hækka nú töluvert á milli ára í samræmi við þingsályktun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, sem samþykkt var í júní 2011. Þar er gert ráð fyrir að fjárveitingar til þessa málaflokks fari úr 0,21% af vergum þjóðartekjum á árinu 2012 í 0,25% á árinu 2013. Þannig aukast framlög til þróunarmála á fjárlögum utanríkisráðuneytisins um 1.154,8 m.kr. á milli ára.

Framlög til hinnar eiginlegu utanríkisþjónustu, þ.e. aðalskrifstofu ráðuneytisins og sendiskrifstofa, eru 3.968,1 m.kr. sem samsvarar 0,68% af A-hluta fjárlaga. Íslenska utanríkisþjónustan er ein sú minnsta í Evrópu en sendiskrifstofur Íslands eru 21 talsins, þar af eru 15 sendiráð, þrjár fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og þrjár aðalræðisskrifstofur. Til samanburðar má geta þess að hin Norðurlöndin halda öll úti um og yfir 100 sendiskrifstofum. Einnig er starfsmannafjöldi á íslenskum sendiskrifstofum aðeins brot af því sem þekktist hjá nágrannalöndunum. Í sendiráði Íslands í London starfa t.d. alls sjö starfsmenn en 28 í sendiráði Svíþjóðar, 32 í sendiráði Noregs, 29 í sendiráði Finnlands og 36 í sendiráði Danmerkur.

Um mitt ár 2013 er ráðgert að opna nýja sendiskrifstofu í Nuuk á Grænlandi og veitti Alþingi til þess fjárheimild í fjárlögum 2013. Opnun skrifstofunnar er liður í aukinni áherslu stjórnvalda á málefni norðurslóða og samskipti við Grænland og er í samræmi við þingsályktun Alþingis frá 10. maí 2010 um samkomulag milli þjóðanna um skipti á útsendum sendifulltrúum. Fjallað er um málefni norðurslóða í kafla 2 en gert er ráð fyrir að við skrifstofuna í Nuuk muni starfa tveir starfsmenn, aðalræðismaður og staðarráðinn ritari.

### *Samstarf í húsnæðismálum*

Í samræmi við tillögur Stoltenberg-skýrslunnar svonefndu, sem m.a. er fjallað um í kafla 2.3., hafa Norðurlöndin áfram leitað leiða til að samnýta húsnæði fyrir sendiskrifstofur sínar. Samstarf norrænu utanríkisþjónustanna hefur tekið á sig ýmsar myndir og nú samnýta tvö eða fleiri norræn ríki sendiráðshúsnæði í yfir 30 borgum víðs vegar um heiminn. Á sumum stöðum hafa ríkin unnið sameiginlega að byggingu sendiráða og er þekktasta dæmið um það í Berlín. Algengara er þó að þau leigi húsnæði saman eða að eitt ríki leigi skrifstofuáðstöðu hjá öðru.

Íslenskar sendiskrifstofur deila húsnæði með einni eða fleiri norrænum sendiskrifstofum í Berlín, Washington og London og gert er ráð fyrir að íslenska sendiráðið í Nýju-Delí flytji inn í nýtt húsnæði Dana þegar það er tilbúið. Góð reynsla er af samstarfinu í þessum borgum og verið er að kanna hvort slíkt fyrirkomulag gæti hentað víðar.

### *Árangursstjórnun*

Á síðustu árum hefur verið unnið að því að gera utanríkisþjónustuna markvissari og stefnumiðaðri, m.a. með aðferðum árangursstjórnunar. Árið 2006 var sérstöku kerfi komið upp sem ætlað var að geyma yfirlit yfir allan árangur sem næðist í starfi sendiskrifstofa. Sambærilegt kerfi var svo sett upp fyrir aðalskrifstofu ráðuneytisins árið 2008. Árangurinn af kerfinu var góður, skráningarnar þóttu veita mikilsverða innsýn í starfið og tryggðu að forgangsröðun verkefna væri í samræmi við stefnumörkun ráðuneytisins. Hins vegar þótti kerfið einnig þungt í vöfum og íþyngjandi fyrir fámennar starfseiningar. Ráðuneytið hefur því endurvakið kerfið í einfaldari mynd og um áramót voru sendiskrifstofur og starfssvið ráðuneytisins beðin að skila inn yfirliti yfir helstu markmið sín á árinu 2013. Er ætlunin að

framvegis verði slíkum yfirlitum skilað í upphafi hvers árs ásamt skýrslu um árangurinn í árslok.

### *Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð*

Verkefni utanríkisráðuneytisins í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð snýr að greiningu á framlögum Íslands til þróunarsamvinnu með tilliti til áhrifa þeirra á jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011–2014 er jafnrétti kynjanna þverlægt málefni og lögð er áhersla á að bæði kynin hafi jöfn tækifæri til áhrifa, þátttöku og ábata af verkefnum Íslands.

Þar sem framlög til þróunarsamvinnu eru ólík innbyrðis, ýmist almenn eða eyrnamerkt framlög til alþjóðastofnana eða félagasamtaka eða tvíhliða framlög til einstakra samstarfslanda, er notast við þrjár aðferðir við greininguna.

Í fyrsta lagi eru eyrnamerkt framlög til alþjóðastofnana og tvíhliða þróunarsamvinnna skoðuð með tilliti til þess hvort og hversu mikil áhrif starfinu er ætlað að hafa á jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Þetta er stærsti hluti verkefnisins því þessi framlög nema að jafnaði um 65–70% af heildarframlögum til þróunarsamvinnu. Þróunarstarfið er greint og flokkað með hjálp kynjajafnréttisstíku (e. *the Gender Equality Policy Marker*) Þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC). Niðurstaðan var sú að á árinu 2011 höfðu 79,4% af eyrnamerknum framlögum utanríkisráðuneytisins og tvíhliða þróunarsamvinnu jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði eða var ætlað að stuðla að því á marktækan hátt.

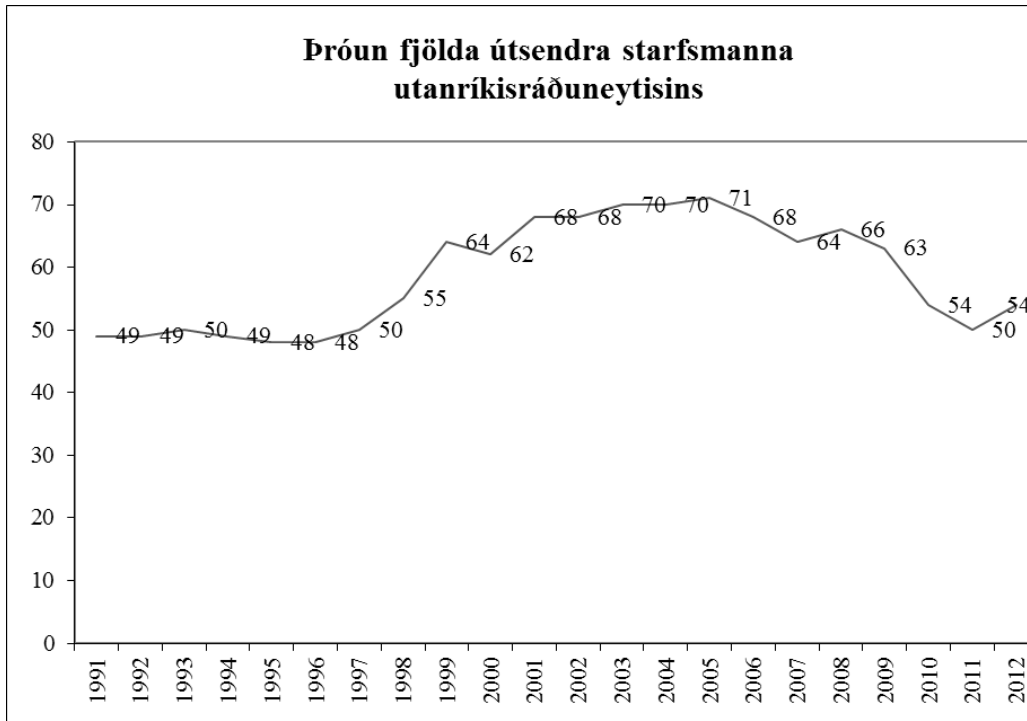
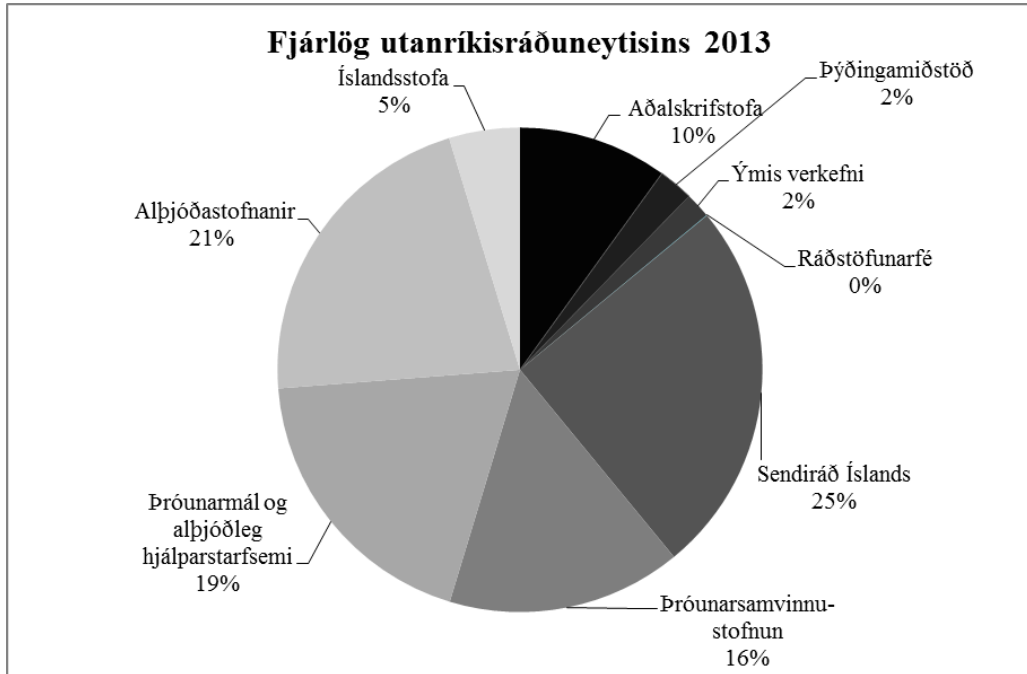
Í öðru lagi er fylgst með því hvort þær alþjóðastofnanir sem Ísland veitir framlög til sem hluta af þróunarstarfi sínu hafi sett sér jafnréttisstefnu og með hvaða hætti þeim er framfylgt. Upphafleg greining leiddi í ljós að nær allar stofnanirnar leggja áherslu á jafnrétti kynjanna og samþættingu kynjasjónarmiða. Ráðuneytið vinnur nú að greiningu á erlendum úttektum á jafnréttisstarfi þessara stofnana og verða niðurstöður birtar í lokaskýrslu verkefnisins vorið 2014.

Í þriðja lagi er fylgst með því hvernig skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi innleiða kynjajafnrétti í starfsemi sína og námsefni. Enginn skólanna hefur sett sér formlega jafnréttisstefnu en unnið er að gerð þeirra og fylgist ráðuneytið grannt með þeirri vinnu. Ráðuneytið telur jafnframt mikilvægt að jafnréttismál séu fléttuð inn í námsefni skólanna en þau hafa frá upphafi verið hluti af námsefni Landgræðsluskólans og Sjávarútvegsskólunnar hefur einnig verið að vinna að þessu. Þá leggja allir skólarnir áherslu á jöfn kynjahlutföll nemenda. Gerð verður grein fyrir stöðu þessara mála í lokaskýrslu verkefnisins 2014.

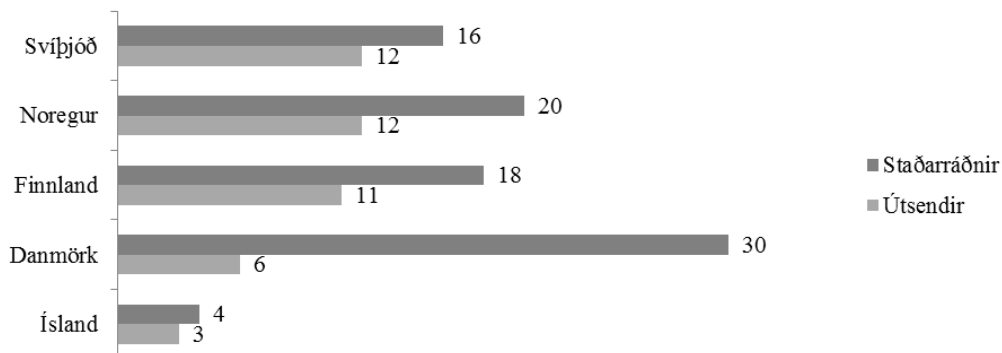
# Íslenska utanríkisþjónustan

## Töluleg samantekt

Neðangreindar upplýsingar hafa verið teknar saman af utanríkisráðuneytinu og byggja m.a. á tölum frá öðrum utanríkisþjónustum. Upplýsingarnar eru uppfærðar reglulega og endurspeгла stöðuna á þeim tímapunkti sem úttektin er gerð.



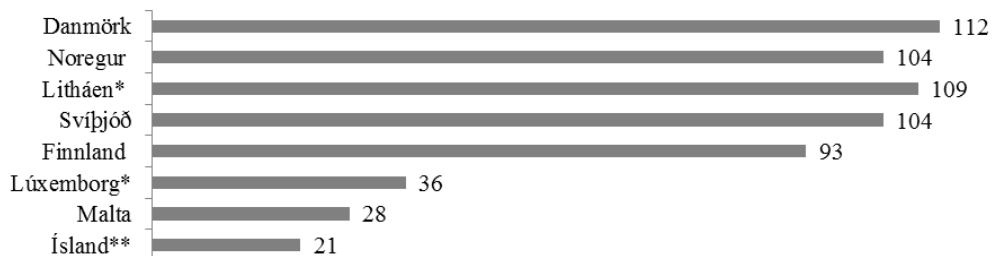
### Starfsmenn norrænna sendiráða í London 2012



### Útsendir fulltrúar nokkurra ríkja í fastanefndum hjá NATO 2012



### Fjöldi sendiskrifstofa nokkurra Evrópuríkja 2013



\*Tölur frá Litháen eru frá 2010 og tölur frá Lúxemborg frá 2011.

\*\*Að auki hafa þjár svæðisskrifstofur ÞSSÍ stöðu sendiráðs